

# ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРОЦЕДУРЫ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТЫ

Коллективная монография

*Под редакцией  
профессора С.А. Боголюбова, доцента Т.В. Волковой*

**Часть 1**

**RU**  
**science**  
RU-SCIENCE.COM

Москва  
2019

**УДК 349.6**  
**ББК 67.407**  
**П68**

*Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509-ОГН РГНФ  
по теме: «Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав:  
национальный и международный аспекты»*

**Ответственные редакторы:**

- С.А. Боголюбов**, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», д-р юрид. наук, проф.,
- Т.В. Волкова**, федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, канд. юрид. наук, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

**Рецензенты:**

- Г.А. Волков**, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук,
- Е.С. Болтанова**, профессор, кафедры природоресурсного, земельного и экологического права Юридического института Томского государственного университета, д-р юрид. наук,
- Д.Х. Валеев**, профессор кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, заместитель декана по научной деятельности юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, д-р юрид. наук,
- М.З. Шварц**, и.о. заведующего кафедрой гражданского процесса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, канд. юрид. наук, проф.

**П68**

**Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав: национальный и международный аспекты. Ч. 1 :** коллективная монография / кол. авторов ; под ред. С.А. Боголюбова, Т.В. Волковой. — Москва: РУСАЙНС, 2019. — 288 с.

**ISBN 978-5-4365-4445-8**

В монографии анализируются правовые основы защиты прав и законных интересов в сфере экологических и земельных отношений, международные и национальные аспекты судебно-процессуальных и внесудебных способов их защиты, вопросы защиты конкуренции. Отдельное внимание уделяется опыту защиты экологических прав в зарубежных странах: Республике Кыргызстан, Чехии и Эстонии.

Представлена аннотация междисциплинарной программы «Защита конкуренции в сфере рынка земельных и природных ресурсов: материальный и процессуальный аспекты». Разработана концепция правовых механизмов и процедур защиты экологических прав. Вносятся предложения по модернизации и оптимизации действующего законодательства в сфере земельного, экологического и процессуального законодательства.

*Монография предназначена для студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, для научных работников, а также всех интересующихся проблемами экологического, земельного права и смежных по содержанию отраслей права.*

**Ключевые слова:** экологические правоотношения, земельные правоотношения, правовые основы защиты прав, процессуальные способы защиты прав, защита конкуренции

**УДК 349.6**  
**ББК 67.407**

**ISBN 978-5-4365-4445-8**

© Коллектив авторов, 2019  
© ООО «РУСАЙНС», 2019

## Содержание

Авторский коллектив..... 7

ВВЕДЕНИЕ ..... 9

Вступительное слово ..... 10

*Артемов Игорь Юрьевич* – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва

### Научное предисловие к изданию

**Разграничение и интеграция эколого-правовых институтов и категорий**..... 12

*Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

**Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ** ..... 17

**§ 1. Защита прав и реализация обязанностей в экологической сфере** ..... 17

Автор: *Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

**§ 2. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при изъятии земельных участков в Российской Федерации** ..... 43

Авторы:

*Анисимов Алексей Павлович* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста;

*Рыженков Анатолий Яковлевич* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста

**§ 3. Экологическая, экономическая и социальная политики как политическая основа защиты экологических прав .....54**

Автор: *Русин Сергей Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», г. Москва

**§ 4. Экологические права и интересы будущих поколений: вызов современному праву .....75**

Автор: *Краснова Ирина Олеговна* – заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва

**§ 5. Защита прав и реализация экологических обязанностей в сфере промышленной безопасности.....88**

Автор: *Нигматуллина Эльмира Фаатовна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань

**§ 6. Земельное законодательство как основа защиты прав и законных интересов участников земельных отношений..... 105**

Автор: *Сырых Елена Владимировна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

**§ 7. Правовые механизмы рекультивации земель: вопросы теории и практики ..... 124**

Автор: *Алексеева Надежда Анатольевна* – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права по учебной и воспитательной работе ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

**§ 8. Особенности защиты права собственности на природные объекты: управленческий аспект..... 143**

Автор: *Елисеев Вячеслав Сергеевич* – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва

**§ 9. Современные проблемы законодательного обеспечения землеустройства и кадастров и пути их решения..... 164**

Автор: *Липски Станислав Анджеевич* – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва

**§ 10. Защита правообладателей земельных участков при установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности ..... 185**

Авторы:

*Власенко Валерий Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

*Муравьева Марина Сергеевна* – руководитель юридической практики ПАО «Т Плюс», аспирант ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

**§ 11. Правовые механизмы защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности..... 204**

Автор: *Романова Ольга Александровна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), г. Москва

**§ 12. Защита экологических прав в российской империи XIX – начала XX веков ..... 226**

Автор: *Ковалева Наталья Витальевна* – доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

**1.1. ОПЫТ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ  
В РЕСПУБЛИКЕ КЫРГЫЗСТАН..... 237**

**§ 13. Право каждого на благоприятную окружающую среду  
в Кыргызстане..... 237**

Автор: *Мамырбаева Зульфия Анарбековна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан)

**§ 14. Некоторые вопросы юридической ответственности  
за нарушения водного законодательства  
Кыргызской Республики..... 251**

Автор: *Кадыров Азамат Анварбекович* – доцент Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан)

**§ 15. Правовой механизм защиты прав на рациональное  
использование и охрану вод в Кыргызстане ..... 268**

Автор: *Оторова Бактыгуль Каныбековна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, член Правления «Ассоциации «Юристы Кыргызстана», член редакционного совета журнала Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, г. Семей (Кыргызстан)

## Авторский коллектив

*Алексеева Надежда Анатольевна* – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права по учебной и воспитательной работе ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 7 гл. 1)

*Анисимов Алексей Павлович* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста (§ 2 гл. 1)

*Артемьев Игорь Юрьевич* – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва (вступ. слово)

*Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», г. Москва (науч. предисловие; § 1 гл. 1)

*Власенко Валерий Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 10 гл. 1)

*Елисеев Вячеслав Сергеевич* – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФБГОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва (§ 8 гл. 1)

*Кадыров Азамат Анварбекович* – доцент Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан) (§ 14 гл. 1.1)

*Ковалева Наталья Витальевна* – доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва (§ 12 гл. 1)

*Краснова Ирина Олеговна* – заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва (§ 4 гл. 1)

*Липски Станислав Анджеевич* – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва (§ 9 гл. 1)

*Мамырбаева Зульфия Анарбековна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек (Кыргызстан) (§ 13 гл. 1.1)

*Муравьева Марина Сергеевна* – руководитель юридической практики ПАО «Т Плюс», аспирант ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 10 гл. 1)

*Нигматуллина Эльмира Фаатовна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань (§ 5 гл. 1)

*Оторова Бактыгуль Каныбековна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, член Правления «Ассоциации «Юристы Кыргызстана», член редакционного совета журнала Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, г. Семей (Кыргызстан) (§ 15 гл. 1.1)

*Романова Ольга Александровна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), г. Москва (§ 11 гл. 1)

*Русин Сергей Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», г. Москва (§ 3 гл. 1)

*Рыженков Анатолий Яковлевич* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста (§ 2 гл. 1)

*Сырых Елена Владимировна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва (§ 6 гл. 1)

## ВВЕДЕНИЕ

Рациональное природопользование, охрана окружающей среды, гарантированная защита экологических прав всех заинтересованных субъектов, реализация правовых мер по предупреждению и пресечению недобросовестной конкуренции в сфере рынка земельных и природных ресурсов, эффективное их использование и вовлечение в гражданский оборот выступают приоритетными направлениями российской правовой политики.

Результативное достижение поставленных целей во многом определяется межотраслевым научно-практическим исследовательским подходом, а равно как влиянием новых вызовов цифровой экономики и технологической революции, так и действенным механизмом правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, в том числе: вариативностью правовых судебных и внесудебных форм урегулирования экологических и земельных споров, адекватно отвечающим реалиям времени; системой способов защиты, позволяющих восстанавливать нарушенные права в области частных и публичных интересов; доступностью судебной и внесудебных форм защиты; гибкостью процессуальной формы, позволяющей оперативно и эффективно рассматривать дела в сфере экологических и земельных правоотношений.

Таким образом, в качестве объекта для данного научного исследования предлагается рассматривать востребованный современной действительностью комплекс проблем, связанных с организацией и функционированием системы правовых форм и процедур разрешения экологических и земельных споров, с учетом позитивного международного и зарубежного опыта, а также применения научной методологии, связанной с экологизацией и цифровизацией экономики и модернизацией законодательства.

## Вступительное слово



*Артемьев Игорь Юрьевич* – руководитель Федеральной антимонопольной службы России, заведующий кафедрой Федеральной антимонопольной службы при ГУ Высшая школа экономики, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации», г. Москва. Автор 43 научных статей и изобретений, 7 монографий по вопросам бюджета и экономики.

В условиях глобализации современного общества экологическая безопасность, экологическое благополучие населения равно как эффективная защита прав на землю и другие природные ресурсы выступают в качестве безусловных приоритетов государственной политики, правовое регулирование которых носит комплексный, межотраслевой характер.

Равный доступ к природным ресурсам является важным условием обеспечения эффективности их использования и воспроизводства.

Состояние защищенности экологических и земельных прав граждан определяется целой совокупностью факторов, среди которых существенное значение имеет состояние и качество природных ресурсов. Забота о них – важнейшая задача любого государства, для решения которой существует особый механизм, представленный совокупностью различных методов и средств, среди которых антимонопольная политика занимает одно из главных мест.

Добросовестная конкуренция в сфере природопользования призвана создать все необходимые условия для рационального, научно обоснованного внешнего воздействия на природную среду, активизировать развитие инновационных подходов природопользования в условиях ограниченности природных ресурсов, способствовать поиску новых альтернативных источников энергии и сырья для промышленного производства.

Справедливая и честная конкуренция – это базовое условие для экономического и технологического развития, залог обновления страны и динамичного движения вперед во всех сферах жизни.

Таким образом, изучение правовых механизмов и процедур защиты экологических и земельных прав граждан, представляя собой предмет комплексного, межотраслевого правового регулирования, нуждается в качественном, надежном научном базисе, с привлечением знаний практикующих специалистов, в том числе и в сфере антимонопольного законодательства.

Данная коллективная монография представляет собой результат совместной работы различных научных школ и направлений, объединенных общей целью, заключающейся в выработке оптимального правового инструментария, необходимого для осуществления эффективного управления в рассматриваемой сфере, так же защиты экологических и земельных прав граждан и природных ресурсов России в целом.

Выражаю уверенность, что данное издание найдет живой отклик у научно-практической аудитории, будет интересно и полезно для широкого круга читателей.

С уважением,

И.Ю. АРТЕМЬЕВ  
*руководитель ФАС России,  
заслуженный экономист  
Российской Федерации*

## Научное предисловие к изданию

### Разграничение и интеграция эколого-правовых институтов и категорий



*Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», член его диссертационного совета, профессор Государственного университета по землеустройству, член редколлегий ряда журналов, член Высшего экологического совета при Государственной Думе РФ, г. Москва. Автор более 800 публикаций.

Организация рационального природопользования находится в эпицентре общественных запросов и интересов, привлекая все большее внимание исследователей эколого-правовых институтов, категорий, норм, требований. Отличительными чертами предлагаемой монографии является сосредоточение соображений и размышлений специалистов на вытекающем из использования природных ресурсов праве каждого на благоприятную окружающую среду, на сочетании знаний материальных и процессуальных механизмов, на высококвалифицированном выявлении конкурентных начал, всегда присутствующих в описываемых сферах общественных отношений.

Такое объединение рассматриваемых задач и разграничение способов их решения не встречается часто, поскольку предполагает комплексный, интегрированный научный подход знатоков разного профиля и направлений, приведение разнообразной административной, судебной, арбитражной практики, умелые попытки не ограничиваться законодательными предпосылками, но исходить из анализа того, как они соблюдаются в правовой жизни, в эмпирике, а это весьма немаловажно при наблюдаемом разрыве между тем, что провозглашается, что должно быть и тем, что получается в действительности, на земле.

Авторский коллектив представляется авторитетным, достаточно необычным, включая судебных, антимонопольных профессиональных работников, призванных вершить на деле правосудие, иное справедливое, в соответствии с законом разрешение повседневных споров, антагонистических конфликтов в экологической, иных важнейших отраслях бытия настоящего и будущих поколений, занимающихся одновременно теоретическими изысканиями, и профессоров, доцентов, проектирующих, изучающих законодательство, ход его исполнения, преподающих соответствующие учебные дисциплины. Такой симбиоз интеграции знаний с размежеванием компетенций не может не приносить успех в изложении, обобщении применения национальных и международных правил, соответствующего ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ее доктринальному толкованию, правовым позициям Конституционного Суда РФ.

Общее в методологически выверенных подходах к решению описываемых проблем может быть объяснено требованиями общероссийской законности, экологического правопорядка, многовековыми традициями, менталитетом российских граждан, их нравственным отношением к природе-матушке, близостью к ней, к сельскому, лесному хозяйству большинства населения, преобладанием права государственной собственности на недра, леса, воды, животный мир, земли и связанным с ней доминирующим публичным управлением этими природными ресурсами.

Ознакомление с содержанием текстов представленных статей, алгоритм предлагаемого исследования свидетельствуют об интегрировании поднимаемых в них фундаментальных тем, развитии условий, конкретизации гарантий единого экономического пространства, предпосылках социального правового государства, поддержке свободы экономической деятельности с признанием и защитой равным образом частной, государственной, муниципальной, иных форм собственности, в которых могут находиться природные ресурсы и объекты.

Логике коллективного исследования соответствует освоение правовых институтов, положений об охране права собственности в соответствии со ст. 35 и 36 Конституции РФ, ст. 209 и др. ГК РФ, ст. 63 и др. ЗК РФ о недопустимости принудительного отчуждения имущества для государственных, муниципальных, общественных нужд без решения суда, без предварительного и равноценного возмещения, о свободном владении, пользовании, распоряжении землей, другими природными ресурсами их собственниками, если это не наносит ущерба

окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Нельзя не отметить, что многие из этих конституционных, считающихся кое-кем само собою разумеющимися, проходными постулатов о благополучии и процветании народа получают в предлагаемом издании конкретное наполнение, обретают понимание необходимости перехода от мироздания, от евразийской цивилизации к отстаиванию правовых ценностей в судебных заседаниях, насыщаются процедурными рекомендациями, теоретическими выводами, процессуальными предложениями, превращающими некоторые догмы в действительные регуляторы надлежащего поведения физических и юридических лиц.

В этом контексте заслуживают внимания (как и дальнейшего изучения, диверсификации) судебно-процессуальные и все более рекомендуемые, наращивающие международный, национальный, региональный опыт внесудебные способы защиты прав, обеспечения обязанностей, равенства всех перед законом и судом в земельной, горнодобывающей, водной, лесной, фаунистической, природоохранной сферах.

Тенденции интеграции не исключают разграничения методов правового регулирования рассматриваемых экологических, земельных отношений, заслуживающих повышенного внимания в условиях перманентности технологических, природных катаклизмов, современного уровня экологической культуры и правового сознания большинства россиян, турбулентности зарубежного мира, попыток передела запасов и рынка углеводородов, иных полезных ископаемых, других природных ресурсов.

Серьезные нагрузки испытывает система защиты публичных экологических прав на особо охраняемых природных территориях, где массовое включение заповедников, национальных парков, заказников, памятников, других эталонов природы в особую правовую охрану (которыми страна заслуженно гордится) и столь же массовое несоблюдение их режима вызывают тревогу отечественной и мировой общественности: наблюдаются самовольные, иные незаконные захваты, захламления наилучших участков природы, отведенных для экологического просветительства, просвещения, туризма при равнодушии, недостаточном эколого-правовом воспитании граждан.

Можно констатировать недоразвитость, попытки реанимации таких правовых институтов как разграничение предметов ведения между федеральным, региональными, муниципальными уровнями, органами публичной власти, общественные слушания по актуальным вопросам

проектирования, осуществления градостроительной деятельности, парламентские, депутатские, прокурорские запросы о складировании, захоронении мусора, твердых бытовых, коммунальных отходов, по фактам выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты загрязняющих веществ.

Болезненной проблемой соблюдения экологических прав остается государственная, общественная экологическая экспертиза, требующая дополнительных, порой значительных, превышающих стоимость самого проекта затрат, становящаяся определенным тормозом хозяйственной и иной деятельности, «кошмарящая» таким путем бизнес, но вбирающая в себя, пытающаяся восполнить, а порой и заменить процветающую на западе общественную оценку воздействия каждого значимого проекта на окружающую природную среду: провозглашаемые цели, принципы благоприятной природной среды тогда чего-нибудь могут стоить, когда снабжаются механизмами обеспечения действия, своей защиты.

Конкуренция в исследуемых областях обуславливается несколькими обстоятельствами и причинами.

Во-первых, определенной противоречивостью в подходах к обороту природных объектов как вещей, недвижимого имущества, объектов права собственности и одновременно к пониманию их как средства производства в сельском, лесном, водном, горном хозяйстве, как основы осуществления хозяйственной, иной деятельности, фундамента всей жизни народов, проживающих на соответствующей территории: дискуссии о первородстве разных подходов к использованию, охране природных ресурсов имеют под собой почву и не прекращаются.

Из этого следует во-вторых: свободное использование имущества для предпринимательской, иной не запрещенной законом экономической деятельности с риском для получения дохода, извлечения прибыли недопущением поступков, направленных на монополизацию и недобросовестную конкуренцию вступает в некое противоречие с соответствующей обязанностью (каждого! – ст. 58 Конституции) обеспечивать права остальных (каждого! – ст. 42 Конституции) на благоприятную окружающую среду.

Наконец, само использование природных объектов вступает в конкуренцию с их охраной, сбережением их диалектического единства в виде окружающей природной среды; можно утешать себя тем, что это две стороны одной медали (как полагал саратовец профессор И.Ф. Панкратов), что они должны не противостоять, а дополнять друг друга: теоретически это обуславливает сочетание природоресурсных и при-

родоохранных законодательных требований, формирование суперотрасли российского права в виде комплексного, интегрированного экологического права и законодательства, позволяющего чл.- корр. РАН О.С. Колбасову (тоже выпускнику Саратовского юридического института) предвидеть создание в будущем только двух грандиозных суперотраслей – 1) регулирующей имущественные, гражданские отношения и 2) регулирующей не менее важные из-за глобального экологического кризиса отношения общества, людей и природы, окружающей среды.

Поиски на основе законов природы (приоритетных) и законов общества (волевых) справедливости в предоставлении и эксплуатации природных ресурсов и объектов соседствуют с фетишизацией природоохранных, других законов и их одновременным игнорированием, а то и пренебрежением, процедурному преодолению чего и посвящается эта имеющая научно-практический характер полезная книга.

# Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

## § 1. Защита прав и реализация обязанностей в экологической сфере



**Автор:** *Боголюбов Сергей Александрович* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства ФНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», член его диссертационного совета, профессор Государственного университета по землеустройству, член редколлегии ряда журналов, член Высшего экологического совета при Государственной Думе РФ, г. Москва.

Окончил юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова; работал в органах прокуратуры, Верховном Совете РСФСР; преподавал в ТСХА им. К.А. Тимирязева, Московском институте электроники и математики, Высшей школе экономики и др.; руководитель рабочих групп по подготовке ряда федеральных и региональных законопроектов; автор более 800 публикаций.

*Аннотация.* Работа посвящена проблемам правового механизма в сфере осуществления экологических прав и обязанностей. Проводится анализ конституционных экологических прав путем разделения их на три подгруппы. Отмечается, что оптимизация защиты экологических прав лежит через юридическую ответственность. Делается вывод, что фактором надлежащего сочетания обязанностей и прав служат воспитание понимания их единства, экологическая культура, надлежащее правовое сознание.

*Ключевые слова:* экологическое право, защита экологических прав, экологические обязанности, правовое регулирование, модернизация законодательства, международные аспекты.

К бедственному состоянию окружающей среды, правовым механизмам в сфере осуществления экологических прав последнее время привлекается повышенное внимание. В связи с заседаниями и решениями Государственного совета РФ, прошедшим «Годом экологии», переходом к разработке, рассмотрению и осуществлению конкретных путей и правовых средств обеспечения благоприятной природной среды к концу второго десятилетия XXI века предстоит инвентаризировать совокупность юридических средств, предлагать подходы к повышению эффективности их действия, выявлять причины слабого улучшения экологической ситуации.

Поскольку высшей ценностью является человек, положение с его экологическими правами заслуживает более тщательного рассмотрения с вычленением как фундаментальных, концептуальных вопросов, являющихся отправными, реперными точками, так и прикладных, эмпирических, материальных и процессуальных проблем, решению которых способствуют научные поиски и открытия.

В Конституции РФ<sup>1</sup> предусматривается более сорока прав и свобод граждан и пять их обязанностей; среди и тех и других предусматриваются экологические права и обязанности в ст. 42 и 58. Совокупность предусмотренных в Конституции, тесно связанных друг с другом экологических прав состоит из трех подгрупп, развиваемых, конкретизируемых **законодательством**.

К первой, основной подгруппе относится конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду: разработке самых различных сторон и рассмотрению самых разных аспектов научных и практических проблем и задач признания, соблюдения, реализации и защиты экологических прав граждан давно и постоянно посвящалось немало публикаций, диссертаций, фундаментальных и прикладных работ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: Яковлева О.А., Мищенко В.Л., Устюкова В.В. Как защитить ваши экологические права. Руководство для граждан и неправительственных организаций. М. 1996; Шуплецова Ю.И. Проблемы реализации прав граждан на природные ресурсы // Россия сегодня: общество, культура, государство, человек. Тезисы докл. Межвуз. Научно-теоретич. Конф. М. МГИЭМ. 1998; Яблоков А.В. Среда обитания и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4/5; Конохова Т.В. Гарантии экологических прав граждан как элемент экологического право-

Во вторую подгруппу конституционных экологических прав входит право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, которая в начале XXI в. приобретает повышенную весомость и может влиять на информационное, политическое и экономическое поле: информационное общество, информационное пространство, безразличные к природопользованию, к природоохранной деятельности становятся ареной рассмотрения конфликтов, споров, предупреждения экологических вызовов и угроз.

Государственные, муниципальные органы, их должностные лица не всегда охотно откликаются на запросы общественных объединений и граждан, пытаются порой брать плату за ознакомление с достоверной экологической информацией, хотя ее предоставление должно быть обязанностью государства, отвечающего за соблюдение и защиту экологических прав человека и гражданина; по-видимому, закрепленных в праве понятий экологической информации, как и конкретных процедур ее предоставления вовне, оказывается недостаточно для удовлетворения всех сторон этого процесса.

Нельзя одновременно не отметить равнодушие большинства граждан к общим экологическим проблемам, к информации о состоянии окружающей природной среды, недостаточную активность по отстаиванию своих прав. Инициативность людей нарастает при затрагивании их непосредственных интересов – при точечной застройке их квартала, образовании несанкционированных полигонов твердых коммунальных отходов вблизи жилища, вырубке зеленых насаждений в

---

порядка // Актуальные проблемы правопорядка. Вып. 3. Моск. гос. ун-т путей сообщения, Юрид. ин-т. 2001; Третьякова А.А. (Воронцова А.А.) Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза: дис. канд. ... юрид. наук. М., 2001; Бринчук М.М., Васильева М.И. Экологические проблемы и права человека // Права человека: итоги века, тенденции и перспективы / под ред. Е.А. Лукашевой. М. Норма. 2002; Конохова Т.В. Право человека на экологическую безопасность // Журнал российского права. 2003. № 1; Седельникова М.Г. Умение реализовать экологические права // Журнал российского права. 2003. № 4; Искоян А.Б. Экологические права граждан как права человека и проблемы их реализации как средство обеспечения верховенства закона // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004. Т.1; Равилова Э.И. Проблемы реализации права граждан на благоприятную окружающую среду // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004. Т.1; Бежяшев К.А. и Д.К. Защита прав и свобод человека и гражданина: международный аспект // Энциклопедия: прокуратура в системе обеспечения конституционной законности. Т.2. М. «Новое время». 2015; Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1; Брагинский М.И., Глазырин В.В., Лазарев Л.В., Никитинский В.И. Молодежь: права, свободы, обязанности. М. 1979.143 с.; Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве. Сб. обзоров. Серия «Проблемы государства и права за рубежом». ИНИОН РАН. М. 1989. 187 с.

населенных пунктах, что вызывает пикеты, митинги, обращения в государственные и муниципальные органы.

Юридические механизмы призваны решать задачи предотвращения попыток физических и юридических лиц уменьшать информационное поле своего природопользования, злоупотреблять своими правами, скрывать от граждан, от общества незаконные посяательства на природу, случаев сокрытия от общественности сведений об изъятии, загрязнении сельскохозяйственных, лесных земель, о начинающемся проектировании, строительстве, перепрофилировании предприятий, об отводе или переводе земель из одной категории в другую, в частности, о переводе земель сельскохозяйственного назначения, земель защитных лесов в земли других категорий<sup>1</sup>.

Информационной проблемой становится сочетание коммерческой и иной, охраняемой законом частной тайны, с одной стороны, и публичное информационное обслуживание охраны окружающей среды, с другой; здесь сталкиваются публичные и частные интересы вокруг общего блага в виде природы и частной собственности на конкретные природные объекты, либо на их части.

Если любая форма собственности, в том числе частная, на природный объект вступает в противоречие с более общими интересами граждан, причиняет окружающей среде и населению (населенного пункта? региона? страны?) ощутимый вред, то вторжение в информацию о характеристике окружающей среды вокруг объекта представляется возможным в интересах заинтересованного в благоприятной природе общества как с позиций здравого смысла, так и закона.

Обращает на себя внимание нечеткость ряда законодательных формулировок о праве на экологическую информацию в виде «в установленном порядке», «соответствующих органов», «в пределах их компетенции», которые размывают как права граждан, так и обязанности, функции и ответственность участников экологических правоотношений, свидетельствуют о частичной нерешенности информационного обеспечения природопользования, что в конечном счете влияет на экономическое, психологическое, нравственное настроение населения.

---

<sup>1</sup> См., напр.: 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; Васильева М.И. Информация о состоянии окружающей среды как объект конституционного права граждан // Конституционные основы экологического права. М. ИГиП РАН. 2004; Травников Н.О. Конституционно-правовой анализ понятия «право на информацию» // Российский юридический журнал 2014. № 4. С.18-22.

В третью подгруппу конституционных экологических прав входит право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, которое находится в тесной связи с другими конституционными (ст. 2, 18, ч. 2 и 3 ст. 41, ст. 52 и 53 Конституции РФ), в том числе экономическими, экологическими, правами и реализуется не часто (см. постановление Конституционного Суда РФ от 01 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»»<sup>1</sup>).

Задачи модернизации законодательства, составления перечня индикаторов состояния экологической безопасности, уточняемого в процессе развития нормативно-правовой базы РФ в области охраны окружающей среды и природопользования, содержатся в Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 г.

В пункте первом Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»<sup>2</sup> судам предложено выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья).

Защите экологических прав служит усиление ответственности за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды; призывов, речей на эти темы предостаточно, законы, концептуальные документы переполнены положениями об экологических правах, об ответ-

---

<sup>1</sup> См. также: Никишин В.В. Проблемы возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004; Краснова И.О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4; Нарышева Н.Г. Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. 2005. № 1; Правовое регулирование возмещения экологического вреда: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Кичигин (С.А. Боголюбов, М.В. Пономарев, Ю.И. Шуплецова и др.). М. ИНФРА-М. 2018. 368 с.; Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / отв. ред. Е.А. Галиновская (Н.Г. Жаворонкова, Е.Л. Мина, Д.О. Сиваков и др.). М. ИНФРА-М. 2019. 312 с.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (в ред. от 30 ноября 2017 г.) // Российская газета. 2012. № 251.

ственности, в том числе социальной, позитивной, ретроспективной, публичных органов, бизнес-структур за их обеспечение, но, по басне И.А. Крылова, «Васька слушает да ест». В преамбуле Конституции РФ упомянута ответственность многонационального народа Российской Федерации перед нынешним и будущими поколениями. А как может быть выражена ответственность помимо информационной, общественной, моральной?

Очевидно оптимизация защиты экологических прав лежит через юридическую ответственность, об усилении которой тоже полно поручений и предписаний, и она, как известно, может быть обеспечена двумя путями: во-первых, улучшением природоохранной, правоохранительной деятельности с углублением надзора, систематизацией контроля, сбором, фиксацией, предоставлением, рассмотрением в суде доказательств виновности, наложением взысканий, и, во-вторых, изменением законодательства с увеличением размеров наказаний, санкций за совершенные правонарушения: логично представить, какой путь легче.

Самые массовые нарушения экологических прав допускаются на промышленных и сельскохозяйственных предприятиях, в организациях, поскольку большинство масштабных загрязнений природы допускается в ходе производства из-за его повсеместного воздействия на окружающую среду; следовательно, самыми эффективными могут быть дисциплинарные санкции, но отчетности дисциплинарных экологических проступков в большом масштабе не ведется.

Большие надежды возлагались на гражданско-правовые санкции ввиду замены тридцать лет назад командных способов экологического управления экономическими, материальными: возмещение ущерба лицом, причинившим вред окружающей среде, восстановление нарушенной природы в натуре, ожидалось, займет ведущее место в предупреждении деградации природы, но этого не случилось ввиду сложности доказывания причинных связей, трудности определения экологического вреда, распределения юридической ответственности между виновными за его причинение<sup>1</sup>.

Наиболее массовым становится применение административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных

---

<sup>1</sup> Анисимова С.И. Возмещение в арбитражном порядке вреда, причиненного экологическим правонарушением: дис. канд. ... юрид. наук. Оренбург, 2000. 185 с.; Волкова Т.В. Управление земельными ресурсами в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. Саратов, 2017. 228 с.; Позднякова Е.А. Правовая охрана окружающей среды посредством материальной ответственности работников: дис. канд. ... юрид. наук. Оренбург, 2003. 167 с.

правонарушения<sup>1</sup>, где имеется полсотни составов в главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» и более двух десятков составов в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» (показательно, что объекты экологического характера составляют большинство этой главы о защите собственности!).

Российское законодательство в экологической сфере выглядит достаточно современным; документов, планов и мероприятий принимается немало на уровне Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, Министерства природных ресурсов и экологии РФ, других высших исполнительных органов государства.

В условиях провозглашения верховенства права лучше сосредотачиваться не столько на новых проектах дополнений законов, изменений Конституции (самой стабильной в нашей стране), сколько на инвентаризации и использовании их требований, особенно невыполненных, на путях неуклонной реализации их норм.

Европейская доктрина прав человека иногда пробуксовывает в наших условиях, в частности, из-за недооценки значения взаимных обязанностей граждан, общества и государства, а не из-за недостатка нормативных правовых актов, провозглашающих новые права, свободы человека и гражданина.

Представляется необходимым, вычленив главное или одно из основных звеньев обеспечения предусмотренных в Конституции и федеральных законах экологических прав, которое методологически может способствовать реализации поставленных целей и принятых решений.

Таким ключевым подходом может служить решение вопроса о **сочетании прав и обязанностей** в сфере экологии всеми и повсеместно, учете европейско-азиатской концепции их диалектического единства и совмещающейся с ним противоположности.

Традиционно частое употребление «прав и свобод человека и гражданина», отвечающее европейской доктрине статуса свободной личности, страдает некоторой односторонностью, нуждающейся в дополнении обязанностями этого гражданина; без их выполнения каждым (ст. 58 Конституции РФ) не может быть реализации полноценных экологических прав и свобод, превращающихся в противном случае, будучи не подкрепленными социально-правовым

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2019. № 6. Ст. 465.

природоохранным регулированием и надлежащим исполнением экологического долга, в фикции, в абстракции.

Приходится признавать, что на обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду влияют разные факторы, но прежде всего, в первую очередь предшествующее им выполнение экологических обязанностей всеми и повсеместно. Экологические обязанности и права предусматриваются в Земельном, Водном, Лесном, Градостроительном кодексах РФ, в федеральных законах о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха и др., где количество обязанностей участников экологических отношений превышает количество их прав<sup>1</sup>.

На конституционные обязанности физических и юридических лиц в сфере экологии неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. В его Постановлении от 14 мая 2009 г. № 8-П отмечается взаимообусловленность закрепленных в Конституции права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанность сохранять ее, выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов<sup>2</sup>.

Незнание, неиспользование законодательных норм об экологических обязанностях, наряду с правами каждого, обедняет и, в определенной мере, дискредитирует конституционный, правовой статус личности, делает его аморфным, не поддающимся формированию и изучению, чему давно посвящались фундаментальные, компаративистские исследования, прикладные работы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Духно Н.А. Правовое обеспечение обязанностей субъектов экологического правопорядка // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. М. Юрид. ин.-т Моск. ун-та путей сообщения. 2000; Боголюбов С.А. Выполнение экологических обязанностей граждан как гарантия устойчивого развития // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. МИИГАиК. 2015.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Российская газета. 2009. № 94.

<sup>3</sup> См. Духно Н.А. Правовое обеспечение обязанностей субъектов экологического правопорядка // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. М. Юрид. ин.-т Моск. ун-та путей сообщения. 2000; Новикова Е.В. О проблемах распределения экологических обязанностей между природопользователями // Экологическое право. 2003. № 2; Круглов В.В. Теоретические основы правового регулирования и организации природо-

На современном этапе развития российского общества многочисленные научные работы об экологических правах граждан, их новизне и достоинствах должны подкрепляться дальнейшей разработкой путей, способов их реализации, в том числе и прежде всего, посредством выполнения соответствующих обязанностей физических и юридических лиц, через их безусловное сочетание: проблема обеспечения соблюдения государственной, общественной, производственной, трудовой, экологической дисциплины выглядит весьма актуальной, нуждающейся в комплексном решении.

Признание, соблюдение и защита экологических прав гражданами государством должны идти наряду и параллельно с пониманием и выполнением экологических обязанностей всеми участниками процесса формирования правового социального государства; недооценка, опережение, предпочтение одной из сторон движения к нему могут приводить к перекосам, хаосу, к недостижению благоприятной экологической ситуации.

Ориентирование научных исследований, учебного процесса, административной, судебной практики на оценку выполнения обязанностей, как условия обеспечения подлинной защиты экологических прав, способствует перманентному наращиванию теоретических, практических, правовых способов выживания в конкурентной борьбе современного мира, создания надлежащей предпринимательской среды в условиях сужения пространств природопользования, ухудшения окружающей человека природы<sup>1</sup>.

Единство прав и обязанностей не является только привилегией евразийства: по ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г.<sup>2</sup> каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное развитие личности. Согласно Американской

---

охранной деятельности промышленных предприятий в условиях рыночной экономики // Росс. Юрид. Журн. 2012. № 4; Боголюбов С.А. Выполнение экологических обязанностей граждан как гарантия устойчивого развития // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. МИИГАиК. 2015.

<sup>1</sup> См. Круглов В.В. Права и обязанности промышленного предприятия по охране окружающей среды // Советское государство и право. 1985. № 8; Голиченков А.К. Экологические права и обязанности по законодательству Российской Федерации // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. Моск. гос. университет путей сообщения, Юрид. институт. 2001; Игнатьева И.А. Экологические права и обязанности в конституциях государств – участников СНГ // Вестник Московского ун-та. Сер.11. Право. 2002. № 1; Ефимова Е.И. Развитие института «экологические права и обязанности» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. № 2.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

Декларации прав и свобод человека 1948 г. выполнение обязанностей каждым в отдельности является неременным условием прав для всех.

Идею неотъемлемости прав от обязанностей, как общепризнанный принцип международного права, подчеркивал проф. Ф.М. Рудинский, писавший, что такой подход прибавляет еще одну грань – требование признания равных прав сочетается с требованием признания равных обязанностей для всех<sup>1</sup>.

Важным представляется не только констатация в экологической сфере единства обязанностей и прав, но и **выявление способов обеспечения** их разумного, надежного, справедливого сочетания и единства.

Для этого необходимо установление баланса между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношения мотивов поведения граждан, действий должностных лиц государственных органов и общественных объединений, которые служат одними из отправных моментов взаимодействия общества, бизнеса, государства, функционирования правовых механизмов, применения процедур защиты прав, реализации обязанностей в сфере экологии.

Здесь важно установление равновесия между экономикой и экологией: экономика с ее затратами на сбережение, восстановление природных ресурсов, где охрана окружающей природной среды, с одной стороны, и достижение максимального дохода, прибыли, с другой, вступают в заведомый, трудно разрешаемый конфликт, а права на эксплуатацию природных ресурсов нередко превалируют в сознании граждан перед обязанностями по их охране.

Попытки преодоления антагонистического противоречия между экологией и экономикой теоретически и практически определяют уровень соблюдения экологических обязанностей, где право призвано уравнивать конкуренцию экономических и экологических интересов, преодолевать их соперничество.

Соотношение экономики и экологии определяется признанием земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров, животных, общераспространенных, а также добытых полезных ископаемых объектами оборота, провозглашения свободы экономической деятельности, не запрещенного законом предпринимательства с его риском, стремлением к доходу, извлечению прибыли, с одной стороны, и желанием жить в здоровой природной среде, необходимостью выделения

---

<sup>1</sup> Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права. М., 2006. С. 116, 120.

все возрастающих средств на охрану окружающей природной среды, с другой.

Свою лепту в дальновидное обеспечение экологических прав вносит Стратегия экономической безопасности РФ, согласно которой к угрозам экономической безопасности относятся установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления, что наглядно отражает обостряющуюся конкуренцию экологии и экономики.

Какие требования, в том числе к обязанностям и правам, победят в этом экономико-экологическом соперничестве – покажет на практике противоборство природоресурсных и природоохранных, экологических и экономических правоотношений, обусловленное экономическими (в настоящее время признаваемыми большинством населения более важными) и экологическими условиями существования.

Приходит осознание того, что право каждого на благоприятную окружающую среду объективно становится торможением хозяйственной деятельности – они противостоят друг другу: лица, занимающиеся самостоятельным, осуществляемым на свой риск предпринимательством, ставят своей целью на первое место извлечение прибыли, а не удовлетворение природных прав остальных граждан.

Уровень готовности граждан поступаться экономическими интересами, участвовать в реализации обязанностей, обеспечении экологических прав посредством собственных усилий, издержек, а то и убытками выглядит весьма проблематичным: анкетирование участников круглого стола «Спасет ли право климат» в ИЗиСП в прошлом году показало неготовность 12 человек поступаться своими имущественными правами ради поддержания климата, а 11 ответило «не знаю», в то время как «нет» сказали 5 человек.

Точно так же, на вопрос «являются ли требования экологического права более значимыми, чем требования гражданского, предпринимательского, иных отраслей права», 16 человек ответили «да», 10 – «нет», 2 – «не знаю», 1 – «имущественные требования более значимы», и поступили иные ответы: «ни одна отрасль права не должна иметь приоритет, они взаимопроникаемы в системе; синтез отраслей права – нормальное функционирование общества, реализация балансов интересов общества», «эти нормы не являются конкурирующими», «все требования равны».

Для создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и благоприятную окружающую среду целесообразно реанимировать эколо-

гическую экспертизу с преодолением ее коррупционности и бюрократизма, возвращать в законодательную, правоприменительную ткань муниципальный экологический контроль, внедрять международные рекомендации о стратегической оценке проектов и защите экологических прав.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2018 г. отмечается проявление все более высоких требований людей к болезненным темам экологии. В средствах массовой информации многочисленны сообщения об экологической активности граждан – выступлениях жителей городов против несанкционированных мусорных полигонов, неконтролируемых свалок, заводов по переработке бытовых, в том числе твердых коммунальных отходов, мусоросжигательных заводов.

Внимание общественности, административных, судебных органов привлекали народный сход в городе Сибее Республики Башкортостан против смога от Учалинского горно-обогатительного комбината и завода буровых контрагентов, выступления населения городов Красноярска в связи с загрязнениями атмосферного воздуха, Волоколамска, Балашихи Московской области против мусорных свалок, жителей поселений Саратовской области против незаконной вырубki зеленых насаждений, чрезмерного применения вредных реагентов, самовольного захвата водоохраных зон, сельскохозяйственных земель, нарушений границ и режима особо охраняемых природных территорий, населенных пунктов Владимирской, Архангельской областей против захоронения в них мусора московского мегаполиса.

Конструктивные инициативы граждан поддерживаются концептуально и практически правовыми средствами – как материальными, так и процессуальными. Конституционный Суд РФ не раз обращал внимание на значение соблюдения процедур общественных слушаний, оценок воздействия материальных объектов на жизненно важные центры проживания, обсуждений проектов хозяйственной деятельности в соответствии с требованиями ГрК, других законов РФ, конкретизации рассмотрения конфликтов, придания определенности спорам по вопросам экологических прав.

На позитивное воздействие сочетания обязанностей и прав влияют составление прогнозов изменений природной среды при проектировании объектов, оценке их воздействия на окружающую среду, ближайших и отдаленных демографических, экономических, социальных последствий.

Планирование и прогнозирование появились и использовались, принося немалый эффект в условиях нашей страны в XX веке, а по мере глобализации, развития они становятся еще более востребованными, ориентирующимися на финансовые рычаги. Уход от преимущественно командных, административных средств управления экологией, восстановление рыночных механизмов обеспечения прав и обязанностей не исключают, а предполагают плановые разработки.

Ориентирование российского общества в XXI веке на долгосрочные действия при сохранении краткосрочных, среднесрочных проектов, необходимость предвидения динамизма, последствий природопользования, изменений окружающей среды от антропологического негативного воздействия, чрезвычайных ситуаций, бедствий техногенного и природного характера определяют необходимость учета взаимной связи обязанностей и прав граждан, обязательств стабильного государства перед ними.

Оказывает влияние на состояние совокупности экологических обязанностей и прав обобщающее и опережающее стратегическое планирование, актуализируемое после принятия ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Если где и востребовано в настоящее время стратегическое планирование, то, представляется, более всего в области обеспечения экологических обязанностей и прав, где человечество в состоянии предугадать, формировать свое будущее с прицелом на дальнюю, не всем сразу видимую в настоящее время перспективу на основе демографических, политических, правовых прогнозов, использования данных объективной статистики.

Нередко права граждан, предполагая одновременно и их обязанности, нуждаются в подкреплении дополнительными механизмами, например, право граждан оказывать содействие публичным органам власти в решении вопросов охраны окружающей среды (ст. 11 ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>) не означает ли и их обязанность, ощущающую потребность в реализации? Так же как публичные органы, их должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, их объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды (ст. 13 того же Закона).

Конституционное право граждан на участие в управлении (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) подкрепляется актами о создании центров общественных связей, общественных, экспертных советов, комиссий,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8464.

иных подразделений федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти, призванных заниматься организацией охраны окружающей среды, проверкой исполнения правовых актов об экологических, иных, в том числе взаимных, обязанностях.

Важным представляется не просто описание содержания и анализ системы экологических прав, как и обязанностей, но исследование их связей, взаимного проникновения друг в друга, невозможности без дополнения одного другим полноценного существования и процветания общества, обеспечения благоприятной среды каждому (хотя конституционное понятие благоприятной среды еще не нашло достойного определения, дефиниции в законодательстве, понимания в судебной практике) без «равноценной» реализации не только прав, но и обязанностей, что и составляет условие свободного развития человека, гражданина в социуме.

Фактором надлежащего сочетания обязанностей и прав служат воспитание понимания их единства, экологическая культура, надлежащее правовое сознание. Должное принятие надлежащего соотношения законов природы и законов общества, где практика – критерий истины может на основе полной, своевременной, объективной информации, развитого законодательства об обеспечении экологических обязанностей и прав способствовать упрочению экологического правопорядка, тем более, что в XXI веке с его техническими возможностями недопустимы, опасны скороспелые непродуманные решения, действия, могущие повлечь необратимые для природы последствия.

Евразийскому складу жизни присущи обостренные чувства и поиски справедливости, несогласия с ее дефицитом, когда одним предоставляются многие права, а на других налагаются преимущественно обязанности; на состояние экологического благополучия, удовлетворенности своими экологическими правами оказывает влияние не только объективная реальность, но и субъективный масштаб присущего россиянам терпения, уровень воспитания, культуры<sup>1</sup> (добавим, эколого-правовой).

Сочетание свободы и долга соответствует воззрениям здорового общества. В декларации о правах и достоинстве человека, принятой Всемирным Русским Народным Собором, предусматривается, что существуют ценности, которые стоят не ниже прав человека. Это – вера, нравственность, святости, Отечество. Нельзя допускать ситуаций, при

---

<sup>1</sup> Валерий Выжutowич. Национальная безопасность зависит от культуры // РГ. 2015.

которых осуществление прав человека подавляло бы нравственную традицию, угрожало бы существованию Отечества<sup>1</sup>.

Некоторые авторы убеждены: каждый отдельно взятый индивид (хотя далеко не все), как специфический вид биологических живых существ, склонен на основе приобретенного опыта и рационально-прагматического выбора, реже в силу соответствующих твердых убеждений, аксиологических установок, полагать, что для него права и потребности общества существенней, чем его собственная персона с его интересами, а обязательным признаком человека является озабоченность судьбой отечества, никогда не покидающее его чувство личной ответственности за происходящее, глубокая внутренняя убежденность в необходимости служения своему народу, идеалам добра, справедливости<sup>2</sup>.

Представляется, что желаемое здесь во многом подменяет существующую действительность: количество, латентность, серьезность экологических правонарушений, в том числе преступлений, возрастают, что настоятельно требует в сфере охраны окружающей природной среды использования апробированных, испытанных, поиска и внедрения новых процедур защиты прав, реализации надлежащих обязанностей.

Не всем приходит осознание того, что только человек, отличающийся разумностью, способностью мыслить, разумно действовать, производить, строить, изобретать, может самореализоваться, полноценно существовать исключительно в обществе, где востребуются не только его запросы, интересы, но и предложения, усилия на пользу остальных членов близкого ему и ставшего его общества.

Рассматривая применительно к экологической сфере механизмы и процедуры защиты прав посредством исполнения обязанностей нельзя обойти вниманием **роль, ответственность государства**, общества за их соблюдение, использование, реализацию в совокупности, как и иных экологических функций, что основывается на ст. 2 и 18, п. «е» ст. 71, п. «в» ст. 114, п. 2 ст. 41 Конституции РФ.

Проф. О.Е. Кутафин писал, что в советские годы конституционно-правовая действительность не позволяла создать механизм реализации тех демократических институтов, которые были закреплены в

---

<sup>1</sup> Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Слово о традиции и современном обществе. М. 2016. С. 50-51.

<sup>2</sup> Керимов А.Д., Куксин И.Н. О статье 2 Конституции Российской Федерации // Право и образование. 2017. № 12. С.92-93.

нормах тогдашних конституций, например, ответственность государства перед гражданином<sup>1</sup>.

Современная правовая жизнь, хотя и наполнена разговорами о демократизме, признании, гарантировании, неотчуждаемости и системе прав и свобод человека и гражданин, механизмах их обеспечения, тем не менее далека от совершенства и роль государства в этом деле представляется недостаточной.

В настоящее время признается необходимыми усиление природоохранного государственного надзора и общественного, производственного контроля, укрепление лесной, земельной, водной, горной, санитарной инспекций, учащение проверок продажи продовольственных продуктов, где нередко обнаруживаются превышающие допустимые нормы канцерогенных, иных вредных для здоровья человека веществ.

В целях упорядочения природоохранной роли государства предлагается дополнительно обозначить в Конституции РФ, в федеральных законах новые экологические функции государственных федеральных органов власти либо пойти дальше – легально признать государство экологическим<sup>2</sup>.

Нам представляется это излишним: имеющихся конституционных и законодательных предписаний достаточно для полноценного правового регулирования этих отношений. Главное в настоящее время заключается в неуклонном и повсеместном обеспечении экономическими и организационными средствами того, что уже предусмотрено в законах: выполнение экологических обязанностей физическими и юридическими лицами возлагается, прежде всего, на них самих, а также на систему органов исполнительной власти, как носителей идей российской государственности и стержень обеспечения прав граждан.

Процесс должен иметь двустороннее движение: традиции россиян (прежде всего – немолодых) таковы, что они верят своему государству, его органам законодательной, исполнительной, судебной власти, которые должны, в свою очередь, показывать пример экологической дисциплины, оказывать помощь формированию институтов нарождающегося гражданского общества.

---

<sup>1</sup> См.: «Беседа с действительным членом Российской Академии наук ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным» // Государство и право. 2003. № 10. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Миняев, А. О. Экологическое право: конституционные основы: учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2004. С. 37-54; Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: ИГиП РАН, 2014. 43 с.

Противостояние защитников природы и органов публичной власти обнаруживается тогда, когда государство, его должностные лица перестают выполнять свои обязанности, не извещая население о ходе их соблюдения или причинах нарушения, не взаимодействуют с физическими и юридическими лицами в процессе правореализации.

Модной становится сентенция о сокращении, минимизации государства, уменьшении его вмешательства в общественную жизнь; с этим можно соглашаться при условии формирования подлинно демократического государства, где граждане сознательны, активны, не только борются за свои права, но и добросовестно и добровольно исполняют обязанности, исправно функционируют звенья государственного, муниципального и общественного механизмов, конструктивной является деятельность общественных объединений, средств массовой информации.

Если государство правовое, честное и справедливое, то его не может быть слишком много, оно должно быть необходимым и достаточным для обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, защиту граждан от экологических и иных правонарушений, от сокрытия экологической и иной необходимой информации, связанной со здоровьем человека.

Провозгласив экологические права граждан, государство, общество, законы одновременно призваны называть процедуры, порядок, механизмы, их звенья, определять органы, должностных лиц, ответственных за их соблюдение, защиту – с должным и необходимым пониманием единства субъективного права и аналогичной, адекватной ему обязанности, направленной – прямо или опосредованно – на его соблюдение.

Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды в соответствии со ст. 17 Закона «Об охране окружающей среды», означает необходимость повышения внимания к ней, обязанности оказания ей помощи, не снижающей эффективность и периодичность публичного экологического контроля; при этом наряду с государственным надзором должны осуществляться муниципальный и иные виды природоохранного контроля, экологический аудит, стратегическая и текущая оценка проектируемой хозяйственной деятельности в сфере окружающей среды.

Государство призвано осуществлять надзор, контроль за выполнением гражданами их экологических обязанностей, поскольку конституционные экологические обязанности каждого, как и осуществление прав, должны сопровождаться ответственностью правового демо-

кратического социального государства. Выполнение государством и его органами своих природоресурсных обязанностей существенным образом влияет на формирование экологического правопорядка и реализацию, гарантирование прав граждан.

В Определении КС РФ от 24 февраля 2011 г. № 204-О-О отмечается необходимость поддержания стабильности экономических отношений и определенности правового статуса недропользователей: интересы государства как собственника недр, а также интересы иных лиц обеспечиваются возможностью досрочного прекращения государственными органами, предоставившими лицензию, права пользования недрами в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (ст. 1.2, п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах»)<sup>1</sup>.

При этом права собственника и пользователя недр гарантируются строгим соблюдением установленного порядка досрочного прекращения права пользования недрами: согласно абз. 4 ст. 21 Закона РФ «О недрах»<sup>2</sup> в случае нарушения пользователем недр своих обязанностей, обусловленных существенными условиями лицензии, решение о прекращении права пользования недрами может быть принято по истечении трех месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных им нарушениях, если в указанный срок эти нарушения не устранены.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.), Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208), Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. (утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176), иных документах, отражающих экологические проблемы и задачи России, предусматриваются ответственность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды на соответствующих территориях.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. № 204-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русский Вольфрам» на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 17.1, пунктом 2 части второй статьи 20, частью четвертой статьи 21 и пунктом 7 части первой статьи 22 Закона Российской Федерации «О недрах». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2019).

<sup>2</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 03 августа 2018 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4766.

Публичные функции государства по реализации обязанностей и прав предусматриваются в принятых и действующих федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле 2014 г. Это – обязанности оказывать содействие общественным объединениям, учитывать мнение населения или результаты референдума при размещении объектов, деятельность которых может причинить вред окружающей среде (ст. 13 ФЗ «Об охране окружающей среды»), обязанности по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан: за нарушение этих и других служебных обязанностей работников органов исполнительной власти установлена, но почти не применяется административная ответственность, предусмотренная в ст. 8 (и др.) КоАП РФ<sup>1</sup>.

Можно исходить из того, что в предлагаемом рядом авторов экологическом государстве реализуются права и обязанности граждан, безусловно и повсеместно выполняются соответствующие экологические задачи и функции государства, его органов и должностных лиц – можно вычленять и развивать проблему формирования экологического государства для очередного раунда научных исследований, где намечать черты, направления, стадии, признаки, методы формирования экологического государства – воплощения единства прав и обязанностей в сфере экологии.

В соответствии с ч. 1 ст. 31 Конституции Республики Казахстан государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, что не исключает обязанность граждан сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам согласно ст. 38 Конституции РК<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Боголюбов С.А. Экологические обязанности граждан. // Юридический мир. 2001. № 3; Боголюбов С.А. Соотношение экологических прав и обязанностей // Актуальные проблемы российского права. XXI век. Материалы межвуз. научно-практ. конф. Уральский институт экономики, управления и права, Избирательная. Комиссия Курганской обл., Курганское обл. отд. Общества «Знание» России 2005; Боголюбов С.А. Общее в обеспечении экологических прав и обязанностей в Казахстане и России // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы между. научно-практ. конференции. Алматы, КазГУ-Евразийский нац. университет им. Л.Н.Гумилева, вып. 7. 2008; Боголюбов С.А. Обусловленность соблюдения экологических прав выполнением экологических обязанностей // Конституционные права в сфере природопользования и охраны окружающей среды: проблемы реализации и защиты. У Международная научно-практ. конф. «Кутафинские чтения». Сб. докладов. М. Изд. Центр МГЮА им. О.Е.Кутафина. 2014.

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на референдуме 30 августа 1995 г.) // Официальный сайт. URL: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) (дата обращения: 16.03.2019).

Близкая по смыслу норма была в ст. 18 Конституции РСФСР 1978 г.<sup>1</sup>, где предусматривалось, что в интересах настоящего и будущих поколений в РСФСР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли, ее недр, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды.

Поскольку правовые формулировки не всегда подкрепляются конкретизацией механизмов, соблюдением процедур реализации провозглашенных обязанностей, полуторавековые призывы к заботам о настоящем и будущих поколениях, о надвигающихся глобальных проблемах обретают дополнительную актуальность, предполагая современное решение судеб человека и природы в постиндустриальном мире.

Поскольку национальные правила охраны окружающей среды сочетаются с **международными аспектами** защиты прав предложениями, декларациями, то для повышения эффективности их конвергенции, имплементации в российское законодательство, придание ему, его исполнению большей определенности в соответствии с актами Европейского Суда по правам человека, целесообразно остановиться на характере, приемах соблюдения международных договоров.

В условиях турбулентности международных отношений важное значение приобретает порядок и добросовестность реализации положений, вытекающих из договоров. В соответствии со ст. 31 «Выполнение международных договоров Российской Федерации» ФЗ от 15 июля 1995 г. № 101 «О международных договорах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) они подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией РФ, иными актами законодательства РФ<sup>2</sup>.

Рассматривая варианты непосредственных судебных и внесудебных форм рассмотрения земельных, иных экологических споров, полезно исходить из общетеоретических, конституционных предпосылок, особенно ч. 4 ст.15 Конституции РФ. В последние годы КС РФ выразил свою позицию о приоритетности Конституции РФ, обладающей наивысшей юридической силой на всей территории РФ в соответствии с ч. 1 ее ст. 15, над всеми источниками и формами права.

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Свод законов РСФСР. Т. 1. С. 13. 1988 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 140; 2014. № 59.

Международный договор подлежит выполнению Россией с момента вступления его в силу для РФ; до вступления договора в силу она воздерживается с учетом соответствующих норм международного права от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели. Не вступившие в силу международные договоры, признанные КС РФ не соответствующими ее Конституции, не подлежат введению в действие и применению.

Для повышения эффективности защиты экологических прав, соединенных с соответствующими обязанностями, принципиальное значение имеет перечень органов, ответственных за их реализацию.

Это – Президент РФ и Правительство РФ, которые принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров РФ; федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами, призванные обеспечивать выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление ее прав, вытекающих из этих договоров, а также наблюдать за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

Исходя из ответственности созданной в обществе властной публичной системы за непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, за присовокупление к ним их обязанностей в сфере экологии, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают в пределах своих полномочий, предусмотренных в Законе от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в ГрК РФ от 29 декабря 2004 г. № 190, в законах субъектов РФ, выполнение договоров РФ.

Не остаются в стороне от исполнения международных договоров РФ органы местного самоуправления (самые массовые, наиболее приближенные к населению), ключевым положением для которых служит ст. 12 Конституции РФ о признании и гарантировании местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий, что не исключает координационных, методических функций государства, оказывающего содействие, помощь в подготовке кадров, повышении их квалификации, выделении, планировании расходования бюджетных средств.

Местному самоуправлению посвящены ст. ст. 130-133 главы 8. «Местное самоуправление» Конституции РФ; развитие, конкретизация полномочий органов местного самоуправления, механизмов их реализации, связанных с ними прав и обязанностей осуществляются в

ЗК, ВК, ЛК, федеральных законах о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха.

Общее наблюдение за выполнением международных договоров России осуществляет Министерство иностранных дел РФ. КС РФ в порядке, определяемом федеральным конституционным законом, разрешает дела о соответствии Конституции РФ международных договоров либо отдельных их положений, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в связи с заключением международных договоров РФ.

Многочисленными являются двусторонние соглашения между Правительством РФ и правительствами других государств о сотрудничестве в области различных аспектов охраны окружающей природной среды, в том числе взаимных обязанностей и прав: между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» в условиях его аренды Российской Федерацией от 4 октября 1997 г., о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов Каспийского моря (заключенное в Астрахани 29 сентября 2014 г.), между Правительством РФ и Правительством КНР об охране, регулировании и воспроизводстве живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури от 27 мая 1994 г., между Правительством СССР и Правительством США об охране перелетных птиц и среды их обитания от 19 ноября 1976 г. и о борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях от 11 мая 1989 г., между Правительством РФ и Правительством КНР о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод, соглашение.

В случае нарушения обязательств по международному договору другими его участниками МИД РФ либо другие федеральные органы исполнительной власти или уполномоченные организации совместно с МИДом РФ представляют в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором, Президенту РФ или в Правительство РФ предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора.

Таким образом, нет реализации, как и защиты экологических прав без выполнения экологических обязанностей, как и исполнения обязанностей без обладания, «наслаждения» правами, которые всегда и неизменно представляют неминуемую совокупность; осознание – что

чему должно предшествовать и как соотноситься – служит показателем зрелости общества, его эколого-правового сознания, элементов исторически сложившегося суверенного государственного единства.

Основная проблема и задача заключаются в том, чтобы не только доскональнее описывать, сопоставлять с другими феноменами эту совокупность, но и полноценнее ощущать, результативнее применять ее на деле, используя междисциплинарные подходы, более конкретные гибкие административные и судебные процедуры, внимательно оценивая итоги каждого шага законодательной, правоприменительной, юрисдикционной деятельности в экологической сфере.

### **Библиографический список**

1. Анисимова С.И. Возмещение в арбитражном порядке вреда, причиненного экологическим правонарушением: дис. канд. ... юрид. наук. Оренбург, 2000. 185 с.
2. Бекяшев К.А. и Бекяшев Д.К. Защита прав и свобод человека и гражданина: международный аспект // Энциклопедия: прокуратура в системе обеспечения конституционной законности. Т.2. М. «Новое время. 2015. 608 с.
3. Беседа с действительным членом Российской Академии наук ректором Московской государственной юридической академии О.Е.Кутафиним // Государство и право. 2003. № 10. С. 5.
4. Боголюбов С.А. Выполнение экологических обязанностей граждан как гарантия устойчивого развития // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сб. материалов научно-практ. конф. М.: МИИГАиК, 2015. 340 с.
5. Боголюбов С.А. Обусловленность соблюдения экологических прав выполнением экологических обязанностей // Конституционные права в сфере природопользования и охраны окружающей среды: проблемы реализации и защиты. У Международная научно-практ. конф. «Кутафинские чтения». Сб. докладов. М. Изд. Центр МГЮА им. О.Е.Кутафина. 2014. С. 36-43.
6. Боголюбов С.А. Общее в обеспечении экологических прав и обязанностей в Казахстане и России // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы межд. научно-практ. конференции. Алматы, КазГУ-Евразийский нац. университет им. Л.Н.Гумилева, вып. 7. 2008. С. 54-58.

7. Боголюбов С.А. Соотношение экологических прав и обязанностей // Актуальные проблемы российского права. XXI век. Материалы межвуз. научно-практ. конф. Уральский институт экономики, управления и права, Избирательная. Комиссия Курганской обл., Курганское обл. отд. Общества «Знание» России 2005. С. 43-49.
8. Боголюбов С.А. Экологические обязанности граждан. // Юридический мир. 2001. № 3. С. 13-23.
9. Брагинский М.И., Глазырин В.В., Лазарев Л.В., Никитинский В.И. Молодежь: права, свободы, обязанности. М. 1979. 143 с.
10. Бринчук М.М., Васильева М.И. Экологические проблемы и права человека // Права человека: итоги века, тенденции и перспективы / под ред. Е.А. Лукашевой. М. Норма. 2002. С. 329-332.
11. Валерий Выжutowич. Национальная безопасность зависит от культуры // РГ. 2015.
12. Васильева М.И. Информация о состоянии окружающей среды как объект конституционного права граждан // Конституционные основы экологического права. М.: ИГиП РАН, 2004. С. 27-29.
13. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1. С. 19-26.
14. Волкова Т.В. Управление земельными ресурсами в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. Саратов, 2017. 228 с.
15. 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. С. 52-55.
16. Гизатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: ИГиП РАН, 2014. 43 с.
17. Голиченков А.К. Экологические права и обязанности по законодательству Российской Федерации // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. Моск. гос. университет путей сообщения, Юрид. институт. 2001. С. 45-62.
18. Духно Н.А. Правовое обеспечение обязанностей субъектов экологического правопорядка // Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Вып. 1. М. Юрид. ин.-т Моск. ун-та путей сообщения. 2000. С. 30-36.

19. Ефимова Е.И. Развитие института «экологические права и обязанности» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. № 2. С. 8-9.
20. Игнатьева И.А. Экологические права и обязанности в конституциях государств – участников СНГ // Вестник Московского ун-та. Сер.11. Право. 2002. № 1. С. 32-34.
21. Искоян А.Б. Экологические права граждан как права человека и проблемы их реализации как средство обеспечения верховенства закона // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004. Т. 1. С. 648-651.
22. Керимов А.Д., Куксин И.Н. О статье 2 Конституции Российской Федерации // Право и образование.2017. № 12. С. 92-93.
23. Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Слово о традиции и современном обществе. М., 2016. С. 50-51.
24. Конохова Т.В. Гарантии экологических прав граждан как элемент экологического правопорядка // Актуальные проблемы правопорядка. Вып. 3. Моск. гос. ун-т путей сообщения, Юрид ин.т. 2001. С. 20-26.
25. Конохова Т.В. Право человека на экологическую безопасность // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 146-158.
26. Краснова И.О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4. С. 26-33.
27. Круглов В.В. Права и обязанности промышленного предприятия по охране окружающей среды // Советское государство и право. 1985. № 8. С. 38-49.
28. Круглов В.В. Теоретические основы правового регулирования и организации природоохранной деятельности промышленных предприятий в условиях рыночной экономики // Росс. Юрид. Журн. 2012. № 4. С. 190-191.
29. Миняев, А.О. Экологическое право: конституционные основы: учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2004. 352 с.
30. Нарышева Н.Г. Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. 2005. № 1. С. 71-77.
31. Никишин В.В. Проблемы возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004. С. 654-656.
32. Новикова Е.В. О проблемах распределения экологических обязанностей между природопользователями // Экологическое право. 2003. № 2. С. 6-10.

33. Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве. Сб. обзоров. Серия «Проблемы государства и права за рубежом». М.: ИНИОН РАН, 1989. 187 с.
34. Позднякова Е.А. Правовая охрана окружающей среды посредством материальной ответственности работников: дис. канд. ... юрид. наук. Оренбург, 2003. 167 с.
35. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / отв. ред. Е.А. Галиновская (Н.Г. Жаворонкова, Е.Л. Минина, Д.О. Сиваков и др.). М.: ИНФРА-М, 2019. 312 с.
36. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: научно-практическое пособие / отв. Ред. Н.В. Кичигин (С.А. Боголюбов, М.В. Пономарев, Ю.И. Шуплецова и др.). М.: ИНФРА-М, 2018. 368 с.
37. Равилова Э.И. Проблемы реализации права граждан на благоприятную окружающую среду // Экологическое право России. Сб. материалов научно-практ. конф. М. ТИССО. 2004. Т.1. С. 349-352.
38. Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права. М.: ЗАО «ТФ «Мир», 2006. 1234 с.
39. Седельникова М.Г. Умение реализовать экологические права // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 30-32.
40. Травников Н.О. Конституционно-правовой анализ понятия «право на информацию» // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 18-22.
41. Третьякова А.А. (Воронцова А.А.) Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза: дис. канд. ... юрид. наук. М., 2001. 158 с.
42. Шуплецова Ю.И. Проблемы реализации прав граждан на природные ресурсы // Россия сегодня: общество, культура, государство, человек. Тезисы докл. Межвуз. Научно-теоретич. Конф. М. МГИЭМ. 1998. С. 134-135.
43. Яблоков А.В. Среда обитания и права человека // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 47-56.
44. Яковлева О.А., Мищенко В.Л., Устюкова В.В. Как защитить ваши экологические права. Руководство для граждан и неправительственных организаций. М.: Институт «Экоюрис», 1996. 65 с.

## § 2. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при изъятии земельных участков в Российской Федерации

### Авторы:



*Анисимов Алексей Павлович* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, г. Элиста.

В 1998 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 на тему «Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду (конституционно-правовые аспекты)». В 2005 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук в Саратовской

государственной академии права по специальности 12.00.06 по теме «Теоретические основы правового режима земель поселений в Российской Федерации».



*Рыженков Анатолий Яковлевич* – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета, Заслуженный деятель науки Республики Калмыкия, г. Элиста.

Окончил Свердловский юридический институт по специальности «Юриспруденция». В 1983 г. защитил кандидатскую диссертацию «Компенсационная функция советского гражданского права». В 1991 г. защитил докторскую диссертацию «Товарно-денежные отношения в советском гражданском праве».

Работает в Калмыцком государственном университете с 2006 г. Автор около 500 научных работ.

*Аннотация.* В работе доказывается, что обусловленное процессами урбанизации и глобализации расширение перечня оснований для изъятия земельных участков для публичных нужд не повлекло за собой создание соразмерной системы гарантий прав человека. В связи с этим предлагается ряд мер по увеличению участия общественности в приня-

тии решений, а также создание новой правовой конструкции «частно-публичных» интересов и выражающих их юридических лиц, выполняющих ряд публичных функций, однако имеющих и собственные интересы, часто не совпадающие ни с частными (интересами собственников земли) ни публичными (жителей населенных пунктов) интересами. Данные юридические лица не должны быть наделены полномочиями по принятию решений, направленных на принудительное прекращение права частной собственности на землю.

*Ключевые слова:* права человека, земля, интерес, собственность, злоупотребление, стадион, юридические лица, инфраструктура, олимпиада, Земельный кодекс.

### **Введение.**

В конституциях большинства стран мира закреплено, что народ является носителем суверенитета, а права человека определяют смысл и содержание деятельности органов публичной власти. Однако права человека (при всей их несомненной ценности) не носят абсолютного характера, имеют множество естественных пределов, и подвержены различным ограничениям, обусловленным необходимостью реализации и защиты публичных интересов. Указанные обстоятельства требуют продолжить поиск баланса частных и публичных интересов, особенно применительно к вопросам осуществления права частной собственности на земельные участки как объекты недвижимого имущества.

### **Основная часть.**

В рамках категории «интерес» принципиальное значение имеет характер потребностей, отображаемых интересом, и характеристика субъекта – носителя такого интереса (отдельного индивида или социальной группы). Исходя из этого, мы полагаем, что любой частный земельный интерес – это потребность граждан и юридических лиц – собственников (арендаторов) земельных участков осуществлять свободную реализацию их правомочий по использованию и охране земли в целях получения имущественных или неимущественных благ. Соответственно, публичный земельный интерес – это совокупность частных потребностей (граждан и их объединений), проживающих в определенной местности, заключающийся в стремлении реализовать определенные коллективные имущественные или неимущественные земельные права. При этом различные объединения граждан могут иметь свои публичные интересы, формируемые по территориальному (микрорайон, квартал) или предметному (постройка стадиона, торгового центра) признаку. Различные публичные интересы могут не совпадать,

поскольку строительство стадиона может соответствовать интересам жителей мегаполиса, но противоречить интересам жителей отдельного микрорайона.

Применительно к России и ее правовой системе, подобного рода общераспространенные во всех странах мира конфликты интересов часто усугубляются политикой органов государственной власти, которые в целях достижения сиюминутных политических или экономических «побед» принимают неэффективные решения, имеющие долгосрочные негативные экономические, экологические или иные последствия. Типичным примером такого рода решений явилось массовое изъятие земельных участков у граждан для строительства стадионов и иных спортивных объектов, необходимых для проведения олимпиады 2014 г. и чемпионата мира по футболу 2018 г. Проблема тут заключалась в том, что спорт трудно считать публичным интересом, поскольку очень многие граждане к нему равнодушны (предпочитая театр или ипподром). Таким образом, подобные решения отвечали потребностям и интересам лишь *части* населения.

На наш взгляд, для поиска баланса частных и публичных интересов необходима разработка новой правовой конструкции «частно-публичных интересов» на основе уже существующей в России правовой категории «субъект интереса».

В российской правовой науке много лет обсуждается вопрос о разграничении юридических лиц частного и публичного права. Главное отличие между ними состоит в социальной сущности таких организаций, хотя и признается тот факт, что многие юридические лица частного права в той или иной степени выполняют социальную миссию. Кроме того, обращается внимание на тесную связь юридических лиц публичного права (например, федеральных казенных предприятий) с органами публичной власти. Данная теория представляется важной, особенно если дополнить ее еще одним звеном – категорией «частно-публичных юридических лиц», которую первым предложил С.А. Чаркин<sup>1</sup>.

Особенностями данных видов юридических лиц (государственные корпорации, государственные компании, инновационный центр «Сколково») будет то, что они являются собственниками переданного им государственного имущества, а также выполняют определенные социальные публичные функции. Например, в силу ст. 3-5 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном цен-

---

<sup>1</sup> Чаркин С.А. Земельные правоотношений как межотраслевая правовая категория: монография. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 225.

тре «Сколково»<sup>1</sup>, данный центр является собственником земельных участков, на которых расположены объекты инфраструктуры, и осуществляет их передачу в аренду, а также выполняет ряд публичных функций, свойственных органам местного самоуправления (осуществляет освещение и наименование улиц, строит автомобильные дороги и т.д.). При этом большая часть таких «частно-публичных» юридических лиц выполняет функции, напрямую не связанные с повседневным жизнеобеспечением потребностей населения (освоение космоса, недропользование, ведение научных исследований и т.д.).

На наш взгляд, *частно-публичные интересы* – это предусмотренные федеральными законами потребности отдельных видов юридических лиц с государственным участием, связанные с осуществлением недропользования, строительством жилых, спортивных и иных недвижимых объектов, обеспечиваемые путем принудительного изъятия/ограничения права частной собственности на землю.

В отличие от частно-публичных интересов, которые разделяет лишь ряд социальных групп, «классические» публичные интересы направлены на создание условий жизнеобеспечения всего населения определенной территориальной единицы (муниципалитет, регион), и включают размещение объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, обороны и безопасности, энергетики, обеспечение экологической безопасности, охрану объектов культурного наследия.

В России после принятия в 2001 г. ЗК РФ процедуры изъятия частных земельных участков для публичных нужд долгое время вполне соответствовали мировым стандартам. Ситуация начала меняться, когда органы власти решили упростить и ускорить процедуры изъятия частных земель для строительства стадионов и других спортивных объектов к олимпиаде 2014 г. Впоследствии такие процедуры были распространены на изъятие земельных участков для строительства «новой Москвы» (застройки присоединенных к мегаполису новых территорий), а также строительства стадионов для проведения чемпионата мира по футболу 2018 г. Идея уменьшения гарантий прав частных собственников, начавшись со строительства локальных объектов, впоследствии была распространена на территорию всей России, а ЗК РФ был дополнен специальной главой, детально регламентирующей упрощенные процедуры изъятия частных участков.

При этом само по себе расширение перечня оснований изъятия частных земельных участков для публичных нужд не является чем-то

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Российская газета. 2010. № 220; 2018. № 295.

неприемлемым, поскольку объективное усложнение общественных отношений в сфере землепользования и застройки (особенно в городах) требует и адекватной реакции со стороны законодателя. Однако при этом не происходит выстраивания столь же сложной системы *гарантий прав частных собственников земли*, что требует обсуждения и корректировки. Для определения границы между целесообразностью и злоупотреблением при принятии решений о принудительном изъятии частных земельных участков для публичных нужд, органы публичной власти, на наш взгляд, следует обязать руководствоваться следующими принципами:

1) *принцип пропорциональности*. Данный принцип означает, что изъятие частного недвижимого имущества для публичных нужд по упрощенным процедурам, предусмотренным главой VII.1 ЗК РФ, допускается только для удовлетворения публичных (но не частных или частно-публичных) интересов, причем необходимость изъятия конкретного участка должна быть *доказана* органом публичной власти в суде. Такая судебная практика уже есть в России. Так, арбитражный суд признал недействительным постановление органа местного самоуправления об изъятии земельных участков для муниципальных нужд, поскольку документов, свидетельствующих об исключительной необходимости размещения объектов именно на спорном земельном участке, не представлено. Земельный участок сельскохозяйственного назначения предполагалось изъять у закрытого акционерного общества для размещения на нем объектов для развития минерально-сырьевой базы предприятий местной промышленности и для реализации инвестиционных проектов. Вместе с тем ЗК РФ не предусматривает изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд *в целях привлечения инвесторов для пополнения бюджета муниципального района* и создания новых рабочих мест. Поэтому в этом случае у местных властей отсутствовали законные основания для изъятия земельного участка<sup>1</sup>.

Аналогичные попытки изъятия у собственников земли для частно-публичных нужд мы видим и в судебной практике США. Там, после нескольких решений, ограничивающих права частных собственников (*Berman v. Parker*, *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* и ряда других)<sup>2</sup>, в 2005 г. Верхов-

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 15.06.2009 по делу № А 65-19967/2008. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>2</sup> Гилина Е.А. Концепция *eminent domain* и ее применение в судебной практике США // Вестник Тверского госуниверситета. Серия «Право». 2016. № 3. С. 8-17; Michels J. *Kelo v. City of*

ный Суд США принял весьма неоднозначное решение по делу *Kelo v. City of New London*, изменив (расширив) трактовку «общественного назначения» имущества. Суд постановил, что орган публичной власти может изъять частную собственность для передачи ее другому частному владельцу для *целей экономического развития*, указав, что экономический рост, которым пользуется общество от новых частных инициатив, может являться допустимым «общественным назначением». Это открыло дверь для разработчиков планирования торговых центров и других подобных строительных проектов, предложивших правительству изымать любую частную собственность, которая может встать на пути их планов<sup>1</sup>. Проблема заключалась в том, что в законах США в тот момент не было официального определения «экономического развития», а законы штатов содержали довольно нечеткую трактовку данного термина. В итоге главный вывод из дела *Kelo* состоял в том, что после него органы исполнительной власти могли производить принудительное отчуждение недвижимости у частного собственника для развития частных предприятий, даже когда у этого имущества не было иного общественного назначения, кроме развития местной экономики. Вместе с тем, после этого решения Верховного Суда, 45 штатов пересмотрели свои законы, чтобы лучше защитить частное имущество, ограничив полномочия правительства по принудительному отчуждению частной собственности, хотя, например, в ряде штатов (Мэриленд) такие изменения не были внесены.<sup>2</sup> Семь высших судов штатов сразу после дела *Kelo* приняли меры по защите прав собственников жилья от угрозы их принудительного отчуждения. Высокие суды Огайо, Оклахомы, Пенсильвании, Миссури, Нью-Джерси и Род-Айленда вынесли решения в пользу собственников против принудительного отчуждения частной собственности для собственной выгоды<sup>3</sup>.

На наш взгляд, справедливое решение данного вопроса требует формирования четких правовых принципов, которыми могли бы руководствоваться органы публичной власти при принятии решений. По-

---

New London: is the Response to Curb the Effect of the Supreme Court Decision Going too Far? // *Seton Hall Law Review*. 2007. Vol. 37. P.530-534.

<sup>1</sup> Somin I. The grasping hand: *Kelo* vs New London and the limits of eminent domain. Chicago: Univ. of Chicago press, 2015. 356 p.

<sup>2</sup> Buzby K. Farming the Slums: Using Eminent Domain and Urban Agriculture to Rebuild Baltimore's Blighted Neighborhoods // *William & Mary Environmental Law and Policy Review*. 2014. Vol. 38. Issue 2. P. 492-494.

<sup>3</sup> Walsh C. *Kelo* Case – A home lost for what??? // URL: <https://thatwoman.wordpress.com/category/eminent-domain/> (дата обращения: 12.05.2019).

пытку сформулировать один из таких принципов предпринял Европейский суд по правам человека.

Так, в постановлении по делу «Гладышева против Российской Федерации» (жалоба № 7097/10) от 6 декабря 2011 г. Суд указал, что любое вмешательство в собственность должно быть не только законным и иметь законную цель, но и удовлетворять требованию *пропорциональности*. Суд отметил, что должен быть установлен справедливый баланс между потребностями, вытекающими из общих интересов общества, и необходимостью защиты основных прав человека, и стремление к такому справедливому балансу характерно для всей Конвенции. Необходимый баланс не будет достигнут, если заинтересованное лицо несет индивидуальное и чрезмерное бремя. Таким образом, одним из элементов принципа пропорциональности должен являться не просто интерес (экономическая потребность определенной группы общества), а исключительная общественная необходимость (потребность) неопределенного числа лиц, проживающих в муниципалитете или его части, реализация которой невозможна без изъятия конкретного частного земельного участка. Важность такого критерия хорошо видна на примере двух российских процедур: изъятия земельных участков и объектов недвижимости в порядке договора о развитии застроенных территорий (осуществляется в рамках программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья), и программы реновации г. Москвы, когда граждан переселили из вполне приличных домов в центре города на окраину, чтобы передать коммерчески привлекательные земли под строительство торговых центров и элитного жилья<sup>1</sup>.

И если в первом случае фактор «исключительности» заключается в невозможности проживания в неблагоприятной среде, то во втором случае мы видим всего лишь типичный случай злоупотребления правом и доминирования частно-публичных интересов. В тоже время у принципа пропорциональности, в свою очередь, также должны быть естественные пределы, позволяющие, в частности, считать необоснованными требования граждан об обязательном предоставлении им другого земельного участка взамен изымаемого, вместо получения денежной компенсации<sup>2</sup>. Таким образом, принцип пропорциональности дол-

---

<sup>1</sup> Программа реновации жилья – чем грозит переселение по новому закону // URL: <https://videomotret.ru/watch/programma-renovatsii-zhilya-chem-grozit-pereselenie-po-novomu-zakonu/aBmdXRbjnZE> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 2963-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бехтольда Ивана Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и Зе-

жен означать недопустимость произвольного ограничения земельных прав, в том числе изъятие земли для частно-публичных нужд по упрощенной процедуре.

2) *принцип установления пределов правомочий частно-публичных юридических лиц по изъятию частных земельных участков.*

Итак, в настоящий момент исчерпывающего перечня частно-публичных юридических лиц (и их интересов) в России не существует, однако многие из них прямо упоминаются в Земельном кодексе (недропользователи, естественные монополии и т.д.). Их особые полномочия заключаются в возможности участия в процедурах изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Так, они могут направлять ходатайства в орган публичной власти с предложением изъять частный участок; земельный участок может и вовсе переходить в частную собственность частно-публичных юридических лиц (в этом случае они выплачивают компенсацию бывшему собственнику).

На наш взгляд, появление таких норм в Земельном кодексе РФ означает резкое снижение гарантий права частной собственности на землю, в то время как многие частно-публичные юридические лица выражают не публичные, а частно-публичные интересы. Соответственно, отождествление их интересов с интересами всего общества мы считаем нарушением имущественных прав человека.

Решение этого вопроса может быть произведено посредством двух действий: определения перечня частно-публичных нужд (они вытекают из частно-публичных интересов); регламентации специальных процедур. На наш взгляд, в перечень таких нужд должны войти снос ветхого и аварийного жилья (трущоб) и строительство на их месте современных домов (по договору о развитии застроенных территорий); строительство спортивных объектов; недропользование; строительство частных автомобильных дорог и больниц и т.д.

Главный критерий отличия публичных от частно-публичных нужд – степень их общепольности (в интересах всех граждан, если это дороги или электрические сети; в интересах части граждан, если это стадионы); цель использования (непосредственное извлечение прибыли (реновация) – для частно-публичных нужд; отсутствие такой цели для публичных нужд – военные объекты); форма собственности, в которую переходит участок – государственная или муниципальная (для публичных нужд); частная (для частно-публичных нужд).

---

мального кодекса Российской Федерации». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 12.05.2019).

В части процедуры заметим, что решение об изъятии частных земельных участков (как и сейчас) должен принимать орган публичной власти, при наличии градостроительной документации и при полном возмещении рыночной стоимости изымаемого участка и всех причиненных убытков. Вместе с тем мы считаем важным увеличение сроков уведомления граждан и их объединений об изъятии земельных участков и установление обязательности проведения публичных слушаний, результаты которых должны иметь в данном случае юридическое значение. Кроме того, необходимо закрепить механизм ответственности частно-публичных юридических лиц, если они не освоили в установленный срок участок.

3) *принцип соразмерности компенсаций за изымаемую земельную недвижимость*. Важную роль в процедуре изъятия земельных участков для публичных и частно-публичных нужд занимает вопрос о справедливом расчете компенсаций собственникам изымаемой недвижимости. К сожалению, в настоящий момент есть ряд проблем с понимаем «справедливой компенсации», причем суды практически всегда принимают сторону истца (органа власти), и полностью игнорируют экспертные расчеты ответчика (гражданина). Анализ судебной практики показывает, что по «политическим» делам, связанным с массовым изъятием земельных участков у граждан и их объединений (например, в связи с проведением Олимпийских игр в Сочи в 2014 г.), органы судебной власти не принимали во внимание доводы граждан о заниженной оценке их имущества. Так, суд сослался на п. 26 ст. 15 Федерального закона от 01 декабря 2007 г. «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> и указал, что выкупная цена земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, а также *размер убытков, подлежащих возмещению в связи с изъятием, не могут превышать размеры, определенные в отчете об оценке*<sup>2</sup>, подготовленном государственным унитарным предприятием.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 272.

<sup>2</sup> Определение ВАС от 21 августа 2013 г. № ВАС-10286/13 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного суда Российской Федерации». Доступ из Справ. правовой системы «Консультант плюс» (дата обращения: 12.05.2019).

Не менее распространены случаи игнорирования судами при расчете компенсации *всех убытков* граждан в связи с изъятием земельного участка. Ситуацию усугубляет еще и то, что органы местного самоуправления перед предстоящим изъятием иногда искусственно занижают кадастровую стоимость земельного участка, от которой происходит расчет выплаты компенсаций.

Примечательно, что в ряде стран вопрос о соразмерных (справедливых) компенсациях решен более эффективно. Так, принятыми в штате Мичиган (США) дополнениями к Конституции штата предусмотрено, что при изъятии частного имущества власти должны доказать, что изъятие не производится для передачи собственности частным лицам с целью экономического развития или увеличения налоговых поступлений. При этом владельцам изымаемых земельных участков и иной недвижимости должно быть выплачено 125 % ее рыночной стоимости<sup>1</sup>, что фактически является компенсацией морального вреда, который будет испытывать лицо в результате изъятия имущества. Более того, данная компенсация облегчит поиск нового жилья, смену привычного образа жизни. Это особенно актуально для малоимущих граждан, попадающих под эти процедуры. Весьма важным элементом данного принципа является равноценность и своевременность выплаты компенсаций за изымаемое для публичных нужд имущество (землю), поскольку разрыв между принятием решения об изъятии, и выплатой компенсации может существенно снизить стоимость участка.

### **Заключение.**

Таким образом, основания принудительного изъятия частных земельных участков в публичную (государственную или муниципальную) собственность либо частную собственность специально указанных в законе юридических лиц должны отвечать принципам пропорциональности, соразмерности компенсаций, а также ограниченности полномочий частно-публичных юридических лиц.

При этом само по себе развитие процедур изъятия частных земельных участков является неизбежным в эпоху глобализации, что обусловлено, в частности, потребностями развития инженерной и транспортной инфраструктур. Однако увеличению оснований изъятия частного имущества должна соответствовать столь же сложная и многоуровневая система гарантий прав человека. В противном случае, баланс частных и публичных интересов нарушится.

---

<sup>1</sup> Рухтин С.А. Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании / под редакцией В.П. Камышанского. Монография. М., 2007. С. 118.

### Библиографический список

1. Buzby K. Farming the Slums: Using Eminent Domain and Urban Agriculture to Rebuild Baltimore's Blighted Neighborhoods // William & Mary Environmental Law and Policy Review. 2014. Vol. 38. Issue 2. P. 492-494.
2. Michels J. Kelo v. City of New London: is the Response to Curb the Effect of the Supreme Court Decision Going too Far? // Seton Hall Law Review. 2007. Vol. 37. P.530-534.
3. Somin I. The grasping hand: Kelo vs New London and the limits of eminent domain. Chicago: Univ. of Chicago press, 2015. 356 p.
4. Walsh C. Kelo Case – A home lost for what??? // URL: <https://thatwoman.wordpress.com/category/eminant-domain/> (дата обращения: 12.05.2019).
5. Гилина Е.А. Концепция eminent domain и ее применение в судебной практике США // Вестник Тверского госуниверситета. Серия «Право». 2016. № 3. С. 8-17.
6. Программа реновации жилья – чем грозит переселение по новому закону // URL: <https://videomotret.ru/watch/programma-renovatsii-zhilya-chem-grozit-pereselenie-po-novomu-zakonu/aBmdXRbjnZE> (дата обращения 12.05.2019).
7. Рухтин С.А. Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании / под редакцией В.П. Камышанского. Монография. М., 2007. 150 с.
8. Чаркин С.А. Земельные правоотношений как межотраслевая правовая категория: монография. М.: Издательство Юрайт, 2012. 237 с.

### § 3. Экологическая, экономическая и социальная политики как политическая основа защиты экологических прав



**Автор:** *Русин Сергей Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», г. Москва.

Имеет высшее военное, педагогическое, юридическое образование и образование в сфере государственного управления. Юридическое образование получил в Гуманитарной академии Вооруженных Сил РФ, которую окончил в 1993 г. Принимал участие в разработке проектов ряда федеральных законов, ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления правовой работы, а также организацию охраны окружающей среды в федеральном органе исполнительной власти.

*Аннотация.* Работа посвящена проблемам формирования экологической политики, ее соотношению с иными политиками. По итогам проведенного исследования делается вывод, что достижение целей экологической политики, в том числе, связанных с обеспечением и защитой прав субъектов на благоприятную окружающую среду, возможно лишь в случае, если указанные цели находят отражение в «общей» государственной политике, а экономическая и социальная политики будут «экологизированы».

*Ключевые слова:* экология, экологическая политика, экономическая политика, социальная политика, защита экологических прав, охрана окружающей среды.

Современное развитие общества и государства опосредуется государственной политикой. Как «общей», так и отдельными ее направлениями. Защита экологических прав на сегодняшний день должна находить отражение в политике. Прежде, всего, конечно, в политике экологической. Но, как и сама экологическая политика, так и ее отдельные направления, в том числе, защита экологических прав, тесно связаны с иными политиками. Прежде всего, с экономической и соци-

альной. Поэтому исследование проблемы формирования экологической политики, ее соотношение с иными политиками представляет насущный интерес для понимания того, в каком контексте они могут обеспечивать и обеспечивают защиту экологических прав.

Начавшийся в середине XX века процесс обособления экологической политики из тех политических направлений, которые признавались политологией, теорией государства и права в качестве самостоятельных, привел в конце 70-х, начале 80-х г. к выделению ее в качестве отдельного направления политики и политологической науки. Именно в это время термины «экологическая, экологический» начинают использоваться для описания и характеристики социальных процессов, формирующихся в связи с взаимодействием общества и природы.

Исследования процессов становления экологической политики осуществляются, в основном, представителями политологической и исторической наук. Именно в рамках политической экологии (или экополитологии), как науки, ищущей в настоящее время свое место в системе политических наук, развивающей свои теоретико-методологические основы, проведены историко-политологические исследования, дана периодизация ее выделения из общего политологического знания и развития. Многообразны исторические исследования экологической политики<sup>1</sup>.

Основным предметом указанных исследований становятся политические процессы, а также исторические условия их формирования, имевшие место в Советской и современной России. Осмыслению подвергнуты данные о состоянии природной среды, претерпевшей существенные изменения в результате проведения индустриализации, подходы к пониманию природы, вначале как источника ресурсов, которые необходимы для развития экономики<sup>2</sup>, а затем, как условия существования и развития человека. Существенное место отводится в исследо-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Бондарев Л.Г. История природопользования (Историческая экология): Учеб. пособие для студ. геогр. фак. вузов. М.: Изд-во МГУ. 1999. 96 с.; Бондарев Л.Г. Палеоэкология и историческая экология: Учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ. 1998. 107 с.; Калимуллин А.М. Историческое исследование региональных экологических проблем. Монография. М.: Прометей, 2006. 368 с.; Палехова П.В. Государственная экологическая политика и ее реализация в Российской Федерации в 1950-1990-е гг.: дис. ... докт. ист. наук. М., 2000. 480 с.

<sup>2</sup> Во вступительном слове на Первом Всероссийском съезде по охране природы, состоявшемся в сентябре 1929 г., Председатель Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК П.Г. Сидович сказал, что природоохранное движение, если хочет выжить в условиях социалистического строительства, должно претерпеть глубокие изменения. Оно должно впредь не ограничивать себя только охраной, но сосредоточить свои усилия на изучении факторов, повышающих производительную способность природы в интересах развития экономики / Труды 1-го Всероссийского съезда по охране природы. М., 1930. С. 23.

ваниях и роли общественных организаций, деятельность которых связана с охраной природной среды<sup>1</sup>.

Вместе с тем, в литературе отмечается, что начавшееся в 1980-х г. историческое осмысление проблем взаимодействия общества и природы не завершилось созданием сколько-нибудь полной работы, освещающей экологические проблемы экономического развития страны. Только в последние годы начинают появляться серьезные исторические исследования, посвященные различным аспектам эколого-экономических противоречий<sup>2</sup>.

Важно отметить, что как историки, так и политологи в качестве источниковой базы своих работ используют, прежде всего, разнообразные правовые, прежде всего, нормативные правовые акты. Опираясь именно на них, ученые делают выводы о процессах участия государства в организации использования природных ресурсов, а в дальнейшем – и об охране природной среды. Именно нормативные правовые акты, а также политические документы являются формальным выражением политической воли, политической линии государства по вопросам формирования и реализации природоресурсной, природоохранительной, а затем и экологической политик. Этот аспект политологических и исторических исследований подтверждает неразрывную связь политики и права, их взаимообусловленность и сущностное единство.

Положительно решая вопрос о присутствии на политическом поле Российского государства в период с начала до 70-х г. XX века таких направлений политики, как природоресурсная и природоохранительная, а также соответствующего их нормативно-правового воплощения, следует отметить, что, конечно-же, они не имели сущностного оформления в современном их понимании, а тем более, не могут рассматриваться как экологическая политика, институализированная лишь в конце 80-х, начале 90-х годов прошлого века.

А.С. Шилов, отмечает, что необходимость развития в спектре политических наук такой дисциплины как экополитология была отмечена рядом ученых (политологов и экологов) в середине 90-х г. прошлого века. Включение в Государственный образовательный стандарт (1995 г.) по специальности «Политология» учебной дисциплины «Гло-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Макеева Е.Д. Общественное движение за охрану природы в России в условиях социалистического строительства в 1920-1940-е г. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т.17. № 3(2). 2015. С. 423-428.

<sup>2</sup> Калимуллин А.М. Историческое исследование региональных экологических проблем: монография. М.: Прометей, 2006. С. 93-94.

балистика и экополитология» потребовало разработки и издания соответствующих учебных и методических пособий<sup>1</sup>.

Логично предположить, что именно этот период был временем окончательного формирования экологической политики. Тому есть и формально-юридическое основание. Конституция Российской Федерации 1993 г.<sup>2</sup> закрепила в ст. 71 полномочие Российской Федерации по установлению основ федеральной политики в области экологического развития, а в ст. 114 обязанность Правительства РФ по обеспечению проведения в России единой государственной политики в области экологии.

Таким образом, политика в области экологического развития, в области экологии стала конституционным термином, что вызвало его широкое использование как в законодательстве, так и в описании социально-политических и политико-правовых процессов.

Естественно, что включение в текст Конституции РФ термина «экология, экологический» не могло быть явлением случайным, оно было обоснованно результатами усилий ученых и практиков, развивавших теорию государственного строительства, права и законодательства, в том числе в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

И здесь особое место принадлежит эколого-правовой науке. Среди ученых, обосновавших использование этого термина применительно к соответствующей отрасли права, учебной дисциплине и правовой науке особо нужно выделить О.С. Колбасова и В.В. Петрова. Последний в 1980 г. опубликовал статью «Проблемы эколого-правовой терминологии», а в 1981 г. – работу «Экология и право»<sup>3</sup>. Его усилиями в 1987 г. в журнале «Вестник Московского университета» была организована дискуссия по концепции экологического права (1987, № 5, с. 33-57). Участники дискуссии отвергли сомнения в целесообразности формирования экологического права до принятия закона об охране природы или окружающей среды (О.С. Колбасов, 1976 г.). Они не со-

---

<sup>1</sup> Буйлов О.П., Шиллов А.С. Политическая экология: монография. М.: Saarbruchen. Deutschland: LAP LAMBERT Academic Publishing. 2015. С. 61-62.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> Петров В.В. Проблемы эколого-правовой терминологии. В сб. Правовые проблемы экологии. М.: ИНИОН АН СССР, 1980. 83 С.; Он же: Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981. 223 с.

гласились с прозападной транскрипцией названия этой дисциплины – «Право окружающей среды» (А.С. Тимошенко, 1986 г.)<sup>1</sup>.

О.С. Колбасов отмечает<sup>2</sup>, что дискуссия о наименовании отрасли права экологическим правом стартовала еще в 1973 г. Это нашло отражение в диссертации Н.С. Макаревича, который сделал в ее автореферате вывод о необходимости признания экологического права самостоятельной отраслью системы советского права<sup>3</sup>. Позднее, пишет О.С. Колбасов, я возвратился к данному вопросу в книге с недвусмысленным названием «Экология: политика – право» (1976), в которой содержалось мнение о возможности возникновения интегрированной отрасли права, достойной называться экологическим правом<sup>4</sup>.

В 1988 году в Институте государства и права АН СССР сектор правовых проблем рационального природопользования и охраны окружающей среды был переименован в сектор экологического права.

В декабре 1989 г. кафедра сельскохозяйственного права и правовой охраны окружающей среды Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова была переименована в кафедру экологического и земельного права<sup>5</sup>. В 1989 году была изменена и номенклатура специальности 12.00.06. Наименование специальности «Колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; Правовая охрана природы» изменено на «Сельскохозяйственное право; Земельное, водное, лесное и горное право; Экологическое право». В 1995 году вышел учебник В.В. Петрова «Экологическое право России».

Таким образом, термин «экология, экологический» был полноценно введен как в научный оборот, так и нашел выражение в наименовании отрасли права, учебной юридической дисциплины, номенклатуре специальностей юридических наук, политологической науке. Несомненно, это сказалось и на его введении в текст Конституции РФ 1993 г.

---

<sup>1</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. С. VII-VIII.

<sup>2</sup> Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27-37. Цит. по: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский Дом «Гордеш», 2012. С. 469.

<sup>3</sup> Макаревич Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1973. 20 с.

<sup>4</sup> Колбасов О.С. Указ. соч. С. 470.

<sup>5</sup> История кафедры экологического и земельного права // Официальный сайт Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://law.msu.ru/structure/kaf/ecolog-pr/history> (дата обращения: 13.07.2016).

Формальный исторический аспект появления и применения термина «экологический» по отношению к соответствующему направлению государственной политики и отрасли права неразрывно связан и с существенным вопросом о том, что послужило основанием к этому. Определяющее значение имели естественно-природные обстоятельства (экологический кризис), обусловившие усилия мирового сообщества и национальных государств по изменению понимания и подходов к оценке форм взаимодействия общества и природы.

Но до определенного момента в СССР и в России как политиками, так и учеными в различных областях естественных и социальных наук слова «экология, экологический» использовались в их первоначальном, чисто биологическом значении. Правовая наука (как теория государства и права, так и правовая охрана природы) также изучала теоретико-правовые проблемы использования природных ресурсов и охраны природной (окружающей природной) среды.

Поиск термина, который бы лучшим образом отражал суть как политики, так и соответствующей отрасли права был обусловлен глубинными изменениями в понимании комплекса проблем, возникающих в сфере взаимодействия общества и природы. В эти годы крепло осознание того, что только рассматриваемые в единстве, две формы взаимодействия общества и природы: охрана окружающей среды и обеспечение рационального использования природных ресурсов могут претендовать на научно обоснованное отражение складывающейся социальной реальности. С.А. Боголюбов в связи с этим отмечает, что ранее бытовавшая модель противопоставления природопользования охране окружающей среды ушла теперь в прошлое, будучи замененной представлениями о диалектическом единстве и двух сторонах одного феномена в виде отношения «общество – природа», где рациональное природопользование и охрана окружающей среды представляют собой непротивоположные варианты человеческого поведения<sup>1</sup>.

А.К. Голиченков обращает внимание на то, что еще в 1972 г. Н.Д. Казанцев поднимал вопрос об интеграции отраслей законодательства, регулирующих отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов. Ранее, в 1967 г., конструируя природоресурсовое право как интегрированную отрасль права, он включил в ее общую часть следующие основные институты: а) право собственности на

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В.Р. Авхадеев, С.Б. Бальхаева, Ю.В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИГиСП, ИНФРА-М, 2014. С. 189-200.

природные ресурсы; б) единый государственный фонд природных ресурсов; в) кадастр природных ресурсов СССР; г) право пользования природными ресурсами; д) принципы охраны природы; е) ответственность за нарушение норм права, регулирующих использование и охрану природных ресурсов. В этом случае, полагал Н. Д. Казанцев, земельное, водное, лесное, недренное и природоохранительное право, сохраняя свою самостоятельность в качестве отраслей права в общепринятом понимании этого термина, составят особенную часть природоресурсового права как интегрированной отрасли права<sup>1</sup>.

Становление и развитие экологической политики шло параллельно формированию иных общественно-политических институтов, иных областей научных знаний, отражавших отдельные стороны социальных отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы.

Н.Ф. Реймерс, исследуя понятие экологии, отмечает, что политизация экологических проблем выдвинула понятия экоразвития, экополитики, экологической безопасности. Связь их с экономикой определила появление гибридных эколога-экономических дисциплин от близких к политэкономии (политэкология) до конкретной экономики природопользования. Само природопользование обрело экологическую окраску. Вещественно-культурные и воззренческие ценности, воздействующие на человека, такие как архитектурная, ландшафтная и материальная среда, а также как аудиовизуальные, литературные и подобные им богатства, стали предметом экологии культуры<sup>2</sup>.

Исследуя формирование отечественной эколого-исторической науки, А.М. Калимуллин отмечает, что благодаря совместным усилиям зарубежных историков к началу XXI в. сложилась солидная зарубежная историографическая база экологической истории, которая доказала ее состоятельность как самостоятельного научного направления, но одновременно наметила ряд актуальных вопросов, требующих дальнейшей разработки<sup>3</sup>. В России в 1990-е г. публикуются работы Н.М. Матвеева, К.Н. Филипповой, Е.О. Новожиловой<sup>4</sup>, появляются учебные

---

<sup>1</sup> Интервью с деканом юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова А.К. Голиченковым. // Законодательство. 2008. № 8. С. 3-8.

<sup>2</sup> Реймерс Н. Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). М.: Журнал «Россия молодая», 1994. с.11.

<sup>3</sup> Калимуллин А.М. Историческое исследование региональных экологических проблем: монография. М.: Прометей, 2006. С. 13.

<sup>4</sup> Матвеев Н.М., Филиппова К.Н. Развитие экологических исследований в Самарской области в историческом аспекте // Самарская Лука. 1994. № 5. С. 5-32; Новожилова Е.О. У истоков исторической экологии // Экология человека. 1996. № 3. С. 78-79.

издания по экологической истории (исторической экологии) Л.Г. Бондарева, А.Т. Зверева<sup>1</sup>. Однако ими отмечается только лишь зарождающийся характер исторической экологии, выражается согласие с мнением<sup>2</sup>, что «историческая наука к концу XX в. сделала лишь первые шаги в изучении, критическом осмыслении и обобщении исторического опыта взаимодействия общества и природы, обеспечения сознательно-го регулирования экологических отношений»<sup>3</sup>.

Таким образом, экологическая политика как сфера действия государства и общества формировалась вместе с иными эколого-социальными, эколого-политологическими и эколого-правовыми областями науки и практики.

Она коррелируется с указанными социальными явлениями и имеет выраженную связь с государственной политикой как таковой и отдельными ее направлениями: с экономической, социальной, военной и иными политиками. Вместе с тем экологическая политика стала явлением совершенно иным как по своим целям, по набору инструментов для ее реализации, так и по законодательству, в котором нашла свое выражение.

Попытки установить соотношение экологической политики с экономической и социальной политиками наталкиваются на объективные трудности, связанные с их формальным выражением. Теоретическое осмысление экономической, социальной и экологической политик представляет собой сложную задачу, так как сложились многочисленные и разнообразные подходы как к их общему пониманию, так и к определению целей и задач. Легальное же их определение отсутствует, что обусловлено, вне всякого сомнения, сложностью самих этих явлений и стремлением государства не ограничивать себя рамками одной из существующих теорий понимания этих политик.

Вместе с тем, можно отталкиваться от некоторых доктринальных представлений об экономической политике как проводимой государством генеральной линии экономических действий, придании желаемой направленности экономическим процессам, воплощаемым в совокупность предпринимаемых государством мер, посредством которых достигаются намеченные цели и задачи, решаются социально - эконо-

---

<sup>1</sup> Бондарев Л.Г. Палеоэкология и историческая экология: Учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ. 1998. 107 с.; Он же: История природопользования (Историческая экология): Учеб. пособие для студ. геогр. фак. Вузов. М.: Изд-во МГУ. 1999. 96 с.; Зверев А.Т. Историческая экология: учебник. М.: Дом педагогики. 1999. 192 с.

<sup>2</sup> Калимуллин А.М. Указ. соч. С. 15.

<sup>3</sup> Палехова П.В. Государственная экологическая политика и ее реализация в Российской Федерации в 1950–1990-е г.: дис. ... докт. ист. наук. М., 2000. С. 74-75.

мические проблемы. В экономической политике находит непосредственное отражение реализуемый правительством страны курс. По своему замыслу экономическая политика призвана выражать, воплощать цели, задачи, интересы страны, государства и народа. В то же время в государственной экономической политике находят достаточное отражение интересы, позиции, взгляды самого правительства и тех кругов, лиц, от которых она зависит, с которыми непосредственно связана<sup>1</sup>.

Цели экономической политики исследователями также определяются по-разному. В самом общем виде ими являются обеспечение стабильного роста национальной экономики, поддержание эффективного размера занятости, стабилизация уровня цен, борьба с инфляцией, обеспечение сбалансированного внешнеторгового баланса. А.А. Ковалем предложена система целей экономической политики, включающая высшие цели, а также цели второго и третьего порядка. Высшая (долгосрочная) определена как повышение благосостояния нации, к целям второго порядка (среднесрочным) отнесены стабилизация и/или экономический рост; к целям третьего порядка (краткосрочным) – «магический четырехугольник» (уровень цен, уровень безработицы, прирост ВВП, баланс внешнеторговых операций)<sup>2</sup>.

Президентом РФ, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, принят Указ «О долгосрочной государственной экономической политике»<sup>3</sup>, которым в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации, достижения технологического лидерства российской экономики, определяются важнейшие показатели социально-экономического развития.

Правительству РФ поручается создать необходимую институциональную основу для достижения этих показателей путем разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития; совершенствования бюджетной, налоговой политики, повышения эффективности бюджетных расходов и государственных закупок; приватизации и совершенствования управления государственным имуществом; улучшением условий ведения предпринимательской дея-

---

<sup>1</sup> Андросов В.В. Экономическая политика государства: вопросы методологии // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 2. С. 8-11.

<sup>2</sup> Коваль А.А. Экономическая политика государства и направления ее совершенствования в Российской Федерации: диссертация ... кандидата экономических наук. Воронеж, 2009. 140 с.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

тельности, а также модернизации и инновационного развития экономики.

Конституционное провозглашение России социальным государством, являясь целеполагающим, пока не сопровождается непротиворечивыми представлениями о его содержании и механизмах реализации. Требуется дополнительная аналитическая работа для системного понимания социальной политики. Особую актуальность приобретает вопрос, является ли социальная политика лишь одной из функциональных сторон современного государства или комплексной и системной характеристикой цивилизованного общества, определенным типом и способом взаимоотношения его субъектов. И доктринальные исследования социальной политики, и государственные документы: законодательство, документы стратегического планирования, обнаруживают неразрывное единство экономической и социальной политик.

И.П. Денисова критикует неприемлемость подхода к социальной политике как производной, соподчиненной по отношению к экономической политике, обосновывает их диалектическую взаимосвязь, которая находит свое конкретное проявление в их взаимообусловленности и взаимодополнении, обеспечивающих, с одной стороны, успешное функционирование рыночной экономики на основе последовательной реализации института частной собственности, экономической свободы и независимости рыночных агентов, инициативы и личной ответственности работников за свое и семьи благополучие, равных конкурентных отношений для всех хозяйствующих субъектов, отделении собственности от власти, а с другой стороны, доступ максимально большего количества граждан к благам, распределяемым рыночным путем, использование условий жизни и всестороннего совершенствования всех членов общества исходя из принципов социальной справедливости и благосостояния для всех, консенсус интересов работников, государства, бизнеса на основе социального партнерства, единство общества, социальную стабильность и устойчивость<sup>1</sup>.

В самом общем виде могут быть определены следующие цели социальной политики: обеспечение человеку от рождения до старости нормальных условий жизни и развития; создание условий для функционирования семьи как первичной ячейки общества, особое внимание оказывать матерям; обеспечение экономической безопасности, надежная защита конституционных прав и свобод граждан; обеспечение эффективной защищенности населения: повышение качества социальной

---

<sup>1</sup> Денисова И.П. Концептуальные основы социальной политики государства: дис. ... докт. экон. Наук. М., 2005. 376 с.

защиты населения, охрана здоровья, культуры, обеспечения жильем, улучшение демографической ситуации.

Они во многом коррелируют целям социально-экономической политики, разработанным в доктрине экономической науки. Так, например, М.С. Санталова определяет дерево целей государственной социально-экономической политики современной России. Оно, на ее взгляд, включает в себя следующую стратегию социально-экономического развития: создание условий для экономического роста и структурных изменений в экономике, активная промышленная политика, повышение уровня жизни, социальная защита человека труда, регулирование занятости населения, рациональное использование природно-ресурсного потенциала, снижение экологического загрязнения, регулируемое развитие городских агломераций и сельских населенных пунктов, изменение территориальной структуры и инвестиционной политики, увеличение внешних и внутренних источников финансирования, развитие межрегиональных и внешнеэкономических связей<sup>1</sup>.

В Указе Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>2</sup> определены некоторые показатели социальной политики, связанные, прежде всего, с увеличением заработной платы работников бюджетной сферы, числа высококвалифицированных работников и специальных рабочих мест для инвалидов.

Для проведения сравнительного анализа обратимся к пониманию экологической политики и ее целей. Исходными для исследования можно принять определение государственной экологической политики А.К. Голиченкова как деятельности государства, направленной на сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.<sup>3</sup> Здесь понятие экологической политики дается через описание ее целей. В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>4</sup> (далее также –

---

<sup>1</sup> Санталова М.С. Социально-экономическая политика государства: методология и теория: автореф. дис. ... докт. эконом. наук. М., 2006. С. 8.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

<sup>3</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 54.

<sup>4</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Доступ из Справ. прав. системы «КосультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2019).

Основы государственной политики в области экологического развития, Основы) стратегической целью государственной политики в области экологического развития называется решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Эти цели практически дословно воспроизводят положения преамбулы ФЗ «Об охране окружающей среды» о целях самого закона.

Попытка установить соотношение между целями экономической, социальной и экологической политик сталкивается с проблемой приведения их к единому знаменателю, показателю, который характеризовал бы их как элементы общей государственной политики, совместное действие которых обеспечивало бы достижение единой, общей цели. С точки зрения концепции современного развития общества в глобальном масштабе, таким знаменателем, интегрированным показателем должно быть устойчивое развитие. Устойчивое развитие в его понимании в соответствии с Декларацией, принятой на Конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и развитое в более поздних документах<sup>1</sup>.

И здесь нужно заметить, что доктринальные представления об экономической, социальной, социально-экономической и экологической политиками обнаруживают между собой как некоторую взаимосвязь, так и неизбежные различия, обусловленные спецификой целей каждой из политик.

Анализ приведенных выше суждений о целях рассматриваемых политик позволяет обнаружить их единство, проявляющееся в том, что целями экологической и социальной политик является устойчивое развитие общества, проявляющееся в повышении качества (уровня) жиз-

---

<sup>1</sup> Н.Д. Вершило предлагает понимать под «устойчивым развитием» экологически обоснованное экономическое и социальное развитие, достигаемое посредством обеспечения учета экологических требований при подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений в интересах нынешнего и будущих поколений. См.: Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 9. 25 сентября 2015 г. государства – члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 года. Она содержит 17 целей, направленных на ликвидацию нищеты, сохранение ресурсов планеты и обеспечение благополучия для всех. Каждая из целей содержит ряд показателей, которые должны быть достигнуты в течение 15 лет. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/№15/291/92/PDF/ N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 21.07.2016).

ни, улучшение (охрана) здоровья населения и демографической ситуации, сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций (рациональное использование природно-ресурсного потенциала).

Единство целей экономической и экологической политик проявляется на уровне высших (по определению А.А. Коваля) целей. Ею для экономической политики является повышение благосостояния нации, а для политики экологической – устойчивое развитие общества, предполагающее, в том числе, и необходимый уровень экономического благополучия.

Специфика целей экологической политики, по сравнению с целями социальной, экономической, социально-экономической политик определяется, прежде всего, адресатом этих целей, «выгодоприобретателем», в интересах которого осуществляется политика. Главной целью экологической политики является «сохранение природных систем, поддержание их целостности» (А.К. Голиченков). Таким образом, государство адресатом своей политики должно признавать природу, которая составляет основу жизни и деятельности человека. И только следующие цели, достигаемые посредством реализации главной, связаны с достижением определенных общественных, социальных интересов: «поддержание ... жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны».

Иные адресаты у политик социальной и экономической. Ими являются социальные акторы – само государство, общество и конкретный человек. Из этого вытекает и специфический характер этих целей: «создание условий для экономического роста и структурных изменений в экономике, активная промышленная политика, повышение уровня жизни, социальная защита человека...» (М.С. Санталова).

Таким образом, можно сделать вывод, что понимание политики как системы взглядов на развитие общества и государства, позволяет увидеть и в экологической, и экономической, и социальной политиках экологическую составляющую, в том числе, связанную с обеспечением благоприятного состояния окружающей среды (среды жизнедеятельности) и защитой прав субъектов на нее.

Однако если анализу подвергнуть цели исследуемых политик в соответствии с тем, как они сформулированы в правовых актах, то соответствующей системы, логики и взаимосвязи не обнаруживается. Цели экономической и социальной политик, содержащиеся в Указах

Президента от 07 мая 2012 г. № 596 и № 597 имеют локальный, ограниченный, несистемный характер. Они выражают позицию государства по острым проблемам, сложившимся в стране сегодня, нацелены на решение насущных, но все же частных вопросов. В силу этого обстоятельства методологически неверной будет попытка соотносить их с доктринальными воззрениями.

Несколько иная ситуация имеет место в отношении целей экологической политики, нашедших отражение в Основах государственной политики в области экологического развития. Они имеют все признаки документа государственного стратегического планирования, рассчитаны на действие до 2030 года, отражают позицию государства по ключевым вопросам в сфере взаимодействия общества и природы.

Вместе с тем, говоря о соотношении целей экономической, социальной и экологической политик как основании для отграничения экологической политики, признания ее самостоятельной сферой деятельности государства, следует заметить, что буквальное, как отмечалось выше, воспроизведение целей ФЗ «Об охране окружающей среды» в качестве целей экологической политики, привело к самым печальным и в политическом, и в правовом плане последствиям.

Первой целью экологической политики провозглашается «решение социально-экономических задач», на основе которых, делаем вывод, «обеспечивается экологически ориентированный рост экономики, сохраняется благоприятная окружающая среда, биологическое разнообразие и природные ресурсы...». Решение социально-экономических задач не может быть целью экологической политики. Это цель социально-экономической политики, что подтверждается приведенными доктринальными ее определениями. Если целью экологической политики становится «решение социально-экономических задач», то экологическая политика заканчивается в этот самый момент. Дальше речь может идти только лишь об экологической составляющей экономической и социальной политик.

Сопоставление экономической, социальной и экологической политик может быть проведено и по законодательству, в котором они находят свое выражение.

Правовую основу указанных политик, вне всякого сомнения, составляют положения Конституции РФ. Пункт «е» ст. 71 относит к ведению РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России. Компетенция РФ в области экономической политики также закрепля-

ется пунктами «д», «ж», «з», «и» указанной статьи. Правительство РФ, в соответствии со ст. 114: обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики (п. «б»); обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии (п. «в»); осуществляет управление федеральной собственностью (п. «г»). Основу социальной политики закрепляет ст. 7 Конституции РФ, провозглашающая Россию социальным государством, экономической – ст. 8, гарантирующая свободу экономической деятельности и единство экономического пространства, экологической – ст. 9, устанавливающая, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Развитие конституционных положений об экономической, социальной и экологической политиках в российском законодательстве осуществляется по-разному. Экологическая и социальная политики находят выражение в достаточном большом массиве специального законодательства, в том числе, в федеральных законах. Экономическая же политика не закрепляется в законах, находя реализацию в подзаконных нормативных правовых актах, а иногда и в правовых актах, не имеющих нормативного характера.

К.В. Марков отмечает, что состояние правового регулирования стратегии экономического развития и экономическая политика государства, как правило, определяются не на законодательном уровне, а на уровне подзаконных актов. Проводимые в этом направлении мероприятия со стороны государства утверждены постановлениями и распоряжениями Правительства РФ или приказами отраслевых министерств<sup>1</sup>. Правовую основу современной экономической политики составляет, прежде всего, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>2</sup>, концепции (стратегии) развития отдельных секторов экономики и регионов<sup>3</sup>, а

---

<sup>1</sup> Марков К.В. Правовая политика государства в сфере экономики: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 2.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>3</sup> См., напр.: Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации (1996); Концепция федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016 - 2025 годы (2014) и аналогичные концепции по другим регионам; Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (2003) и др.

также Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»<sup>1</sup>.

Особое место в ряду документов государственного стратегического планирования, в котором находит выражение экономическая, социальная, экологическая и иные политики, занимает Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.<sup>2</sup>

Законодательную основу социальной политики составляют значительное число федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Только поиск в информационной справочной правовой системе КонсультантПлюс по запросу «социальный» выдает список из 259 федеральных законов, из них – 248 действующих.

Причем, неполнота федерального законодательства отмечается самыми авторитетными исследователями.<sup>3</sup>

Кроме федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации правовую основу социальной политики составляют и значительное число подзаконных нормативных правовых актов. Они имеют различную направленность, рассчитаны на различные сроки применения, но в совокупности создают необходимую правовую основу для развития и реализации социальной политики. Так, например, Президентом РФ утверждались: Программа Правительства РФ «Двенадцать дел Правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики»<sup>4</sup> и др.

Экологическая политика в сегодняшнем ее понимании также находит выражение в праве и законодательстве. Провозглашение в преамбуле ФЗ «Об охране окружающей среды» положения о том, что он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, объективно обуславливает необходимость выведения целей, принципов и содержания экологической политики именно из этого закона. С.А. Боголюбов справедливо отмечает, что формирование государственной экологической политики начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в праве основных

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>3</sup> См., напр.: Куренной А.М. Осознает ли государство реальную необходимость эффективного правового регулирования в сфере социальной политики? // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 2-6.

<sup>4</sup> Программа Правительства РФ. Двенадцать дел Правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики (утв. Президентом РФ) // Российская газета. 1998. № 16.

принципов охраны окружающей среды.<sup>1</sup> Именно указанный закон содержит принципы, на основе которых экологическая политика находит выражение и в иных нормативных правовых актах. Многообразие актов экологического законодательства создает кроме несомненного положительного результата и существенные проблемы в формулировании экологической политики. Пороки законодательной техники приводят к возникновению коллизий между нормами различных законов, в которых закрепляется экологическая политика (ее отдельные направления). Вместе с тем, это не служит непреодолимым препятствием для выработки единого понимания экологической политики на основе принципов охраны окружающей среды. Применимые для формулирования экологической политики принципы содержат, например, федеральные законы «Об экологической экспертизе»<sup>2</sup>, «Об охране атмосферного воздуха»<sup>3</sup>, Земельный кодекс РФ<sup>4</sup>, иные акты природоресурсного законодательства.

К правовым актам, предметом которых является экологическая политика, относятся, кроме законов, акты Президента РФ, Правительства РФ и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Существенное значение для признания экологической политики самостоятельной сферой политической жизни общества и государства имеет анализ соотношения средств, мер, инструментов реализации экономической, социальной и экологической политик.

И.П. Денисова, раскрывая совокупность мер, направленных на реализацию социальной политики, отмечает<sup>5</sup>, что в их основе лежит разработка пороговых значений государственных социальных стандартов, определяющих вектор социально-экономического развития и служащих исходной базой для составления целевых комплексных социальных программ; сочетание государственного и рыночного регулирования денежных доходов и потребления населения с учетом соблюдения принципов эквивалентности и возмездности, subsidiarity и

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 20.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>5</sup> Денисова И.П. Концептуальные основы социальной политики государства: дис. ... докт. экон. наук. М., 2005. С. 12.

солидарности поколений, социального партнерства, социальной справедливости и благосостояния для всех. С.В. Калашников, в свою очередь, исследуя социальную политику социального государства с позиции эволюции ее теории и практики<sup>1</sup>, выделяет в качестве мер, обеспечивающих формирование концепции социальной политики, следующие: разработку социальных стандартов, обеспечивающих соответствующий уровень жизни; формирование политики доходов населения за счет реформы оплаты труда; социальное страхование; развитие пенсионного обеспечения; формирование рынка труда и занятости; развитие системы социальной защиты и социальных услуг.

Средствами реализации экологической политики, по мнению Л.Г. Клюкановой<sup>2</sup>, являются: развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием; нормативное правовое регулирование и правоприменение; экономические и финансовые механизмы; экологический мониторинг и информационное обеспечение; научное обеспечение; экологическое образование и просвещение; развитие гражданского общества как условия реализации государственной политики в области экологии; формирование и развитие региональной политики в области экологии; а также международное сотрудничество в соответствующей сфере. Эта позиция разделяется и другими исследователями.

Оценка факторов, обуславливающих самостоятельность экологической политики, позволяет утверждать, что естественнонаучные, политические, социальные, правовые условия предопределили объективный характер формирования в конце 70-х, начале 80-х г. XX в. экологической политики, как интегрированного понятия, сферы политической жизни, социально-правового явления.

Экологическая политика возникла как ответ на общественно-политический запрос в политике государства, опосредующей экологическую сферу общественных отношений: по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. Существовавшие до нее направления политики, связанные с использованием природных ресурсов, как условия развития экономики, с охраной природной среды, обеспечивающей решение наиболее острых проблем, вызванных ее негативным воздействием на жизнь и здоровье человека, не могли в условиях экологического кризиса являться эффективными политическими инструментами.

---

<sup>1</sup> Калашников С.В. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики: дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. 330 с.

<sup>2</sup> Клюканова Л.Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 11.

Институализация экологической политики завершилась в процессе того, как в политологических и правовых исследованиях была разработана ее доктрина, в общественном сознании выработалась и закрепились потребность в политике, задающей вектор устойчивого развития человечества в условиях грозящей экологической катастрофы.

Достижение целей экологической политики, в том числе, связанных с обеспечением и защитой прав субъектов на благоприятную окружающую среду, возможно лишь в случае, если указанные цели находят отражение в «общей» государственной политике, а экономическая и социальная политики будут «экологизированы».

### **Библиографический список**

1. Андросов В.В. Экономическая политика государства: вопросы методологии // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 2. С. 8-11.
2. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 368 с.
3. Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В.Р. Авхадеев, С.Б. Бальхаева, Ю.В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. С. 189-200.
4. Бондарев Л.Г. История природопользования (Историческая экология): учебное пособие для студ. геогр. фак. Вузов. М.: Изд-во МГУ. 1999. 96 с.
5. Бондарев Л.Г. Палеоэкология и историческая экология: учебное пособие. М.: Изд-во МГУ. 1998. 107 с.
6. Буйлов О.П., Шилов А.С. Политическая экология: монография. М.: Saarbruchen. Deutchland: LAP LAMBERT Academic Publishing. 2015. С. 61-62.
7. Вершило Н.Д. Эколога-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. 54 с.
8. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 54.
9. Денисова И.П. Концептуальные основы социальной политики государства: дис. ... докт. экон. наук. М., 2005. 468 с.

10. Зверев А.Т. Историческая экология: учебник. М.: Дом педагогики. 1999. 192 с.
11. Интервью с деканом юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова А.К. Голиченковым. // Законодательство. 2008. № 8. С. 3-8.
12. История кафедры экологического и земельного права // Официальный сайт Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://law.msu.ru/structure/kaf/ecolog-pr/history> (дата обращения: 13.07.2016).
13. Калашников С.В. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики: дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. 330 с.
14. Калимуллин А.М. Историческое исследование региональных экологических проблем: монография. М.: Прометей, 2006. 368 с.
15. Клюканова Л.Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 11.
16. Коваль А.А. Экономическая политика государства и направления ее совершенствования в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2009. 140 с.
17. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27-37.
18. Куренной А.М. Осознает ли государство реальную необходимость эффективного правового регулирования в сфере социальной политики? // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 2-6.
19. Макаревич Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1973. 20 с.
20. Макеева Е.Д. Общественное движение за охрану природы в России в условиях социалистического строительства в 1920-1940-е гг. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т.17. № 3(2). 2015. С. 423-428.
21. Марков К.В. Правовая политика государства в сфере экономики: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 2.
22. Матвеев Н.М., Филиппова К.Н. Развитие экологических исследований в Самарской области в историческом аспекте // Самарская Лука. 1994. № 5. С. 5-32.
23. Новожилова Е.О. У истоков исторической экологии // Экология человека. 1996. № 3. С. 78-79.

24. 25 сентября 2015 г. государства – члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 года // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/№15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения: 21.07.2016).
25. Палехова П.В. Государственная экологическая политика и ее реализация в Российской Федерации в 1950-1990-е г.: дис. ... докт. ист. наук. М., 2000. 482 с.
26. Петров В.В. Проблемы эколого-правовой терминологии. В сб. Правовые проблемы экологии. М.: ИНИОН АН СССР, 1980. 83 с.
27. Петров В.В. Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981. 223 с.
28. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. С. VII-VIII.
29. Реймерс Н. Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). М.: Журнал «Россия молодая», 1994. 367 с.
30. Санталова М.С. Социально-экономическая политика государства: методология и теория: автореф. дис. ... докт. эконом. наук. М., 2006. 42 с.
31. Смидович П.Г. Вступительное слово на Первом Всероссийском съезде по охране природы, состоявшемся в сентябре 1929 г. / Труды 1-го Всероссийского съезда по охране природы. М., 1930. С. 23.

#### § 4. Экологические права и интересы будущих поколений: вызов современному праву



**Автор:** *Краснова Ирина Олеговна* – заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва.

Окончила в 1975 г. Московский государственный педагогический институт им. Ленина. В 1988 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему: «Экологическое управление в США», в 1997г. защитила докторскую диссертацию на тему: «Экологическое право США: теоретико-правовое исследование». Сфера научных интересов:

экологическая политика и право, экологическое право Европейского союза, водное право, экономический механизм регулирования охраны окружающей среды, земельное право.

*Аннотация.* В работе исследуется институт экологических прав и интересов будущих поколений. Констатируется существование различных теорий определения круга этих прав и интересов, а также способов их защиты. Отмечается, что российское законодательство находится на стадии политико-правового и декларативного признания этих прав, а пока формируемая концепция «зеленой» экономики рассматривается как модель будущего развития. Проводится анализ зарубежной практики. Делается вывод, что институт экологических прав и интересов будущих поколений способен обеспечить новый вектор развития экологического законодательства России.

*Ключевые слова:* будущие поколения, равенство поколений, экологические права и интересы, устойчивое развитие, «зеленая» экономика, климат, технологическое развитие, энергоэффективность.

Конституция РФ провозглашает ответственность многонационального народа Российской Федерации за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями. В этом конституционном принципе заложен вектор развития российского права – при регулировании общественных отношений учитывать воздействие принимаемых решений и установленных моделей поведения сегодня на интересы и права граждан и общества будущего. Этот конституционный принцип и точ-

ка ориентации особо актуальна для правового регулирования экологических отношений, когда несмотря на предпринимаемые усилия процессы деградации природы, истощения природных ресурсов продолжают свое действие. В динамике это, по сути, означает лишение будущих поколений права на жизнь.

Такая угроза для выживания будущих поколений поставлена на повестку дня реализации политики экологического развития в России. В соответствии с Докладом «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», рассмотренном на заседании Государственного Совета РФ в 2016 г., «экстенсивный экспоненциальный рост приблизил человечество в «экологическим пределах роста» и способствовал «экологической» перестройке концепций экономического роста», а «современный уровень преобразования природной среды в России достиг тех критических значений, при которых ухудшение состояния компонентов природной среды может привести к их деградации и невозможности сохранения благоприятной окружающей среды для будущих поколений»<sup>1</sup>.

Несмотря на общее понимание ответственности живущих людей, государства и гражданского общества перед будущими поколениями за сохранение природных основ жизни, современное право не только России, но и многих других стран пока не выработало очевидно приемлемых универсальных правовых механизмов защиты экологических прав и законных интересов будущих поколений в реальных правоотношениях.

Международные документы обращаются к проблеме соотношения прав и интересов настоящего и будущих поколений преимущественно в форме декларативной констатации необходимости учета потребностей будущих поколений наравне с потребностями настоящих поколений. Наиболее ясно такой подход к регулированию общественных отношений выражен в концепции устойчивого развития, которое понимается как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»<sup>2</sup>. Этот основополагающий подход воспроизводится и в различных международных экологических договорах, которая придает уже некую конкретизацию концепции устойчивого развития применительно к отраслевым отно-

---

<sup>1</sup> Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» // Кремль, 2016. URL: <http://www.cenef.ru/file/Doklad.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>2</sup> Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. Под ред. С.А.Евтеева и В.А. Перелета. М., Прогресс, 1989. С. 50 (372). URL: [OurCommonFuture-introduction.pdf](http://www.un.org/ru/development/ourcommonfuture-introduction.pdf) (дата обращения: 25.05.2019).

шениям и экологическим проблемам. Так, Декларация Рио 1992 г. уже провозглашает равенство прав и интересов настоящего и будущих поколений, по сути, включая будущие поколения в число субъектов прав на развитие в настоящем времени.<sup>1</sup> Также из принципа равенства между поколениями исходит и Конвенция об изменении климата, предусматривая меры охраны климатической системы как неотъемлемого фактора выживания (1992)<sup>2</sup>. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992) уже прямо подчиняет интересы в использовании водных ресурсов настоящего поколения интересам будущих поколений, уже прямо не исходя из их полного равенства<sup>3</sup>. В некоторых случаях международные документы в попытке уйти от понятных, но достаточно абстрактных деклараций определяют, хотя и в не менее декларативной форме лиц, отвечающих за передачу экологических благ будущим поколениям. Стокгольмская декларация по окружающей человека среде (1972) возлагает обязанность на живущих людей обеспечить охрану окружающей среды на благо будущих поколений<sup>4</sup>. Из такого же понимания носителя обязанностей исходит и Декларация ЮНЕСКО об ответственности настоящего поколения перед будущими поколениями от 12 ноября 1997 г.<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Принцип 3 Декларации Рио гласит: «Право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды». 3. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.) // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>2</sup> «Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 09 мая 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 12. С. 23–24.

<sup>3</sup> «Управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (заключена в г. Хельсинки 17 марта 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3–18.

<sup>4</sup> Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений». Стокгольмская декларация по окружающей человека среде от 16 июня 1972 г. // <http://docs.cntd.ru/document/901880141> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>5</sup> «На нынешних поколениях лежит обязанность обеспечивать всестороннюю защиту потребностей и интересов нынешних и будущих поколений». Декларация ЮНЕСКО об ответственности настоящего поколения перед будущими поколениями от 12 ноября 1997 г. // [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID%3D13178%26URL\\_DO%3DDO\\_TOPIC%26URL\\_SECTION%3D201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID%3D13178%26URL_DO%3DDO_TOPIC%26URL_SECTION%3D201.html) (дата обращения: 25.05.2019).

Все эти международные документы, с учетом некоторых важных вариаций в содержании соотношения прав и интересов настоящего и будущих поколений объединяет общая генеральная установка: развитие государств должно на перманентной основе сопровождаться мерами охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов во благо будущего; критерием достаточности этих мер являются права и интересы будущих поколений; потребности граждан, общества и государств подлежат ограничению не только в интересах справедливого и сбалансированного распределения благ между собой, но и в интересах сохранения этих благ на уровне потребностей еще не родившихся людей; ответственность за сохранение природно-естественной основы жизни будущих поколений возлагается на настоящие поколения.

На стадии политико-правового и декларативного признания прав и интересов будущих поколений в природных ресурсах и природных благах как фактора для ограничения потребностей настоящего поколения сегодня находится и российское законодательство. Сохранение окружающей среды и ее природных ресурсов обосновывается необходимостью удовлетворения потребностей как настоящего, так и будущих поколений провозглашается в качестве стратегической цели экологического развития<sup>1</sup>. Интересы настоящего и будущих поколений в охране окружающей среды лежат в основе политики устойчивого развития территорий<sup>2</sup>.

Таким образом, с развитием концепции устойчивого развития в международном праве и концепции экологического развития в российской политико-правовой терминологии<sup>3</sup>, теории равенства поколений в

---

<sup>1</sup> Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений... Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Доступ из Справ. прав. системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2019).

<sup>2</sup> Устойчивое развитие территорий - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>3</sup> Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений... Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Доступ из Справ. прав. системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2019).

международном праве, ограничится только признанием прав настоящего поколения на природные ресурсы уже невозможно.<sup>1</sup> Окружающая среда и природные ресурсы приобретает оттенок объекта наследия, означающего обязанность настоящего поколения сохранить природные ресурсы для будущих поколений.

Такой курс государственной экологической политики ставит отечественное экологическое право перед новым вызовом – трансформировать политические декларации в правовые нормы, выработать приемлемые правовые механизмы регулирования отношений по поводу природы с учетом потребностей и интересов не только живущих, но и грядущих поколений. Отвечая на этот вызов, экологическому праву придется столкнуться с рядом непростых вопросов. Невозможно даже с приблизительной точностью определить круг интересов будущих поколений по отношению к природе, особенно в условиях научно-технического прогресса, когда уже сегодня люди нашли искусственную замену природным ресурсам, когда качество и количество потребностей меняется. Недостаточно ясно, кто – государственные органы, настоящее поколение, общественные структуры могут эффективно и полноценно выступать выразителями прав и интересов будущих поколений. Не ясно, как обеспечить объективность, непредвзятость в определении этих интересов, преодолеть эгоизм живущих людей, обеспечить готовность настоящего поколения поделиться своими потребностями и правами ради неизвестных будущих поколений.

Современная наука экологического права России пока вполне справедливо оценивает установленные природоохранные ограничения негативного воздействия, правовые требования обеспечения рационального природопользования, конституционную обязанность каждого охранять природу и бережно относиться к природным богатствам, обязанность лесовосстановления, воспроизводства природных ресурсов, сохранения водных биологических ресурсов и охотничьих ресурсов в

---

ской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Доступ из Справ. прав. системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2019).

<sup>1</sup> В настоящее время есть основания утверждать, что появился новый субъект конституционно-правовых отношений - будущие поколения россиян. В преамбуле Конституции подчеркивается ответственность народа России за свою Родину перед будущими поколениями. А в сфере бюджетных отношений появились такие понятия, как "стабилизационный фонд", "фонд будущих поколений". Соответственно появляется новая публичная цель - защита экономических интересов будущих поколений россиян // Комментарий. Указ. соч. ; «...Она (земля) имеет уникальное значение во всей системе предпринимательской деятельности людей и для всего человеческого сообщества, поскольку является единственным местом проживания всех народов и поколений людей...». Гришаев С.П. Эволюция законодательства об объектах гражданских прав // Справ. прав. система «КонсультантПлюс». 2015. С. 8-9

качестве правовых механизмов защиты и реализации прав и интересов в равной степени как настоящих так и будущих поколений, не разделяя ни субъектов-носителей прав и интересов, ни сами права и интересы<sup>1</sup>. Один из традиционных и проверенных практикой способов поддержания качества земель как основы обеспечения продовольственной безопасности оценивается в науке как одна из мер поддержания «устойчивости землепользования в интересах настоящего и будущего поколений»<sup>2</sup>. Вероятно, сегодня действительно трудно вырваться за рамки реальности и сконструировать даже в декларативной форме правовую модель достаточно абстрактных экологических прав и интересов будущих поколений.

Тем не менее, прогрессивные исследования и осторожные, но конструктивные предложения по этому вопросу имеются. Так, предлагается выделить «базовые интересы... которые остаются неизменными» и соответственно подлежат защите в полном объеме для будущих поколений<sup>3</sup>. На этом фоне сохранение, к примеру, исчерпаемых энергетических ресурсов недр представляется неразумным, так как способно привести к краху современное общество. Однако на фоне исчерпаемости органических энергоносителей, форсированными темпами особенно в западных экономически развитых странах развивается возобновляемая энергетика, способная гарантировать энергообеспеченность общества на длительную перспективу, и соответственно отдельное направление энергетического и экологического права. Его система уже характеризуется применением преимущественно экономических методов правового регулирования, направленных на стимулирование вовлечения возобновляемых источников энергии в структуру энергоснабжения, в отличие от преимущественно административных по отношению к недропользованию для добычи традиционных органических энергоносителей. Эти усилия, несомненно, способны гарантиро-

---

<sup>1</sup> Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 3-8; Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 216 с.

<sup>2</sup> Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 234 с.

<sup>3</sup> При всей исторической бурной изменчивости российского государства и права базовые ценности народов России оставались и остаются неизменными. В этой связи необходимо, прежде всего на конституционном уровне, а затем и в законодательстве о недрах, закрепить принцип использования недр в интересах не только настоящих, но и будущих поколений россиян. Действующее на сегодняшний день законодательство за редким исключением обходит этот вопрос стороной. Клеандров М.И. Нефтегазовый комплекс России и базовые проблемы права собственности // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (выпуск 4) / под общей ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. Тюмень, 2003. С. 152.

вать долгосрочность энергообеспечения, учет и защиту прав и интересов будущих поколений.

На уровне государственной политики России предпринимаются усилия сформулировать новую модель «зеленого» общественного развития в условиях «экологических пределов роста», ставящих под угрозу «сохранение благоприятной окружающей среды для будущих поколений». Такая модель, по сути, означает дальнейшее социально-экономическое развитие с нулевым негативным воздействием на окружающую среду,<sup>1</sup> отказом от ресурсной экономики, и одновременным устранением нерешенных и накопленных сегодня экологических проблем. В рамках разработки и реализации модели «зеленого» развития экологическому законодательству предстоит пройти существенную реконструкцию. В Государственной докладе «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений»<sup>2</sup> определены основные приоритеты в такой реконструкции. Это в общем включает курс на выявление и стимулирование развития зеленых секторов экономики, сертификация экологического происхождения продукции, изменение системы нормирования воздействий на атмосферный воздух путем введения квот концентрации загрязняющих веществ вместо нормативов допустимых выбросов, так называемая «экологизация» деятельности, повышение энергоэффективности, в том числе путем более широкого использования возобновляемых источников энергии, снижение выбросов парниковых газов и решение проблемы антропогенного изменения климата. Ключевое место в развитии экологического законодательства предстоит занять институту экологической безопасности, в систему которого должны войти правовые меры внедрения инновационных «зеленых» технологий, в том числе по обращению с отходами, очистке сточных вод, ликвидации объектов прошлого (накопленного) экологического ущерба, повышение эффективности функционирования национальной системы особо охраняемых территорий, обеспечение проведения стратегической экологической оценки проектов и программ, внедрение системы сводных расчетов загрязне-

---

<sup>1</sup> «России предстоит перейти к модели роста, которая позволяет не только замораживать, но и снижать, причем не только удельные, но и абсолютные показатели негативного воздействия на окружающую среду». Государственный совет Российской Федерации. Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». М., Кремль, 2016. С. 32-33.

<sup>2</sup> Государственный доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». URL: <http://www.cenef.ru/file/Doklad.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).

ния атмосферного воздуха, сохранение биологического разнообразия и другие<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что предусмотренные приоритеты «зеленого» развития и предлагаемые меры их реализации, в том числе определяющие перспективные направления развития экологического законодательства, как подразумевается, нацелены на защиту интересов не только настоящего, но и будущих поколений людей России, никаких специальных правовых мер защиты прав и интересов будущих поколений не сформулировано. Это означает, что в системе отношений в области охраны окружающей среды и природопользования будущие поколения как самостоятельный, но виртуальный носитель прав и интересов не участвует. Такой подход может быть оправдан, так как бессмысленно предоставлять права несуществующему субъекту, который не сможет ни воспользоваться, ни реализовать эти права и даже выразить свои интересы. Однако, потенциал правового механизма экологических прав и интересов будущих поколений не исчерпан. Действуя от имени будущих поколений, скажем общественные объединения или специально учрежденные государственные должности, получают возможность принимать участие в вынесении в настоящем времени государственных решений, способных оказать влияние на интересы будущих поколений.

В поисках новых подходов в регулировании экологических отношений с участием будущих поколений есть смысл ознакомиться и с зарубежным опытом. В некоторых штатах США конституции возлагают обязанность по сохранению природы для будущих поколений на органы государственной власти и местного самоуправления, в других – такая обязанность возложена на всех граждан. В ходе определения возможного круга интересов будущих поколений в науке выдвигается точка зрения о том, что «ограничения интересов настоящего поколения должны быть узкими» с тем, чтобы права будущих поколений не подавляли инновации и прогресс. Предлагается «начать с проблемы предотвращения долгосрочного экологического ущерба», хотя очевидными являются гарантии предупреждения долгосрочных и трудноудаляемых негативных последствий - загрязнения подземных вод, уничтожения среды обитания животных или драматические изменения климата<sup>2</sup>. Альтернативно, предлагается, что каждое будущее поколение не

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> [L]imitations [on the present generation] should be applied very narrowly, lest the rights of future generations develop into an all-purpose club to beat down any and all proposals for change. But surely long-term environmental damage is a good place to begin. Future generations really do have

может претендовать на «больше человеческих и природных богатств, чем те, которыми располагало предшествующее поколение»<sup>1</sup>.

Имеется теория «наилучших интересов» будущих поколений как критерия, способного очертить круг их прав. Схематично, стандарт «наилучших интересов» означает, что в интересах будущих поколений решение должно быть разумным. Разумное решение – это выбранное «любимым разумным человеком» из имеющихся такое решение, которое приведет к наименее вредным последствиям для будущего поколения.

Этот стандарт стоит близко к концепции «наилучшей альтернативы» как критерия в принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Она ясно выражена в широко распространенной на международном и национальном уровнях административной процедуре оценки воздействия на окружающую среду. К примеру, в США в Законе о национальной политике в области охраны окружающей среды записано, что «федеральные ведомства должны изучить, разработать и описать соответствующие альтернативы, которые должны быть рекомендованы в качестве действий в рамках планируемого проекта, в котором имеется неразрешенный конфликт относительно альтернатив использования имеющихся природных ресурсов».<sup>2</sup> В практике исполнения закона признается наличие такого конфликта между правами и интересами настоящего и будущих поколений. Следует заметить, что концепция «наилучшей альтернативы» выражена и в российском экологическом законодательстве, предусматривающем проведение оценки воздействия на окружающую среду для намечаемой хозяйственной деятельности. Однако, в российской процедуре ОВОС ясно не выражена обязанность заказчика документации рассмотреть альтернативу, которая бы отражала решение, отвечающее интересам будущих поколений.

В регулировании отношений по защите экологических прав и интересов будущих поколений некоторые правовые системы и зарубежная наука прибегают к использованию традиционных правовых механизмов, экстраполируя на экологические отношения настоящего и будущих поколений институты опеки, законного представительства,

---

the right to be assured that we will not pollute ground water, load lake bottoms with toxic wastes, extinguish habitats and species or change the world's climate dramatically—all long-term effects that are difficult or impossible to reverse—unless there are extremely compelling reasons to do so, reasons that go beyond mere profitability. E. Brown Weiss, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, 8 Am. J. Int'l L. 198, 00-0 (1990).

<sup>1</sup> Future Generations // URL: [https://www.sustainable-environment.org.uk/Principles/Future\\_Generations.php](https://www.sustainable-environment.org.uk/Principles/Future_Generations.php) (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>2</sup> The National Environmental Policy Act of 1969, as amended // URL: [https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa\\_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf](https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf) (дата обращения: 25.05.2019).

доверительного управления, уполномоченного по окружающей среде и институт наследования. При использовании этих традиционных правовых механизмов будущие поколения приравниваются к лицам, лишенным голоса и возможности самостоятельной защиты своих прав, в том числе права участвовать в процедурах принятия решений.

На теории равенства поколений и доверительного управления природными ресурсами строится и организационно-правовой механизм защиты прав и интересов будущих поколений как доверительного управляющего. Так, в некоторых юрисдикциях основную роль играют суды, которые признают статус надлежащих истцов в судебных процессах лиц, заявляющих требования от имени будущих поколений, и предусматривают меры контроля за действиями государства в интересах будущих поколений при исполнении судебных решений.

Применяется практика учреждения уполномоченных по правам будущих поколений (Венгрия, Израиль), которым даны права формулировать рекомендации и рассматривать политические и правовые решения, затрагивающие интересы будущих поколений, принимать участие в судебных процессах, в том числе в качестве истцов, выступать медиаторами в спорах между органами государственной власти и представителями интересов будущих поколений (уполномоченные по правам человека, по окружающей среде – Канада, Великобритания)<sup>1</sup>. В Уэльсе Законом «О благополучии будущих поколений» 2015 г. предусмотрена должность комиссара по будущим поколениям с полномочиями по выработке рекомендаций по реализации принципов, установленных законом, для органов государственной власти и социальных служб, изучению и оценке проблем, выработке индикаторов и критериев выполнения органами государственной власти своих обязанностей в соответствии с законом<sup>2</sup>. В Законе США о национальной политике в области охраны окружающей среды на федеральное правительство возложена обязанность «совершенствовать и координировать федеральные планы, функции, программы и ресурсы с тем, чтобы государство могло исполнять обязательства каждого настоящего поколения как доверенного лица за сохранение окружающей среды перед последующими поколениями...».

---

<sup>1</sup> Как защитить будущие поколения? URL: <http://www.odnako.org/magazine/material/kak-zashchitit-budushchie-pokoleniya/> (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>2</sup> Well-being of Future Generations (Wales) Act of 2015 // URL: <https://gweddill.gov.wales/topics/people-and-communities/people/future-generations-act/?lang=en> (дата обращения: 25.05.2019).

На фоне некой абстрактности нового правового явления – права и интересы будущих поколений, уже формируется правоприменительная практика. Так. В 2015 году в США общественная организация «Траст наших детей» обратилась с иском в суд от имени 20 детей страны, обвиняя исполнительную власть США в неисполнении своих обязанностей по прекращению выбросов парниковых газов и решению проблемы изменения климата. Несмотря на спорный характер иска, суд округа Вашингтон все же вынес решение, обязав Департамент экологии Вашингтона принять к рассмотрению петицию, поданную от имени детей. В других судах подобный этому иск был удовлетворен, а возражения органов исполнительной власти и представителей топливных компаний отклонены. Фактически суды своим решением расширили действие 14-й поправки к Конституции США, предусматривающей равенство всех, на будущие поколения<sup>1</sup>.

Несмотря на наличие таких прецедентов звучит и критика возможности эффективного использования традиционных правовых механизмов защиты интересов будущих поколений. Признается, что правовые нормы носят скорее декларативный характер, а судебные решения трудно исполнимы.

Также пока преимущественно на уровне философского осознания проблемы учета и защиты экологических прав и интересов будущих поколений исследуется возможность применения модели права наследования. Она исходит из общепризнанной аксиомы о том, что каждое поколение зависит от своих предшественников в том, насколько оно сможет унаследовать обитаемую окружающую среду. Как и настоящее поколение унаследовало природу от своих предков, так и на нем лежит обязанность передать ее будущим поколениям<sup>2</sup>.

Таким образом, Конституция РФ, международные договоры, политико-правовые акты и нормативные правовые акты уже вводят в юридический оборот категорию экологических прав и интересов будущих

---

<sup>1</sup> Ylam Nguyen. Constitutional Protection for Future Generations from Climate Change.// Hastings Environmental Law Journal. Vol.32.No.1. 2017. URL: [https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=hastings\\_environmental\\_law\\_journal](https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=hastings_environmental_law_journal) (дата обращения: 25.05.2019).

<sup>2</sup> Природа вечна, в ее лоне в соответствии с законами развития природы будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы - вещи преходящие. Поэтому нам важно решить, кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распорядиться природой соответственно. Бринчук стр. 159.

поколений. Однако, следует признать, что на сегодняшний день отсутствуют специальные правовые механизмы, защищающие такие права и интересы. Более того, пока не очевидна актуальность самой проблемы. Пока фактически не ведется серьезная научная дискуссия по этому вопросу. Остается без ответа даже самый первый вопрос: следует ли признать будущие поколения самостоятельным субъектом права, и как определить этого субъекта. Однако, очевидно и то, что права и интересы будущих поколений являются уже сегодня несомненным фактором, определяющим и ограничивающим масштабы природопользования и негативного воздействия на окружающую среду и занимают ключевое место в реализации политики экологического устойчивого развития. Сферами потенциального действия и реализации прав и интересов будущих поколений в связи с этим являются нормативные правовые и политико-правовые акты, документы стратегического планирования, направленные на решение долгосрочных экологических задач, таких как технологическая модернизация в экологических интересах, обеспечение экологической, продовольственной и иных экологически значимых составляющих национальной безопасности. От имени будущих поколений и в целях защиты их прав и интересов, заложенных в документах стратегического планирования, выраженных в целях и принципах соответствующих законов, общественные организации могут задействовать и судебные процедуры. К примеру, механизм судебного контроля применим в случаях неисполнения закрепленных в таких документах целей и мероприятий. Факты неисполнения отдельных положений актов стратегического планирования имеются и признаются официально. Так, Докладом об экологическом развитии в интересах будущих поколений констатируется отсутствие «полноценной системы регулирования выбросов парниковых газов», хотя Россия является стороной Климатической конвенции, Протокола Киото и подписала Парижское соглашение по климату. Потенциал механизма защиты прав и интересов будущих поколений способен также активизировать творческую деятельность общественности по выявлению долгосрочных экологических проблем и негативных тенденций, а также поиску инновационных путей их решения.

### **Библиографический список**

1. E. Brown Weiss, Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment, 8 Am. J. Int'l L. 198, 00-0 (1990).
2. Future Generations // URL: [https://www.sustainable-environment.org.uk/Principles/Future\\_Generations.php](https://www.sustainable-environment.org.uk/Principles/Future_Generations.php) (дата обращения: 25.05.2019).

3. The National Environmental Policy Act of 1969, as amended // URL: [https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa\\_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf](https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf) (дата обращения: 25.05.2019).
4. Ylam Nguyen. Constitutional Protection for Future Generations from Climate Change // Hastings Environmental Law Journal. Vol.32. № 1. 2017. URL: [https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=hastings\\_environmental\\_law\\_journal](https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=hastings_environmental_law_journal) (дата обращения: 25.05.2019).
5. Well-being of Future Generations (Wales) Act of 2015 // URL: <https://gweddill.gov.wales/topics/people-and-communities/people/future-generations-act/?lang=en> (дата обращения: 25.05.2019).
6. Государственный доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений». М., Кремль, 2016. URL: <http://www.cenef.ru/file/Doklad.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).
7. Гришаев С.П. Эволюция законодательства об объектах гражданских прав // Справ. прав. система «КонсультантПлюс». 2015. С. 8-9.
8. Доклад «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» // Кремль, 2016. URL: <http://www.cenef.ru/file/Doklad.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).
9. Как защитить будущие поколения? // URL: <http://www.odnako.org/magazine/material/kak-zashchitit-budushchie-pokoleniya/> (дата обращения: 25.05.2019).
10. Клеандров М.И. Нефтегазовый комплекс России и базовые проблемы права собственности // Правовые проблемы нефтегазового комплекса: Сборник научных трудов (выпуск 4) / под общей ред. М.И. Клеандрова, О.И. Клоца. Тюмень, 2003. С. 152.
11. Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 3-8.
12. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. Под ред. С.А.Евтеева и В.А. Перелета. М., Прогресс, 1989. С. 50 (372). URL: [OurCommonFuture-introduction.pdf](#) (дата обращения: 25.05.2019).
13. Пышьева Е.С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 234 с.
14. Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2018. 216 с.

## § 5. Защита прав и реализация экологических обязанностей в сфере промышленной безопасности



**Автор:** *Нигматуллина Эльмира Фаатовна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Казань.

Нигматуллина Э.Ф. – доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, кандидат юридических наук. Является автором более 100 печатных работ, в том числе монографий, учебников, учебных пособий по проблемам земельного и экологического права, а также правового регулирования оборота недвижимого имущества.

*Аннотация.* Работа посвящена вопросам правового регулирования (оформления) отношений в сфере промышленной безопасности. Анализируются пробелы и проблемы несовершенства правовой и институциональной базы в области промышленной безопасности. По результатам исследования автор приходит к выводу о необходимости совершенствования механизмов и подходов к квалифицированному и эффективному управлению опасными и критическими ситуациями на опасных производственных объектах путем осуществления конкретной проектно-ориентированной деятельности по гармонизации местных и внешних планов.

*Ключевые слова:* экологическое право, защита экологических прав, экологические обязанности, правовое регулирование, промышленная безопасность, производственный объект, окружающая среда.

Правовое регулирование (оформление) отношений в сфере промышленной безопасности, в последнее время приобретает особую значимость. Понимание опасности резкого потепления климата подтолкнуло к формированию целой архитектуры международно-правовых договоренностей и механизмов в области устойчивого развития, а также контроля над промышленным производством, которые с опорой на гражданское общество позволят долгие десятилетия обеспечивать предсказуемость и стабильность состояния окружающей среды. При

этом усилия стран по смягчению негативных последствий глобального потепления должны строиться на выверенной и четко сбалансированной системе, гарантирующей гражданам этой страны спокойствие и уверенность в завтрашнем дне, защиту их прав и интересов.

Вместе с тем, современная государственная политика России в области устойчивого потребления и производства, последовательно реализующая меры по сокращению негативного влияния на окружающую среду, в целях перехода к «зеленой» экономике, новым моделям социально – экономического развития, разрабатывается без учета целого ряда негативных факторов, связанных с финансовой нестабильностью, политической неопределенностью, ростом внешних долгов.

Составная часть процесса устойчивого развития – это сокращение промышленных эмиссий, вызывающих глобальное потепление, где ключевую роль выполняет законодательство, обеспечивающее безопасную эксплуатацию опасных производственных объектов.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ)<sup>1</sup> раскрывает понятие «промышленная безопасность опасных производственных объектов» – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий (ст. 1).

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к указанному Федеральному закону.

Вместе с тем важно иметь в виду, что к опасным производственным объектам относятся объекты, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества - воспламеняющиеся, окисляющие, взрывчатые, горючие, токсичные, высокотоксичные, вещества, представляющие опасность для окружающей среды, которые находятся на товарно-сырьевых складах и базах, используемые в технологическом процессе или транспортируемые по магистральному трубопроводу.

Важной особенностью приложения 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ является определение критериев (призна-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; 2018. № 31. Ст. 4860.

ков), позволяющих относить объект к категории опасных производственных объектов:

– получение, использование, переработка, образование, хранение, транспортирование, уничтожение в указанных в приложении 2 к Закону количествах определенных опасных веществ;

– использование оборудования, работающего под избыточным давлением более 0,07 мегапаскала при определенных в приложении 1 к Закону условиях;

– использование стационарно установленных грузоподъемных механизмов (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторов в метрополитенах, канатных дорог, фуникулеров;

– получение, транспортирование, использование расплавов черных и цветных металлов, сплавов на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более;

– ведение горных работ (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работ по обогащению полезных ископаемых;

– осуществление хранения или переработки растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также осуществление хранения зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ)<sup>1</sup> к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 15 апреля 2019 г.) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2019. № 25. Ст. 3168.

Как следует из п. 12 ч. 1 ст. 12 Закона № 99-ФЗ деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит обязательному лицензированию. При этом деятельность по эксплуатации опасных производственных объектов IV класса опасности лицензированию не подлежит.

Тем самым, любая хозяйственная деятельность, подпадающая под указанные критерии, является потенциально опасной, а также это деятельность, на осуществление которой требуется лицензия.

Опасные производственные объекты (далее – ОПО) в силу п. 3 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ классифицируются в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них и жизненно важных интересов личности и общества. При этом, классы опасности опасных производственных объектов, указанных в п. 1 приложения 1 к Федеральному закону устанавливаются исходя из количества опасного вещества или опасных веществ, которые одновременно находятся или могут находиться на опасном производственном объекте, в соответствии с таблицами 1 и 2 приложения 2 к Федеральному закону (п. 1 приложения 2 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ).

К примеру, в случае, если количество горючих жидкостей, используемых в технологическом процессе, которые одновременно находятся или могут находиться на ОПО составляет 1 и более, но менее 20 тонн, ОПО устанавливается IV класс опасности, если количество соответствующего вида опасных веществ составляет 20 и более, но менее 200 тонн, ОПО устанавливается III класс опасности (таблица 2 Приложения 2 Закона № 116-ФЗ).

Следует отметить, что наименование и особенности идентификации объекта определяются в соответствии с требованиями, предусмотренными п. 7 приложения № 1 к приказу Ростехнадзора от 25 ноября 2016 г. № 495 (далее – Приказ № 495)<sup>1</sup>. Например, площадка цеха (участка, установки) производства идентифицируется по признаку использования, получения, переработки и транспортирования опасных веществ, а также использования оборудования, работающего под избыточным давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С. При определении количества опасных веществ следует

---

<sup>1</sup> Приказ Ростехнадзора от 25 ноября 2016 г. № 495 «Об утверждении Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2017.

исходить из общего объема опасных веществ, участвующих в технологии производства.

Как видим, виды опасных веществ различаются в зависимости от типа опасных производственных объектов, на которых такие опасные вещества обращаются (находятся, используются).

Более того, типовые наименования опасных производственных объектов определены в приложении № 1 к Приказу № 495. При этом пункт 7 приложения № 1 к указанному приказу Ростехнадзора устанавливает разные особенности идентификации к площадке (цеху) производства и к товарно-сырьевой базе.

Так, если площадка цеха производства идентифицируется по признаку использования, получения, переработки и транспортирования опасных веществ, то товарно-сырьевая база (а равно склад сырьевой, склад полупродуктов или склад готовой продукции) идентифицируется по признаку хранения и транспортирования опасных веществ. К примеру, склад может являться самостоятельной и отдельной технологической единицей, не связанной с производственным участком, в случае отсутствия системы трубопроводов

Вместе с тем Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» не допускает суммирование опасных веществ разного вида. Так, согласно п. 2, 3 Примечаний к таблице 2 приложения 2 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ при наличии различных опасных веществ одного вида их количества суммируются. В случае, если расстояние между опасными производственными объектами составляет менее чем пятьсот метров, независимо от того, эксплуатируются они одной организацией или разными организациями, учитывается суммарное количество опасных веществ одного вида.

Таким образом, требование о суммировании количества опасных веществ применяется только в отношении опасных веществ одного вида.

К примеру, горючие жидкости, находящиеся на товарно-сырьевых складах и базах и горючие жидкости, используемые в технологическом процессе или транспортируемые по магистральному трубопроводу, не являются опасными веществами одного вида. Следовательно, количество горючих жидкостей, находящихся на складах и количество горючих жидкостей, используемых в технологическом процессе, не суммируются. Указанный вывод подтверждается разъяснениями Ростехнадзора, содержащимися в письме Ростехнадзора от 05 июня 2015 г. № 08-00-15/369 «О классификации объектов» и письме

Ростехнадзора от 03 ноября 2016 г. № 11-00-20/848 «О рассмотрении обращения»<sup>1</sup>.

Вместе с тем на практике сложились различные подходы. К примеру, Волгоградский областной суд указал, что «административным органом не представлена проектная документация, подтверждающая, что Общество эксплуатирует производственный объект, который, исходя из количества хранящихся на нём горючих жидкостей (1000 и более, но менее 50000 т) является опасным производственным объектом III класса опасности». Заволжский районный суд, также пришел к выводу о том, что завод лакокрасочных материалов «осуществляет переработку и использование горючих веществ, тем самым относится к опасным производственным объектам». Напротив, Арбитражный суд Поволжского округа «признал, что цех и склад, в котором общество осуществляет производство, хранение растворителя с использованием горючих жидкостей, является опасным производственным объектом и подлежит регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов»<sup>2</sup>.

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ установлены требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта, к которым обычно относят: обеспечивать безопасность опытного применения технических устройств на опасном производственном объекте; иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности; организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности и другие требования (ст. 9).

Нарушение требований промышленной безопасности ведет к возникновению непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. А в случае невыполнения указанных выше требований промышленной безопасности могут наступить необратимые последствия – техногенная катастрофа, гибель людей, утрата ими здоровья и т.д.

---

<sup>1</sup> Письмо Ростехнадзора от 05 июня 2015 г. № 08-00-15/369 «О классификации объектов»; Письмо Ростехнадзора от 03 ноября 2016 г. № 11-00-20/848 «О рассмотрении обращения». Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 27.05.2019).

<sup>2</sup> Постановлением Волгоградского областного суда от 10 июня 2016 г. по делу № 4а-622/2016 // Официальный сайт Волгоградского областного суда. URL: <http://www.oblsud.vol.sudrf.ru/> (дата обращения: 07.05.19); Решение Заволжского районного суда от 25 июня 2012 г. // Официальный сайт Заволжского районного суда. URL: <http://www.http://zavolzhsy.jrs.sudrf.ru/> (дата обращения: 07.05.19); Постановление Одиннадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 04 марта 2019 г. по делу № А65-30264/2018; Решение Арбитражного Суда Республики Татарстан от 05 декабря 2018 г. по делу № А65-30264/2018 // Официальный сайт Арбитражного суда Поволжского округа. URL: <http://faspo.arbitr.ru/> (дата обращения: 07.05.19).

Иначе говоря, хозяйствующий субъект обязан принять все возможные меры, направленные на предупреждение совершения правонарушения в области промышленной безопасности, соблюдение требований действующего законодательства.

Контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, регистрацию опасных производственных объектов, ведение государственного реестра таких объектов осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (подп. 5.3.1, 5.3.1.5 и 5.3.5 п. 5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 401<sup>1</sup>).

Аналогичное положение содержится в утвержденном приказом Ростехнадзора от 12 февраля 2016 г. № 48 Административном регламенте по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании, ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектов, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах<sup>2</sup>.

Соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде осуществляется в рамках внеплановой

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

<sup>2</sup> Приказ Ростехнадзора от 12 февраля 2016 г. № 48 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах» (в ред. от 09 октября 2017 г.). Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 25.03.2019).

проверки проводимой Ростехнадзором (ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 294 от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля»<sup>1</sup>).

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ правовое регулирование в области промышленной безопасности осуществляется Законом о промышленной безопасности, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Кроме того, правовое регулирование осуществляется также иными федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, которые разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и которые устанавливают обязательные требования к:

- деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов, экспертам в области промышленной безопасности;
- безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;
- обоснованию безопасности опасного производственного объекта.

Речь идет, прежде всего, о таких актах, как: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»; Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств», утв. приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 11 марта 2013 г. № 96; Основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, утв. постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613; Правила разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ, утв. приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. № 621; Правила организа-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля» (в ред. от 15 апреля 2019 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

ции и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» и иные акты<sup>1</sup>.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116, присвоение класса опасности опасному производственному объекту осуществляется при его регистрации в государственном реестре. При этом порядок регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре установлен Правительством Российской Федерации, одним из условий которого является получение экспертного заключения для определения класса опасности. Причем, руководитель организации, эксплуатирующий опасные производственные объекты, несет ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу п. 11 Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной без-

---

<sup>1</sup> Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому и атомному надзору, утв. приказом Ростехнадзора от 19 августа 2011 г. № 480; Правила технической эксплуатации электроустановок потребителей, утв. приказом Минэнерго России от 13 января 2003 г. № 6; Правила устройства электроустановок (6-е издание), утв. приказом Минэнерго РФ от 20 июня 2003 г. № 242; Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности химически опасных производственных объектов», утв. приказом Ростехнадзора от 21 ноября 2013 г. № 559; Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Требования к технологическим регламентам химико-технологических производств», утв. приказом Ростехнадзора от 31 декабря 2014 г. № 631; Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов», утв. приказом Ростехнадзора от 07 ноября 2016 г. № 461; Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», утв. приказом Ростехнадзора от 14 ноября 2013 г. № 538; Межотраслевые правила по охране труда (правила безопасности) при эксплуатации электроустановок (ПОТ РМ – 016-2001); Инструкция по применению и испытанию средств защиты, используемых в электроустановках; Правила устройства электроустановок. Издание-6 (ПУЭ-6); Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности складов нефти и нефтепродуктов» II. Требования к обеспечению безопасной эксплуатации опасных производственных объектов складов нефти и нефтепродуктов. Складские здания и сооружения для хранения нефтепродуктов в таре на опасных производственных объектах складов нефти и нефтепродуктов, утв. приказом Ростехнадзора от 07 ноября 2016 г. № 461. Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 25.03.2019).

опасности на производственном объекте, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263<sup>1</sup>, работник, ответственный за осуществление производственного контроля, обязан обеспечивать проведение контроля за соблюдением работниками опасных производственных объектов требований промышленной безопасности, проводить комплексные и целевые проверки состояния промышленной безопасности, выявлять опасные факторы на рабочих местах.

Из указанных Правил также следует, что работник, ответственный за осуществление производственного контроля, обеспечивает контроль за следующим: ремонтом технических устройств, используемых на опасных производственных объектах, в части соблюдения требований промышленной безопасности; своевременным проведением соответствующими службами необходимых испытаний и технических освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах; ремонтом и поверкой контрольных средств измерений; наличием документов об оценке (о подтверждении) соответствия технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязательным требованиям в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (п. 12).

Данные требования обязывают иметь соответствующие документы об оценке (о подтверждении) соответствия технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязательным требованиям в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Из изложенного следует, что на момент ввода производственных объектов в эксплуатацию должна быть в наличии необходимая техническая документация: акт ввода в эксплуатацию, заключение экспертизы промышленной безопасности на опасных производственных объектах.

Важно также иметь, что промышленная безопасность тесно связана с пожарной безопасностью производственных объектов. Так, противопожарные разрывы между емкостями с горючим, а также от резервуарного парка до производственных зданий и сооружений не должны загромождаться, открытые склады легковоспламеняющихся и горючих жидкостей следует размещать на площадках, имеющих более низкие

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1305.

отметки по сравнению с отметками производственных цехов и зданий, площадки должны иметь ограждения (обвалование), препятствующие растеканию жидкостей в случае аварии (п. 3.13.1, 3.13.2 № ППБО-136-86. Правила пожарной безопасности для предприятий черной металлургии» утв. МВД СССР, Минчерметом СССР 17 апреля 1986 г.<sup>1</sup>).

При производстве сливно-наливных операций следует строго соблюдать правила защиты их от статического электричества в производствах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности (п. 2.5 «ГОСТ 14710-78. Межгосударственный стандарт. Тoluол нефтяной. Технические условия»<sup>2</sup>).

Правилами защиты от статического электричества в производствах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности утв. Министерством химической промышленности СССР и Миннефтехимпромом СССР 31 января 1972 г.<sup>3</sup>, также установлены требования безопасности. К примеру, подлежат присоединению к контуру заземления при помощи отдельного ответвления независимо от заземления соединенных с ними коммуникаций и конструкций: аппараты, емкости, агрегаты, в которых происходит дробление, распыление, разбрызгивание продуктов; футерованные и эмалированные аппараты (емкости); отдельно стоящие машины, агрегаты, аппараты, не соединенные трубопроводами с общей системой аппаратов и емкостей. Другое требование – резервуары и емкости объемом более 50 куб. м., за исключением вертикальных резервуаров диаметром до 2,5 м, должны быть присоединены к заземлителям с помощью не менее двух заземляющих проводников в диаметрально противоположных точках (п. П-2-5, П-2-6 Правил).

В силу п. 3.68 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности нефтегазоперерабатыва-

---

<sup>1</sup> ППБО-136-86. Правила пожарной безопасности для предприятий черной металлургии утв. МВД СССР, Минчерметом СССР 17 апреля 1986 г. (вместе с «Положением о добровольных пожарных дружинах на промышленных предприятиях и других объектах министерств и ведомств», утв. МВД СССР 19 марта 1954 г., «Положением о пожарно-технических комиссиях на предприятиях Министерства черной металлургии СССР», утв. Минчерметом СССР 31 марта 1966 г., «Указаниями Министерства черной металлургии СССР и Министерства внутренних дел СССР № 23-25 от 19 июня 1985 г. по пожарно-техническому обучению персонала предприятий и организаций черной металлургии», «Типовыми правилами технического содержания установок пожарной автоматики», утв. МВД СССР 17 апреля 1979 г.). Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 27.05.2019).

<sup>2</sup> ГОСТ 14710-78. Межгосударственный стандарт. Тoluол нефтяной. Технические условия. М.: ИПК Издательство стандартов. 2003.

<sup>3</sup> Правила защиты от статического электричества в производствах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности утв. Минхимпромом СССР, Миннефтехимпромом СССР 31 января 1972. М., «Химия». 1973.

ющих производств», утв. приказом Ростехнадзора от 29 марта 2016 г. № 125 резервуары должны быть оборудованы сниженными пробоотборниками, обеспечивающими отбор проб с фиксированного уровня (точечные пробы), или устройствами отбора объединенной (средней) пробы по всей высоте хранимого продукта. Отбор проб через замерный люк на крыше резервуара не допускается<sup>1</sup>.

Данные требование основаны на том, что на практике производственные пожары происходят по причине возгорания газозвоздушных паров легковоспламеняющейся жидкости. Наличие же заземлителей на резервуарах, которые присоединяются с помощью не менее двух заземляющих проводников в диаметрально противоположных точках, позволяют во многих случаях избежать возникновения пожара.

В соответствии с требованиями Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности химически опасных производственных объектов», утвержденных приказом Ростехнадзора от 21 ноября 2013 № 559<sup>2</sup>, устанавливаются требования, направленные на обеспечение промышленной безопасности, предупреждение аварий, случаев производственного травматизма на химически опасных производственных объектах (далее – ХОПО), на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются токсичные, высокотоксичные и представляющие опасность для окружающей среды химически опасные вещества (п. 1).

Пунктом 38 указанных Правил, входящим в раздел IV «Требования безопасности к аппаратурному оформлению химикотехнологических процессов», предусмотрено, что для технологических трубопроводов разработчик документации на ХОПО устанавливает срок службы, что должно быть отражено в документации и внесено в паспорт трубопроводов.

Таким образом, на предприятиях, эксплуатирующих ХОПО для технологических трубопроводов, устанавливается срок службы, который должен быть отражен в документации и внесен в паспорт трубопроводов с учетом конкретных условий эксплуатации.

---

<sup>1</sup> Приказ Ростехнадзора от 29 марта 2016 г. № 125 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности нефтегазоперерабатывающих производств». Доступ из Справ. правовой системы «Гарант» (дата обращения: 27.05.2019).

<sup>2</sup> Приказ Ростехнадзора от 21 ноября 2013 г. № 559 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности химически опасных производственных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 9.

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в случаях, установленных ст. 7 указанного Закона, здания и сооружения на опасном производственном объекте, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий подлежат обязательной экспертизе промышленной безопасности.

В силу ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ под техническими устройствами, применяемыми на опасном производственном объекте, понимаются машины, технологическое оборудование, системы машин и (или) оборудования, агрегаты, аппаратура, механизмы, применяемые при эксплуатации опасного производственного объекта.

Согласно ст. 7 указанного Закона, обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Технологический регламент на производство продукции химических, нефтехимических и нефтегазоперерабатывающих производств – это основной технический документ, определяющий оптимальный технологический режим процесса, содержит описание технологического процесса и технологической схемы производства, физико-химические и взрывопожароопасные свойства сырья, полупродуктов и готовой продукции, контроль и управление технологическим процессом, безопасные условия эксплуатации производства, перечень обязательных производственных инструкций и чертеж технологической схемы производства (графическая часть). Технологический регламент на производство продукции разрабатывается на основании проектной документации на ОПО (п. 2.5 Общих правил взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств)<sup>1</sup>.

Внесение изменений в технологическую схему, аппаратурное оформление, в системы контроля, связи, оповещения и ПАЗ осуществ-

---

<sup>1</sup> Приказ Ростехнадзора от 11 марта 2013 г. № 96 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Общие правила взрывобезопасности для взрывопожароопасных химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих производств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 23.

ляется после внесения изменений в проектную документацию (документацию), согласованную с разработчиком проектной документации или с организацией, специализирующейся на проектировании аналогичных объектов, или при наличии положительного заключения экспертизы по проектной документации (документации).

Если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к такому техническому устройству, оно подлежит экспертизе промышленной безопасности: до начала применения на опасном производственном объекте; по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем; при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает двадцать лет; после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство.

Тем самым, перечисленные требования промышленной безопасности, в том числе по проведению экспертизы промышленной безопасности в установленном законом случаях, распространяются на все технические устройства, здания и сооружения, используемые в составе ОПО.

В соответствии с п. 7 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности», утвержденных приказом Ростехнадзора от 14 ноября 2013 г. № 538, здания и сооружения на опасном производственном объекте, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий, подлежат экспертизе, в случае отсутствия проектной документации, либо отсутствия в проектной документации данных о сроке эксплуатации здания или сооружения<sup>1</sup>.

Экспертиза зданий и сооружений на опасном производственном объекте, предназначенных для осуществления технологических про-

---

<sup>1</sup> Приказ Ростехнадзора от 14 ноября 2013 г. № 538 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» // Российская газета. 2013. № 296.

цессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий, проводится при наличии соответствующих требований промышленной безопасности к таким зданиям и сооружениям. При этом, заключение экспертизы представляется заказчиком в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольные и (или) надзорные функции в области промышленной безопасности на опасном производственном объекте, в отношении которого проведена экспертиза (его территориальный орган), для внесения в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности (п. 32 Правил).

В целом следует подчеркнуть, что в случае отсутствия проектной документации либо отсутствия в ней данных о сроке эксплуатации здания или сооружения на опасном производственном объекте, предназначенных для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий, подлежат экспертизе промышленной безопасности.

Экспертизу промышленной безопасности проводит организация, имеющая лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств ее заказчика. Заключение экспертизы промышленной безопасности может быть использовано в целях, установленных Законом о промышленной безопасности, исключительно с даты его внесения в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальным органом (ст. 13 Закона о промышленной безопасности).

Таким образом, экспертизе подлежат техническое устройство, применяемое на опасном производственном объекте, а также здания и сооружения на нем, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий.

К примеру, железнодорожные эстакады, эксплуатируемые в составе опасных производственных объектов, также подлежат экспертизе промышленной безопасности.

В соответствии со ст. 14 Федерального закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>1</sup> организации обязаны, в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

том числе обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения, и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Следует также отметить, что в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана в частности, заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников (ст. 10 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ).

Согласно ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» организации, имеющие потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующие их, а также имеющие важное оборонное и экономическое значение или представляющие высокую степень опасности возникновения чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время, создают нештатные аварийно-спасательные формирования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и поддерживают их в состоянии постоянной готовности.

Федеральным законом от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» предусмотрено, что нештатные аварийно-спасательные формирования создаются организациями из числа своих работников в обязательном порядке, если это предусмотрено законодательством Российской Федерации, или по решению администраций организаций в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (ст. 7)<sup>1</sup>.

Нештатные аварийно-спасательные формирования представляют собой самостоятельные структуры, созданные на нештатной основе, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, подготовленные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и зонах чрезвычайных ситуаций (п. 2 Порядка создания нештатных ава-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

рийно-спасательных формирований, утв. приказом МЧС России от 23 декабря 2005 г. № 999).

В силу п. 4 указанного Порядка организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты, гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности, а также организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты III класса опасности, отнесенные в установленном порядке к категориям по гражданской обороне, создают и поддерживают в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования в соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»<sup>1</sup>.

Вместе с тем обязанность по созданию и поддержанию в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования возлагает на следующие категории лиц:

- организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности;
- организации, эксплуатирующие особо радиационные опасные и ядерно-опасные производства и объекты;
- организации, эксплуатирующие гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности;
- организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты III класса опасности, отнесенные в установленном порядке к категориям по гражданской обороне (абз. 2 п. 2 ст. 9 Федерального закона «О гражданской обороне»).

Таким образом, анализ пробелов и проблем несовершенства правовой и институциональной базы в области промышленной безопасности показал необходимость совершенствования механизмов и подходов к квалифицированному и эффективному управлению опасными и критическими ситуациями на опасных производственных объектах путем осуществления конкретной проектно-ориентированной деятельности по гармонизации местных и внешних планов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (в ред. от 15 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 68.

## § 6. Земельное законодательство как основа защиты прав и законных интересов участников земельных отношений



**Автор:** *Сырых Елена Владимировна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва.

Сфера научных интересов: законотворчество в сфере земельного законодательства, толкование принципов и норм земельного права, применение судами принципов и норм земельного права, земельные споры. Автор более 35 научных работ по проблемам земельного права, теории государства и

права, в том числе научно-практического пособия «Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права», глав в научно-практических пособиях по вопросам практики разрешения судами земельных споров из серии «Библиотека российского судьи», а также по проблемам законодательной техники.

*Аннотация.* В работе анализируются научные подходы к трактовке земельных отношений, дается определение понятия «земельное законодательство». Заключается, что защите прав и законных интересов участников земельных отношений будет способствовать уточнение содержания понятия «земельное законодательство», а также совершенствование земельного законодательства посредством его разграничения с гражданским законодательством, рационального распределения норм земельного права между федеральными законами и законами субъектов РФ, обеспечении «беспробельности» земельного законодательства.

*Ключевые слова:* земельные правоотношения, правовое регулирование, земельное законодательство, участники земельных отношений, защита прав и законных интересов.

## 1. Земельные отношения как предмет регулирования земельного законодательства.

Участники земельных отношений имеют широкий круг прав, которые могут быть разделены на экономические, в которых имеется материальный интерес; экологические, вытекающие из права на благоприятную окружающую среду; и социальные, связанные с социальной ценностью земли<sup>1</sup>. Государство гарантирует защиту тех прав и законных интересов участников земельных отношений, которые закреплены в различных формах права<sup>2</sup>, при этом большая часть принципов и норм земельного права содержится в земельном законодательстве.

В этой связи могут быть выделены две, как представляется, взаимосвязанные проблемы – это содержание понятия «земельные отношения» и разграничение предметов регулирования земельным и гражданским законодательством.

1. Как отмечает Е.А. Галиновская, «наиболее распространенным считается следующее понятие: земельные правоотношения – это урегулированные нормами земельного права (либо земельного законодательства) общественные отношения по поводу земли»<sup>3</sup>. Земельные отношения в изложенном понимании делятся на несколько видов, которые могут быть сведены к отношениям по использованию и охране земель, имущественным отношениям, управленческим (или организационным) отношениям.

Ученые-экологи отдают приоритет, как правило, отношениям по использованию и охране земель. Так, С.А. Боголюбов указывает на важность отношений «человек-природа» – отношений «между физическими и юридическими лицами по поводу охраны окружающей среды и использования природных ресурсов», а необходимость регулирования таких отношений связывает с нарастающей глобальной проблемой «человек-общество-природа»<sup>4</sup>.

Действительно, термин «земельные отношения» весьма удобен для обозначения всех отношений, связанных с землей, так как позволяет кратко и точно передать специфику этих отношений – показать связь с землей. Однако, такой «широкий» подход к их пониманию поз-

---

<sup>1</sup> Волкова Т.В. Судебная защита прав участников земельных отношений в системе управления земельными ресурсами // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 74-86.

<sup>2</sup> Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. 161-178.

<sup>3</sup> Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 18.

<sup>4</sup> Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010. С. 17-18.

воляет представителям иных отраслевых наук сводить «земельные отношения» к «имущественным отношениям», и ставить вопрос о необходимости их регулирования гражданским законодательством, а отношения по использованию и охране земель – игнорировать.

Эти идеи наиболее ярко проявились в цивилистической науке 90-х годов XX века, И.О. Краснова описывает их так: «... в противовес убеждениям специалистов в области земельного права высказывалось мнение, что земельное право как самостоятельная структурная единица не существует, а нормы, касающиеся земли распределены между гражданским, административным, конституционным, экологическим, уголовным и другими отраслями права»<sup>1</sup>. Автор отмечает, что «теория, выраженная цивилистами, сегодня звучит более мягко, хотя по сути сохраняется цивилистический подход к пониманию места земельного права»<sup>2</sup>.

Законодатель, как представляется, также отдает предпочтение имущественным отношениям, о чем может свидетельствовать отмеченный Г.А. Земляковой «... явный крен законодательства, регулирующего отношения по поводу земель, в сторону защиты экономических интересов определенной части населения страны (по поводу оборота земельных участков как объектов недвижимости) в ущерб соблюдению интересов каждого человека на благоприятную окружающую среду и охране земли как ее компонента и как средства производства в сельском и лесном хозяйстве»<sup>3</sup>.

Таким образом, опасность «широкого» понимания земельных отношений видится в том, что нуждающиеся в специальном регулировании публичной отраслью права отношения по использованию и охране земель теряются на фоне более популярных и более понятных широкой общественности имущественных отношений, которым уделяется основное внимание законодателя.

Учитывая изложенное, хотелось бы поставить вопрос о целесообразности перехода от «широкого» понимания «земельных отношений» к «узкому», реализованному в Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ)<sup>4</sup>: ст. 3 названа «Отношения, регулируемые земельным законодательством», а в самой статье выделены два вида отношений: земель-

---

<sup>1</sup> Земельное право: учебник для бакалавров / Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 39.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Землякова Г.Л. Проблемы деэкологизации земельного законодательства // Экологическое право. 2011. № 2. С. 15-20.

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 июня 2019 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212; 2019. № 140.

ные отношения – отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и «имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними».

Таким образом, в ЗК РФ для обозначения «земельных отношений» в широком смысле использован термин «отношения, регулируемые земельным законодательством»; земельные отношения отделены от имущественных отношений; четко разграничены пределы регулирования гражданским и земельным законодательством: земельные отношения должны регулироваться исключительно земельным законодательством, а имущественные – «гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами».

Как представляется, такой «узкий» подход к пониманию «земельных отношений», акцентируя внимание на отношениях по использованию и охране земель – важнейших отношениях из числа регулируемых земельным законодательством, ориентирует на необходимость их публичного регулирования земельным законодательством.

2. Правовое регулирование отношений по использованию и охране земель не может осуществляться гражданским законодательством по следующим причинам.

Использование и охрана земель важны с точки зрения публичных интересов по сохранению земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Так, от рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения зависит возможность обеспечения продовольствием населения России, от рационального использования и охраны земель населенных пунктов – уровень и качество жизни городского населения на долгие годы, от охраны земель особо охраняемых природных территорий - сохранение природы для нынешнего и будущего поколений и т.д.

Несмотря на то, что большинство людей признает важность обеспечения публичных интересов (предпочло бы жить в комфортной городской или сельской среде, пользоваться хорошо развитой инфраструктурой, иметь доступ к качественным продуктам питания и наслаждаться природой и т.д.), используя собственный земельный участок, они захотят реализовать, прежде всего, свои частные интересы: для собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения может оказаться более выгодной добыча общераспространенных по-

лезных ископаемых на его участке, для застройщика – возведение морально устаревшего жилого комплекса из некачественных материалов и т.д.

Следовательно, то, как используются и охраняются земли, представляет публичный интерес, а тот, кто их использует, преследует свои частные интересы. Возможности гражданского законодательства, как частноправовой отрасли, в регулировании использования земельных участков ограничены частными интересами собственников таких участков, поэтому не позволят обеспечить соблюдение публичных интересов, имеющих приоритет.

Таким образом, полноценное правовое регулирование отношений, представляющих публичный интерес, невозможно внутри частноправовой отрасли – гражданского законодательства и требует специального регулирования, которое должно осуществляться публичной отраслью – земельным законодательством.

Анализ земельного законодательства позволяет выделить два вида отношений по использованию и охране земель – это отношения по хозяйственному землепользованию и отношения по общему землепользованию.

Для вступления в отношения по хозяйственному землепользованию граждане и юридические лица приобретают имущественные права на земельные участки. Они наделены широким кругом прав и обязанностей по использованию и охране земельного участка, которые, однако, могут осуществляться лишь в границах предоставленного им земельного участка. В настоящее время такие отношения урегулированы нормами ЗК РФ, устанавливающими права и обязанности обладателей прав на земельные участки, определяющими требования к правовому режиму земель и их охране.

На необходимость выделения отношений по общему землепользованию указывается в юридической литературе, но обозначаться они могут разными терминами: «земельные отношения, возникающие в связи с использованием земель для передвижения людей»<sup>1</sup>, «публичные земельные отношения»<sup>2</sup>. Эти отношения не связаны с использованием земельных участков для осуществления хозяйственной деятельности, поэтому все, находящиеся на территории России, участвуют в них. Вступление в эти отношения осуществляется свободно и не требует оформления имущественных прав на конкретные земельные участ-

---

<sup>1</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. - М.: Норма: Инфра-М, 2016. С. 24-25.

<sup>2</sup> Сырых Е.В. Земельное право: учебник для ВУЗов. - М.: ЗАО "Юстицинформ", 2004. С.3-4.

ки. Участники таких отношений имеют право свободного прохода по землям, не закрытым для общего доступа, а также обязанность по не причинению вреда землям.

В ЗК РФ данный вид земельных отношений регулируется рядом институтов охраны земель, а также норм, устанавливающих требования к использованию земель общего пользования в населенных пунктах и др.

3. Относительно «имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними» п. 3 ст. 3 ЗК РФ установлено, что они регулируются «гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами». Однако, критерии, позволяющие определить, какие именно нормы должны быть закреплены в гражданском законодательстве, а какие – в земельном законодательстве, не установлены.

Научные дискуссии по вопросу разграничения земельного и гражданского законодательства в части регулирования отношений, связанных с землей, как отмечает С.А. Боголюбов, начались уже в начале XX в., в них приняли участие Г.Ф. Шершеневич, К.П. Победоносцев и другие известные цивилисты того времени<sup>1</sup>. Однако, актуальность данного вопроса сохранилась до сегодняшнего дня<sup>2</sup>.

Если предположить, что разрешению данного вопроса препятствует вытекающая из «широкого» понимания «земельных отношений» недостаточная дифференциация «отношений по использованию и охране земель» и «имущественных отношений», то можно прийти к следующим выводам.

Выделение отношений по использованию и охране земель и установление для них надлежащего регулирования земельным законодательством (которое обеспечит соблюдение требований к использованию и охране земельных участков всеми землепользователями, независимо от вида имеющихся у них имущественных прав) сведет имуще-

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-47.

<sup>2</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: достижения и угрозы развитию // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАП, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспров. М: ИГП РАН, 2018. С. 14-23; Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 6. С. 132-145; Рыженков А.Я. Принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства: вопросы теории // Право и экономика. 2016. № 5. С. 4-10 и др.

ственные отношения к приобретению, отчуждению и защите прав частных лиц на земельные участки, то есть к реализации частных интересов, не влияющих на использование и охрану земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Полагаем, что такие отношения – отношения, связанные с гражданско-правовым оборотом земельных участков между частными лицами, могут регулироваться гражданским законодательством.

Земельным же законодательством, как представляется, должны устанавливаться ограничения гражданско-правового оборота, направленные на сохранение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (например, установление перечней земельных участков, ограниченных и изъятых из гражданско-правового оборота – ст. 27 ЗК РФ; запрет на приобретение в собственность иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами земельных участков сельскохозяйственных угодий – ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>1</sup>), а также основания, общие принципы и порядок предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или отчуждения земельных участков из частной собственности в государственную или муниципальную собственность.

Необходимость регулирования земельным законодательством отношений, связанных с распоряжением земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, видится в том, что оно осуществляется в публичных интересах, должно обеспечивать равный и справедливый доступ граждан и юридических лиц к приобретению прав на земельные участки.

Таким образом, реализованный в ЗК РФ подход к определению «земельных отношений» представляется весьма плодотворным, позволяющим дифференцировать отношения по использованию и охране земель с имущественными отношениями, а также разграничить предметы регулирования земельного законодательства и гражданского законодательства.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета. 2002. № 137.

## 2. Понятие земельного законодательства

В ЗК РФ и иных федеральных законах содержатся отсылки к «земельному законодательству» (в частности, в ст. 39.16, 44, 45, 71 ЗК РФ). Содержание данного понятия имеет важное значение, в том числе с точки зрения защиты прав участников земельных отношений. Так, например, ст. 72 ЗК РФ предусмотрены плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства, следовательно, для выявления таких требований обладатели прав на земельные участки должны понимать: какие именно нормативные правовые акты входят в состав земельного законодательства.

Проблема заключается в том, что анализ действующих принципов и норм земельного права не позволяет однозначно определить содержание понятия «земельное законодательство».

С одной стороны, ст. 2 ЗК РФ называется «Земельное законодательство», что позволяет предположить, что все указанные в ней акты входят в состав земельного законодательства – это федеральные законы, законы субъектов РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты органов исполнительной власти субъектов РФ, содержащие нормы земельного права, а также акты органов местного самоуправления, содержащие нормы земельного права.

С другой стороны, согласно п. 1 ст. 2 ЗК РФ земельное законодательство состоит из «Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации», – таким образом, круг нормативных правовых актов, входящих в состав земельного законодательства, ограничивается законами, что вступает в противоречие с названием указанной статьи.

В юридической науке также не сформировался единый подход к пониманию термина «законодательство»: учеными законодательство понимается либо *в узком смысле*, при котором отождествляется с законодательными актами, принимаемыми представительными органами государственной власти или непосредственным волеизъявлением населения в форме референдума, либо *в широком смысле*, когда в него включается вся совокупность нормативных правовых актов, принимаемых правотворческими органами всех уровней, от законов до ведомственных нормативных правовых актов.

В поддержку первого подхода А.К. Голиченков отмечает, что ЗК РФ «... воспринял конструкцию, в соответствии с которой законодательство, по общему правилу, – это система не любых нормативных правовых актов, а только законодательных», этот подход был впервые

применен в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г.<sup>1</sup>

Второй подход также находит поддержку у ученых: А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и Р.А. Степаненко обосновывают его так: «термин «законодательство» используется в широком смысле в большинстве нормативных правовых актов и, прежде всего, в Конституции Российской Федерации (в частности, в ст. 5, 71-72). В статье 2 ЗК РФ выдерживается «широкий» подход к объему понятия «земельное законодательство»...», а также полагают, что именно такой подход окажется наиболее полезным при исследовании земельного законодательства субъектов РФ<sup>2</sup>.

Безусловно, про проведении научных исследований, в зависимости от поставленных целей и задач, в одних случаях более продуктивным окажется исследование законов, в других – всей совокупности нормативных правовых актов. Однако, значение термина «земельное законодательство» при реализации прав участников земельных отношений, при защите их в суде, должно быть четко и однозначно определено. С этой точки зрения, в пользу «узкого» понимания земельного законодательства могут быть приведены следующие аргументы.

Во-первых, рассматривая внутреннее противоречие в ст. 2 ЗК РФ, заметим, что в ней допущена одна из двух законотворческих ошибок: либо название статьи уже, чем ее содержание (тогда правильным названием было бы, например, «нормативные правовые акты, содержащие нормы земельного права»), либо введены два противоречащих друг другу определения термина «земельное законодательство» (первое – через перечисление в статье нормативных правовых актов, входящих в его состав, второе – через определение, содержащееся во втором предложении ч. 1 рассматриваемой статьи). При этом, намеренное введение законодателем двух противоречащих друг другу определений в одной статье представляется маловероятным, так как не имеет никакого смысла. В то время как ошибочное название статьи можно объяснить выполнением требования законодательной техники относительности краткости заголовков статей, соблюдение которого привело к нарушению другого требования – точности. В этой связи полагаем, что

---

<sup>1</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. проф. А.К. Голиченкова. М: БЕК, 2002. С. 25.

<sup>2</sup> Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Степаненко Р.А. Правовые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере земельных отношений: монография. М: Юрлитинформ, 2013. С. 94.

ошибочным следует признать название статьи, а не определение земельного законодательства в его узком смысле.

Во-вторых, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации составляют основу правового регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В этой связи представляется целесообразным выделение законов в отдельную подсистему в системе нормативных правовых актов, содержащих принципы и нормы земельного норма, и обозначение специальным термином – «земельное законодательство». Полагаем, что такой подход будет способствовать повышению согласованности, надежности системных связей как внутри самой подсистемы (между федеральными законами и законами субъектов РФ), так и ее связей с иными элементами системы (указами Президента РФ, постановлениями органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, актами органов местного самоуправления), что является обязательным условием совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере.

В-третьих, при широком подходе понятие «законодательство» совпадает по объему с понятием «нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления». Таким образом, получается, что одно и то же понятие обозначается двумя разными терминами – это было бы логической ошибкой, следствием которой могут стать неопределенность правового регулирования, препятствия в реализации и защите прав участников земельных отношений.

Учитывая изложенное, полагаем, что понятие «земельное законодательство» при правовом регулировании, правоприменительной деятельности, при реализации и защите прав участников земельных отношений, должно трактоваться как совокупность Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

### **3. Земельное законодательство как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.**

Права участников земельных отношений закрепляются земельным законодательством, которое согласно ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – по нему из-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

даются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Соответственно, от согласованности федеральных законов и законах субъектов РФ, будет зависеть возможность реализации прав участников земельных отношений и их защиты. В этой связи могут быть выделены две основных проблемы: распределение норм земельного права между федеральными законами и законами субъектов РФ; обеспечение «беспроblemности» земельного законодательства.

1. Проблемы разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по принятию норм земельного права находятся в фокусе зрения ученых-юристов. Так, А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и Р.А. Степаненко выделяют критерии и принципы, необходимые для определения сферы законодательной компетенции Российской Федерации, в том числе «общенаучный принцип необходимости наличия у потенциального законодателя достаточной квалификации и знания о предмете правового регулирования в области земельных отношений»<sup>1</sup>. Е.С. Болтанова выделяет два направления самостоятельной реализации «органами государственной власти субъектов РФ своей компетенции по созданию земельно-правовых норм с позиции прямого ее закрепления в федеральном законодательстве»: «при принятии норм в порядке так называемого «опережающего субъекта нормотворчества» и посредством «делегированного регулирования»<sup>2</sup>.

В отсутствие законодательно установленных принципов распределения норм земельного права между федеральными законами и законами субъектов РФ, такое распределение осуществляется федеральным законодателем посредством следующих подходов, используемых в зависимости от особенностей подлежащих регулированию отношений: все нормы права, регулирующие конкретный вид отношений, помещаются в акты федерального уровня; нормы права закрепляются в актах федерального уровня, но субъекты Российской Федерации наделяются правом или обязанностью по их конкретизации; нормы права, регулирующие конкретный вид отношений, в актах федерального уровня отсутствуют.

*При первом подходе* все нормы права, регулирующие конкретный вид отношений, помещаются в акты федерального уровня, как

---

<sup>1</sup> Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Степаненко Р.А. Правовые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере земельных отношений: монография. М: Юрлитинформ, 2013.

<sup>2</sup> Болтанова Е.С. Место законодательства субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства // Юрист. 2016. № 10. С. 23 - 27.

правило, на это указывают следующие приемы, использованные в тексте закона:

– федеральным законом прямо устанавливается запрет на регулирование субъектами Российской Федерации отношений, связанных с землей. Например, принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается (ч. 5 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

– в федеральном законе закрепляется отсылочная норма к «федеральному закону» или «федеральному законодательству». В данном случае прямой запрет на установление норм субъектами Российской Федерации отсутствует, но если такая норма будет установлена на региональном уровне, то ее применение окажется невозможным как противоречащее федеральному закону. Например, образование земельных участков не должно нарушать требования, установленные ЗК РФ и другими федеральными законами (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ);

– в федеральном законе закрепляется исчерпывающее регулирование определенного вида отношений, как например, отношений по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Данный подход представляется вполне обоснованным, когда федеральным уровнем ограничивается регламентация вопросов связанных с землей, но отнесенных ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации, в частности, регулирование и защита прав граждан на землю; установление системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области использования и охраны земель и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности, порядка организации и деятельности таких органов; управление федеральной государственной собственностью; установление основ федеральной политики в области использования и охраны земель, федеральных программ в данной области; установление правовых основ единого рынка земли.

Допустимость ограничения регулирования федеральным уровнем иных отношений, не отнесенных Конституцией РФ к предмету исключительного ведения Российской Федерации, вызывает сомнения и позволяет поставить вопрос об избыточности правового регулирования на федеральном уровне - в настоящее время действуют ЗК РФ, более пяти отраслевых федеральных законов, указы Президента РФ и

постановления Правительства РФ. Нежелательность ограничения регулирования тех или иных отношений федеральным уровнем видится в том, что такой подход не позволяет субъектам Российской Федерации установить по ним дополнительные гарантии прав участников земельных отношений, которые могли бы повысить привлекательность субъекта Российской Федерации в глаза граждан России, и стать один из способов решения проблемы оттока населения из малонаселенных регионов.

*При втором подходе* нормы права закрепляются в актах федерального уровня, но субъекты Российской Федерации наделены правом, либо на них возложена обязанность по их конкретизации, для этого могут использоваться следующие приемы:

– в федеральных законах закрепляются основы правового регулирования и обязанность субъектов Российской Федерации по регулированию конкретных отношений. Например, правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения регулируется соответствующим федеральным законом, однако установление минимальных и максимальных размеров земельных участков осуществляют субъекты Российской Федерации;

– нормы права устанавливаются федеральными законами, но субъектам Российской Федерации предоставляется право установить иное по сравнению с федеральной нормой правило поведения, учитывающее региональные особенности, или установить дополнительные нормы права. Субъекты Российской Федерации не обязаны принимать такие нормы и их отсутствие не станет пробелом земельного законодательства. Например, любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Применение данного подхода видится в закреплении в федеральных законах основ земельного законодательства, а также неснижаемых гарантий прав участников земельных отношений, которые могут быть повышены субъектами Российской Федерации.

К основам земельного законодательства могут быть отнесены принципы земельного законодательства (п. 1 ст. 1 ЗК РФ), права и обязанности по использованию и охране земель собственников и обладателей иных прав по (гл. VI ЗК РФ), принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения») и т.п.

При закреплении прав участников земельных отношений и их гарантий в федеральных законах необходимо, прежде всего, устано-

вить ограничения на снижение их уровня субъектами Российской Федерации. Например, в п.1. ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» отсутствует ограничение в отношении минимальных размеров земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, которые может установить субъект Российской Федерации. В Ставропольском крае минимальный размер был установлен в размере 2500 гектаров, что привело к нарушению гарантированного федеральным законом права собственников земельных долей на выдел земельных участков, так как средний размер их земельных долей составлял 9-11 гектаров<sup>1</sup>. Суд признал указанное положение закона субъекта РФ недействительным с момента его принятия<sup>2</sup>, однако, изменения в федеральный закон, ограничивающие субъектов Российской Федерации в этом вопросе, внесены не были.

Как представляется, именно такой подход должен преобладать при формировании земельного законодательства, так как он позволит обеспечить единство правового регулирования на всей территории Российской Федерации, не допустит снижения гарантий прав участников земельных отношений, установленных федеральным законодательством, но предоставит субъектам Российской Федерации возможность их повышения.

*При третьем подходе* нормы права, регулирующие конкретный вид отношений, в актах федерального уровня отсутствуют – такие отношения субъекты Российской Федерации регулируют самостоятельно. К числу законов субъектов РФ, принятых в отсутствие федерального регулирования, можно отнести Закон г. Москвы от 26 мая 2004 г. № 35 «Об особенностях использования земельных участков в целях сохранения научно-промышленного потенциала города Москвы»<sup>3</sup>, Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 159-ОЗ «Об охране земель, занятых оленьими пастбищами в Чукотском автономном округе»<sup>4</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Закон Ставропольского края от 29 ноября 2016 г. № 106-КЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 34 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края [www.pravo.stavregion.ru](http://www.pravo.stavregion.ru). 2016.

<sup>2</sup> Решение Ставропольского краевого суда от 3 марта 2017 г. № 3а-287/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.05.2019).

<sup>3</sup> Закон г. Москвы от 26 мая 2004 г. № 35 «Об особенностях использования земельных участков в целях сохранения научно-промышленного потенциала города Москвы» // Тверская, 13. 2004. № 81.

<sup>4</sup> Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 159-ОЗ «Об охране земель, занятых оленьими пастбищами в Чукотском автономном округе» // Ведомости. 2007. № 51.

Как показал анализ законов субъектов РФ, содержащих нормы земельного права, регулирование таких отношений осуществляется не слишком активно, что может объясняться как избыточным федеральным регулированием, затрудняющим согласование оригинальных норм права, разработанных субъектами Российской Федерации, с действующими федеральными законами, так и недостатком у субъектов Российской Федерации ресурсов для проведения законопроектных работ, требующих разработки не отдельных норм права, дополняющих нормы федерального уровня, а системного регулирования.

Отсутствие законов, принятых исходя из региональных нужд, не оказывает негативного влияния на систему земельного законодательства в целом, но свидетельствует о недостаточной реализации регионального потенциала в сфере регулирования отношений, связанных с землей.

Таким образом, при разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части формирования земельного законодательства предлагается к полномочиям Российской Федерацией относить принятие норм земельного права по предметам исключительного ведения Российской Федерации, закрепление основ правового регулирования земельных отношений, которые должны развиваться в законах субъектов Российской Федерации, а также неснижаемых гарантий прав участников земельных отношений, которые могут быть повышены субъектами Российской Федерации.

2. В научной литературе предлагаются пути совершенствования земельного законодательства как федерального уровня<sup>1</sup>, так и уровня субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Пожалуй, одной из наиболее острых проблем является обеспечение «беспробельности» земельного законодательства.

Очевидно, что обеспечить отсутствие пробелов по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации сложнее, чем по предметам исключительного ведения, так как отсутствие пробелов зависит от работы законодательных органов двух уровней. Во-первых, есть вероятность, что останутся отношения,

---

<sup>1</sup> Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25-28; Липски С.А. Некоторые особенности текущего этапа в развитии земельного законодательства // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. М.: ИГП РАН, 2018. С. 311-320 и др.

<sup>2</sup> Сырых Е.В. Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права: научно-практическое пособие. М.: РАП, 2011. 232 с.

не урегулированные ни Российской Федерацией, ни субъектами Российской Федерации. Во-вторых, нельзя исключать ситуацию, когда субъекты Российской Федерации не выполняют возложенную на них обязанность по принятию тех или иных норм права.

В настоящее время данная проблема решается за счет избыточного регулирования на федеральном уровне, а также посредством специальных подходов, используемых федеральным законодателем.

*При первом подходе* в федеральных законах закрепляются нормы права, которые действуют до установления соответствующей нормы права субъектами Российской Федерации. Например, в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» установлен ряд предписаний, действующих до принятия соответствующего закона в каждом субъекте Российской Федерации, в частности, «минимальные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения приравниваются к минимальным размерам земельных участков, используемых для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства» (п. 1 ст. 4 указанного закона).

Данный подход может оказаться эффективным в отношении небольшого элемента регулирования, как в приведенном примере, замена которого не повлияет на правовое регулирование отношений в целом.

*При втором подходе* в федеральных законах устанавливаются «неблагоприятные последствия» для субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют обязательные нормы. Например, согласно п. 14 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> «С 31 декабря 2017 г. применительно к городу федерального значения Москве ... при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков с основным видом разрешенного использования, предусматривающим строительство зданий, сооружений, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется».

Таким образом, для города Москвы был установлен негативный стимул, который, по мнению законодателя, должен был способствовать выполнению им возложенных на него обязанностей. Отметим, что данный способ допускает использование не только негативных, но и позитивных стимулов, например, в виде включения субъектов Российской Федерации, выполнивших обязанности к установленному сроку, в федеральную целевую программу, что может оказаться более эффективным.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 211-212.

Данный способ, как представляется, должен иметь ограниченное применение – он приемлем лишь в тех случаях, когда соответствующие нормы не могут быть разработаны и закреплены на федеральном уровне, как в приведенном примере, где правила землепользования и застройки разрабатываются применительно к конкретной территории.

*При третьем подходе* нормы права закрепляются федеральным законом, но субъектам Российской Федерации представляется возможность их дополнить или изменить. Данный способ, как правило, применяется при установлении каких-либо льгот, например, субъекты Российской Федерации могут дополнить перечень исключительных случаев, установленных федеральными законами, когда землепользование может осуществляться бесплатно (подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Или, например, субъекты Российской Федерации могут перераспределить полномочия, закрепленные федеральными законами, между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. В частности, субъект Российской Федерации может передать муниципальному образованию преимущественное право на приобретение земельного участка сельскохозяйственных угодий (п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Федеральный законодатель (по сравнению с региональным) обладает большими ресурсами для законопроектных работ, а также информацией по всей России, что позволяет ему создавать универсальные обобщенные «модели» правового регулирования и закреплять их в законодательстве. Однако, такое регулирование на федеральном уровне может стать избыточным, если выходит за пределы полномочий Российской Федерации и субъектам Российской Федерации не предоставляется право изменять его с учетом региональной специфики.

Полагаем, что данный подход позволяет найти отличный баланс между склонностью федерального законодателя к избыточному регулированию и недостаточной активностью субъекта Российской Федерации. С одной стороны, в земельном законодательстве не возникает пробел: при отсутствии закона субъекта РФ действует федеральный закон, с другой стороны, субъект Российской Федерации наделен правом установить свои нормы права, учитывающие особенности землепользования на его территории, не вступая в противоречие с федеральными законами. При этом, субъект Российской Федерации имеет возможность оценить практику применения нормы федерального закона на его территории, и если она окажется не эффективной вследствие региональной специфики, разработать и установить свою норму права, не вступая в противоречие с федеральными законами.

Таким образом, обеспечение «беспробельности» земельного законодательства и снижение избыточности федерального регулирования представляется возможным посредством закрепления в федеральных законах универсальных обобщенных «моделей» правового регулирования и предоставления субъектам Российской Федерации права как на реализацию этих норм права, так и на установление своих норм права с учетом региональных особенностей. Возложение на субъектов Российской Федерации обязанности по регулированию тех или иных отношений представляется обоснованным в случаях, когда регулирование таких отношений может быть осуществлено только самим субъектом Российской Федерации (например, принятие Генеральных планов городами федерального значения) – в таких случаях обязанности целесообразно подкреплять стимулами к их выполнению.

Итак, защите прав и законных интересов участников земельных отношений будет способствовать уточнение содержания понятия «земельное законодательство», а также совершенствование земельного законодательства посредством его разграничения с гражданским законодательством, рационального распределения норм земельного права между федеральными законами и законами субъектов РФ, обеспечении «беспробельности» земельного законодательства.

### **Библиографический список**

1. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Степаненко Р.А. Правовые проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере земельных отношений: монография. М: Юрлитинформ, 2013. 216 с.
2. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-47.
3. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии / С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010. 480 с.
4. Болтанова Е.С. Место законодательства субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства // Юрист. 2016. № 10. С. 23-27.
5. Бринчук М.М. Экологическое право: достижения и угрозы развитию // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАП, 19 июня 2018 г.): сборник / отв.

ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. М.: ИГП РАН, 2018. С. 14-23.

6. Волков Г.А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25-28.

7. Волкова Т.В. Судебная защита прав участников земельных отношений в системе управления земельными ресурсами // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 74-86.

8. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

9. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. 161-178.

10. Земельное право: учебник для бакалавров / Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М.: Издательство Юрайт, 2017. 580 с.

11. Землякова Г.Л. Проблемы деэкологизации земельного законодательства // Экологическое право. 2011. № 2. С. 15-20.

12. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации/ Под ред. проф. А.К. Голиченкова. М: БЕК, 2002. 448 с.

13. Крассов О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. - М.: Норма: Инфра-М, 2016. 416 с.

14. Липски С.А. Некоторые особенности текущего этапа в развитии земельного законодательства // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. М: ИГП РАН, 2018. С. 311-320 и др.

15. Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 6. С. 132-145.

16. Рыженков А.Я. Принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства: вопросы теории // Право и экономика. 2016. № 5. С. 4-10.

17. Сырых Е.В. Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права: научно-практическое пособие. М.: РАП, 2011.

18. Сырых Е.В. Земельное право: учебник для ВУЗов. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2004.

## § 7. Правовые механизмы рекультивации земель: вопросы теории и практики



**Автор:** *Алексеева Надежда Анатольевна* – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права по учебной и воспитательной работе ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва.

Сферу научных интересов составляют проблемы рассмотрения земельных споров. Является автором ряда учебных и научных публикаций, среди которых научные статьи «О некоторых вопросах рассмотрения земельных споров третейскими судами» (2006), «О некоторых вопросах рассмотрения земельных споров в Российской Федерации» (2006), «Земельные споры в Российской Федерации» (2006) и др.

*Аннотация.* Предметом настоящего исследования является востребованный современной действительностью комплекс теоретико-практических проблем в области рекультивации земель. Некоторые теоретические и практические проблемы применения правовых норм раскрыты на примерах рекультивации, проводимой на загрязненных земельных участках на территории деятельности нефтеперерабатывающих предприятий.

*Ключевые слова:* охрана окружающей среды, экологическое право, рекультивация земель, земельный участок, нефтеперерабатывающие предприятия.

Постоянная борьба между экономическим ростом и состоянием окружающей среды является общеизвестным фактом. Ежегодные доклады об ухудшении экологической обстановки говорят не в пользу охраны окружающей среды, требующей пристального внимания теоретиков и практиков.

Вопросами рекультивации в различных областях занимались многие ученые<sup>1</sup>, однако, данная тема видится неисчерпаемой для исследований.

---

<sup>1</sup> Шамордин Р.О. Вопросы правового регулирования проведения рекультивации земель при недропользовании // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 148-155.

В силу положений ч. 5 ст. 13 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ)<sup>1</sup> существует обязанность лиц, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), обеспечить их рекультивацию. В соответствии с данной нормой рекультивация – это мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

Практически аналогичное понятие рекультивации содержится в начавшем действовать с 20 июля 2018 г. и уже претерпевшем изменения Постановлении Правительства РФ «О проведении рекультивации и консервации земель»(далее – Постановление № 800)<sup>2</sup> «с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель», закрепившем понятие рекультивации в п. 2, пришедшее на смену Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утв. Приказом Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г., согласно которым понятие рекультивация земель была закреплена как комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей

---

Турьшева И.И. Разработка проекта рекультивации лесных земель // Теория и практика современной аграрной науки: сборник II Национальной (всероссийской) конференции. 2019. С. 176-178.

Липски С.А. Мониторинг и рекультивация нарушенных земель в Арктической зоне Российской Федерации // Экологические системы и приборы. 2018. № 12. С. 3-12.

Незамов В.И., Янова Т.Ю. Проблемы рекультивации земель, вышедших из недропользования // Проблемы современной аграрной науки: сборник по материалам международной научной конференции. 2018. С. 70-72.

Хасанова С.Э., Лукманова А.Д. Рекультивация земель при реконструкции нефтяного месторождения // Землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земельных ресурсов: сборник по материалам всероссийской научно-практической конференции, посвященной 15-летнему юбилею кафедры землепользования и земельного кадастра Бурятского государственного университета / под общей редакцией В.Н. Хертуева, Л.О. Григорьевой. 2018. С. 245-249.

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 июня 2019 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212; 2019. № 140.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

среды<sup>1</sup>, которое действовало до 20 января 2019 г., на полгода «пересекается» с определением, действующим в настоящее время. На данный момент судебная практика пока не показала, к чему привело такое различие в понятиях, но ясно, что подобного следует избегать, хотя бы в силу неопределенности «народно-хозяйственной ценности» и слишком общего «улучшение условий окружающей среды», которое надлежало сузить.

Несмотря на попытку устранить различия в понятиях, действующее законодательство, оперирует разными формулировками, определяющими рекультивацию, как то: рекультивации земель (Правила проведения рекультивации и консервации земель, утв. Постановлением № 800); рекультивации земель и почвенного покрова, рекультивации нарушенных и загрязненных земель (ч. 3 ст. 37, ч. 2 ст. 38, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44 Федерального закона от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>), рекультивация нарушенных земель (Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ «О землеустройстве»<sup>3</sup>). Кроме того, нормы о рекультивации содержатся в ряде документов в области стандартизации, регулирующих отдельные вопросы рекультивации земель. Ниже будет рассмотрено нормативно-правовое регулирование инструментария для наблюдения за рекультивацией и ее результатов.

Таким образом, понятия рекультивации в нормативно-правовых актах различаются, в том числе в зависимости от объекта рекультивации, а также идет бок о бок с таким мероприятием как консервация (что логично как вариант развития событий при невозможности достижения основной цели рекультивации – восстановления земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, путем обеспечения соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства Российской Федерации (исходя из п. 5 Правил).

Существует мнение, в соответствии с которым необходимость рекультивации земель обусловлена не только природоохранной, но и экономической функцией земли, так как «Земли, нарушенные в результате недропользования, должны быть восстановлены для их последующего использования в иных видах хозяйственной деятельности, в том

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г. «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // Российские вести. № 147. 1996.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8464.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

числе сельскохозяйственного производства, лесозаготовки, охотхозяйственной деятельности и т. п.»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, указанная цель также может неоднозначно трактоваться и варьируется в зависимости от объекта рекультивации. Поскольку деятельность по рекультивации охватывает различные виды деятельности, то в зависимости от нее различаются и цели. Например, «рекультивация земель может осуществляться без использования отходов, а также с использованием отходов. При этом проектом рекультивации может предусматриваться использование собственных отходов, а также использование привлеченных отходов от сторонних организаций. Более того, могут быть разными классы опасности используемых при рекультивации земель отходов. В связи с этим будут отличаться и правовой режим проводимой рекультивации, и требования, регламентирующие соответствующую деятельность. Различны направления и цели рекультивации»<sup>2</sup>.

Как и ранее, понятия, лежащие в основе Постановления № 800, и их раскрытие объединены в одном нормативно-правовом акте. Между тем, руководствоваться при проведении рекультивации только данным подзаконным актом не получится. Помимо положений Постановления дополнительно необходимо обратиться к специальному регулированию, закрепленному в п. 6 Правил, указывающих на обязательность рекультивации в случаях, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, а также Водным кодексом РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», Федеральным законом «Об экологической экспертизе»<sup>3</sup>, Законом РФ «О недрах»<sup>4</sup> и других нормативно-правовых актах.

В указанных Законах обязанность по рекультивации возможна после выполнения требований об определенных действиях, например, получению разрешительной документации, прохождения экологической экспертизы и другие. Существуют дополнительные требования, касающиеся и объекта, например, в силу положений п. 34 Правил Постановления № 800 в случае загрязнения радиоактивными веществами, руководствоваться необходимо законодательством Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Шамордин Р.О. Вопросы правового регулирования проведения рекультивации земель при недропользовании // Журнал российского права. 2018 № 5 (257). С. 149.

<sup>2</sup> Тихомирова Л.А. Правовой режим объектов размещения отходов // Справ. правовая система «КонсультантПлюс». 2019.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>4</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 03 августа 2018 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4766.

рации о радиационной безопасности, поскольку соответствующие земли подверглись загрязнению химическими, радиоактивными и иными веществами и микроорганизмами, содержание которых не соответствует нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Несмотря на внесенные изменения<sup>1</sup> в означенное Постановление Правительства и все вышеуказанные нормативно-правовые акты не дают полного представления относительно объекта рекультивации, для определения которого необходимо обратиться к различным подзаконным актам. Среди них: «ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт РФ. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель»<sup>2</sup>; «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»<sup>3</sup>, в котором использованы ссылки в том числе на «ГОСТ Р 17.5.1.01-83. Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения»<sup>4</sup>, который с 01 июля 2003 г. до вступления в силу технических регламентов акты федеральных органов исполнительной власти в сфере технического регулирования носили рекомендательный характер и подлежали обязательному исполнению только в части, соответствующей целям, указанным в п. 1 ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ.

До настоящего времени спорные правоотношения регламентировались Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утв. Приказом Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525/67<sup>5</sup>, в отношении которого действовало Письмо Росприроднадзора от 27 июля 2018 г. № РН-09-01-36/15783 «Разъяснения по правилам рекультивации и консервации земель»; регламентация, при этом, ранее

---

<sup>1</sup> Последние изменения внесены Постановлением Правительства РФ от 07 марта 2019 г. № 244, опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 11.03.2019).

<sup>2</sup> ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 28 ноября 2011 г. № 613-ст).

<sup>3</sup> Введен Постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст.

<sup>4</sup> ГОСТ 17.5.1.01-83 (СТ СЭВ 3848-82). Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 13 декабря 1983 г. № 5854).

<sup>5</sup> Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утв. Приказом Минприроды РФ и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525/67 // Российские вести. 1996. № 147.

не зависела от мероприятий, проводимых в рамках рекультивации (технических или биологических) (п. 8 указанных Правил рекультивации земель). Особый интерес представляли основанные на них судебные постановления: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2018 г. № АПЛ18-22 и решение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2017 г. № АКПИ17-831, которыми отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими п. 14-23 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утв. Приказом Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г.

В связи с большим различием подлежащих рекультивации объектов и их особенностей, в том числе такого объекта как земли и земельные участки, правовое регулирование в них различается. Например, в области рекультивации загрязненных земельных участков на территории деятельности нефтеперерабатывающих предприятий на данный момент действует Приказ Росстандарта от 18 апреля 2017 г. № 284-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которому утвержден национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 57447-2017 «Наилучшие доступные технологии. Рекультивация земель и земельных участков, загрязненных нефтью и нефтепродуктами. Основные положения» с датой введения в действие 01 декабря 2017 г. Попутно возникает множество вопросов, например, что для области рекультивации предлагается законодателем в качестве наилучших доступных технологий? По сути, за основу взяты имеющиеся разработки в области науки и техники, которые и предлагаются к заимствованию для использования, но не являются обязательными для предприятий нефтеперерабатывающего комплекса, о чем не раз указывали и теоретики, и практики<sup>2</sup>. Данные технологии содержатся в информационно-технических справочниках с указанием дан-

---

<sup>1</sup> Приказ Росстандарта от 18 апреля 2017 г. № 284-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 13.05.2019).

<sup>2</sup> См. подр.: Романова О.А., Пономарева А.О. Формирование экологически дружественного технологического пространства в контексте обеспечения экономической безопасности // Экологическая и техносферная безопасность горнопромышленных регионов: труды V Международной научно-практической конференции. 2017. С. 168-176;

Ю.Ю. Ерохин, М.Н. Богова, Т.В. Гусева, Я.П. Молчанова. Наилучшие доступные технологии в нефтеперерабатывающей отрасли // Химическая промышленность сегодня. 2015. № 10. С. 20-27;

Ишков А.Г., Пыстина Н.Б., Попадью Н.В., Гусева Т.В., Бегак М.В., Руут Ю. Экологические аспекты перехода на технологическое нормирование с использованием наилучших доступных технологий // Газовая промышленность. 2017. № S1 (750). С. 12-17.

ных о возможном процентном соотношении масс использованных либо переработанных и складированных пород, размещенных во внешних отвалах (в зависимости от отрасли промышленности или комплекса).

Действительно, нормативно-правовая база, регулирующая вопросы рекультивации обширна. Однако «при наличии огромного количества нормативного материала в области рекультивации, сама рекультивация проводится в очень ограниченном количестве случаев и представляет в настоящее время одну из самых существенных проблем в сфере охраны и использования земель»<sup>1</sup>. Кроме того, зачастую данные законодательные акты имеют недостаточную проработанность регулирующих соответствующие отношения правовых норм, то есть низкого уровня юридическую технику и ее дефекты, а также характеризуются оторванностью от реалий, что сказывается на практике, поскольку, руководствуясь указанными выше нормативными актами, практики сталкиваются с многочисленными трудностями. В связи с чем наибольший интерес в рассматриваемой области вызывает применение означенного законодательства на практике и то, каким образом «работают» правовые нормы в современных реалиях.

Распространяясь полностью на деятельность от разведки месторождений до переработки нефти и нефтепродуктов и рекультивации нефтезагрязненных земель, указанный выше ГОСТ Р 57447-2017 «Наилучшие доступные технологии. Рекультивация земель и земельных участков, загрязненных нефтью и нефтепродуктами. Основные положения» определяет критерии приоритетности работ по рекультивации нефтезагрязненных земель по снижению возможных негативных последствий на всех нефтезагрязненных землях, устанавливая наилучшие доступные технологии рекультивации земель и земельных участков. Комплексы, используемые в соответствии с указанным ГОСТом, основаны на применении работ по восстановлению земель, территорий, ландшафтов и экосистем до состояния, приближенного к первоначальному (что соответствует положениям Постановления № 800). Стандарт определяет необходимость соответствующей деятельности нефтеперерабатывающих предприятий, определяя, в том числе критерии приоритетности работ по рекультивации нефтезагрязненных земель по снижению возможных негативных последствий (которые, как мы понимаем, касаются не только почвы, но и недр, пагубного загрязнения грунтовых вод) и проведения самих работ по рекультивации. Данный Стандарт (равно как Положением Постановления № 800) не

---

<sup>1</sup> Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8. С. 130-140.

распространяется на земли, загрязненные радиоактивными веществами.

Одной из особенностей рекультивации нефтезагрязненных земель является то, что значительный по площади земельный участок предоставляется нефтедобывающей компании или нефтеперерабатывающему предприятию, порядок предоставления регламентирован, вместе с тем, рекультивация требуется чаще всего части земельного участка, данная часть в ЕГРН не указывается, тем более, земельный участок из первоначального не выделяется, по сути – такой земельный участок является не образованным, без присвоения кадастрового номера. При этом, в Федеральной службе регистрации кадастра и картографии имеются сведения об одном, большом выделенном земельном участке. Реальная информация, между тем, у государственных органов о деятельности, осуществляемой на таких землях (части земельного участка), имеется, и это надзорные органы. То есть надзор за рекультивацией на них ведется и осуществляется реально, однако, информация о них и осуществленной рекультивации в регистрирующих органах недостаточна или отсутствует. Указанное порождает недостаточность информации для последующих владельцев данного земельного участка, по сути, нарушая право на получение полной информации о приобретаемом объекте недвижимости.

Такая же ситуация возникает с объектами накопленного экологического вреда, когда рекультивация необходима, однако, возложить обязанность по ее осуществлению на нынешнего или предыдущего собственника не представляется возможным (в силу ликвидации юридического лица или исторических особенностей, когда собственником являлось государство). В случае, если сведения о собственнике земельного участка в ЕГРП отсутствуют, то финансирование мероприятий по рекультивации ложится на бюджет. Самым ярким примером таких объектов накопленного экологического вреда (или, как указывали ранее – накопленного экологического ущерба) являются свалки, а инициатором рекультивационных работ – межрайонная природоохранная прокуратура, обращающаяся в суды с исками в интересах неопределенного круга лиц к Администрации муниципального района сельского поселения с требованием обязать ответчиков произвести ликвидацию и рекультивацию свалки. Часто такие объекты расположены на землях

сельскохозяйственного назначения или около полосы отвода автодороги, случается, что они совпадают<sup>1</sup>.

Общеизвестным фактом является то, что объектов рекультивации накопленного экологического вреда значительное число и площадь земель, подлежащих рекультивации, также значительно.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>2</sup> указано, что «свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек... Ежегодно образуется примерно 4 млрд. тонн отходов производства и потребления».

Для соответствующего учета все выявленные объекты накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации включают в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, который ведется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (согласно п. 3 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде»<sup>3</sup> таким органом является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации). Установлен срок (не превышающий тридцати рабочих дней со дня поступления результатов выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде) для учета таких объектов. Учет предполагает не автоматическое включение данных объектов в список, а рассмотрение материалов по выявлению и оценке, принятие решения о включении или об отказе во включении в государственный реестр для деления на категории. Включение в реестр не предполагает, что это определенная константа, так как по результатам ликвидации соответствующий объект подлежит исключению из государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде. Категорирование рассматриваемых объектов стало возможным относительно недавно и производится на основании Приказа Минпри-

---

<sup>1</sup> Решение Переславль-Залесского Переславского районного суда Ярославской области от 21 октября 2015 г. № 2-1820/2015 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/sigyko5N681B/> (дата обращения: 14.05.2019).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

роды России «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке»<sup>1</sup>. Порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде устанавливается Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>.

По информации Минприроды России, в период с 2010 по 2013 г. количество нарушенных земель возросло с 1 000 300 га до 1 051 300 га<sup>1</sup>. Отрицательная динамика требует совершенствования правового механизма в области рекультивации земель, в том числе нарушенных в результате недропользования<sup>3</sup>.

29 апреля 2019 г. опубликована информация о том, что на официальном сайте Минприроды России размещен список (сформированный на основании заявок субъектов РФ) объектов накопленного вреда окружающей среде. Данный список содержит лишь 151 объект<sup>4</sup>. Такое незначительное число объектов, подлежащих рекультивации, явно не соответствует действительному количеству. Включение предполагает последующее поэтапное финансирование мероприятий по их ликвидации, реализуемых в рамках федерального проекта «Чистая страна». О ежегодных итогах работы Минприроды России отчитывается, в данных отчетах имеются сведения и о рекультивации объектов накопленного экологического вреда<sup>5</sup>. Практически каждый объект (за исключением, например, водных объектов) рекультивации предполагает необходимость рекультивации земель или земельного участка, на котором он расположен.

Множество вопросов на практике возникает с самой рекультивацией земель и земельных участков, землепользователя которых можно

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке» от 04 августа 2017 г. № 435 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2017.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» от 04 мая 2018 г. № 542 // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2836.

<sup>3</sup> Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году» // URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okrzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii/138762/?special\\_version=Y](http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okrzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/138762/?special_version=Y) (дата обращения: 30.04.2019).

<sup>4</sup> Минприроды России сформировало список объектов накопленного вреда окружающей среде // URL: <https://investinfra.ru/novosti/minprirody-rossii-sformirovalo-sписок-objektov-nakoplennogo-vreda-okrzhayushchey-srede.html>. (дата обращения: 30.04.2019).

<sup>5</sup> Кобылкин Д.Н. Об итогах работы Минприроды России за 2018 год и задачах на 2019 год // URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/materialy\\_kolleгии\\_minprirody\\_rossii-2019.pdf](http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/materialy_kolleгии_minprirody_rossii-2019.pdf) (дата обращения: 30.04.2019).

установить. Такие мероприятия проводятся в соответствии с проектом. В силу изменений законодательства лицам, проводящим рекультивацию (указанное выше Постановление № 800), предписано разрабатывать проект рекультивации на каждый земельный участок. С учетом того, что ежегодно такие предприятия производят различные мероприятия в рамках рекультивации с тысячами участков, разработка проекта на каждый участок приводит к замедлению процесса рекультивации. Для ускорения процесса на практике разрабатываются унифицированные проекты для компании, ведущей свою деятельность на многочисленных земельных участках. Такой унифицированный проект учитывает все требования норм действующего законодательства и позволяет предприятиям рекультивировать загрязненный участок быстрее и качественнее в случае, если загрязнения однотипны (что чаще всего и происходит на нефтеперерабатывающих предприятиях, учитывая их особенность). Детали прописываются отдельными параграфами проекта и касаются его местонахождения, фиксируют рельеф, климатические, тектонические, гидрографические особенности, гидрологический режим и сток, почвенные, растительные характеристики земель, исходя из которых делается общий вывод о неблагоприятности или благоприятности природных условий региона для деградации нефти. Вывод такого рода требуется чаще всего для принятия решения о саморазложении нефти без вмешательства антропогенного фактора, то есть, по сути, без самой рекультивации.

Одной из особенностей регулирования данных правоотношений является то, что при согласовании проекта рекультивации земель предметом его согласования является (помимо прочего) достаточность проводимых мероприятий. Поскольку при настоящем закреплении достаточность и полнота не фигурируют как необходимые параметры. Возникает вопрос – достаточность и полнота, причем, максимальная полнота, которая бы обеспечивала уровень не только и не столько пригодный, сколько максимально близкий к состоянию до деградации земель – возможно, именно так необходимо было закрепить в Правилах уровень восстановления объекта.

Тем самым, мы опять подходим к необходимости проверки и закрепления понятийного аппарата в законодательном регулировании для того, чтобы в последующем недостаточность такой «инвентаризации понятий» не привела к повсеместно некачественной рекультивации земель.

В соответствии с п. 8 означенного Постановления № 800 рекультивация земель, консервация земель осуществляются в соответствии с

утвержденными проектом рекультивации земель, проектом консервации земель путем проведения технических и (или) биологических мероприятий. Поэтому в проекте прописываются соответствующие мероприятия, так, биологические включают комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы, осуществляясь путем поэтапного проведения указанных в проекте работ.

При его составлении предлагаются технологические решения, заключающиеся в следующем: натурное обследование участков, включающее их обследование до начала производства работ, определение направления рекультивации земель и биотопа участка, определения типа грунта, уровня грунтовых вод на суходолах, возможности и наиболее вероятных направлений миграции нефти с загрязненного участка, характеристику нефтяного загрязнения и других видов загрязнения на участке, составление карты-схемы участка и фотографирование до начала работ (а потом – и после их выполнения), отбор проб почвы, выявление зон самовосстановления и зон возможного самовосстановления, классификацию загрязненных грунтов и загрязненных земельных участков. Опуская особенности, касающиеся технических и строительных нюансов по сооружению подъездных путей и строительства различных объектов, использования необходимой техники, остановимся на том, что практики сталкиваются с проблемами загрязнения различными фракциями нефти, загрязнения которыми проявляются по-разному, следовательно, различно и их влияние на окружающую среду. Сложности вызывают сбор нефти и последующая отмывка грунта, срезка слоя высоковязкой «забитуминизированной» нефти и рассоление почвы, удаление сухостоя.

Основным видом загрязнения на территории лицензионных участков например, в северных регионах, является химическое (нефтяное, солевое) загрязнение грунтов, обусловленное деятельностью нефтегазодобывающих или нефтеперерабатывающих предприятий, ключевыми источниками загрязнения которых – эксплуатационные и нагнетательные скважины, трубопроводы и иные объекты технологического назначения; наиболее крупные утечки нефти связаны с повреждениями линейных сооружений, которые обусловлены коррозией металла, низким качеством сварных швов и механическим разрушением трубопроводов, из-за которых, в том числе, осложняются действия по рекультивации. Интересным представляется факт, что обнаружение

утечки в силу ветхости нефтепровода в большинстве случаев производится с использованием животных – собак).

Не меньшие сложности возникают на биологическом этапе рекультивации: при известковании и внесении минеральных удобрений, при использовании микроорганизмов-биодеструкторов нефти и промышленных бактериальных препаратов, аборигенных нефтеокисляющих микроорганизмов, поскольку на практике отсутствует реальная возможность проверить внесение именно указанных в проекте бактериальных препаратов для возможности привлечения к ответственности при внесении иных.

Следующими после биологического этапа рекультивации являются этапы создания гряд, орошение их водой, торфирование и применение сорбентов для доочистки грунтов и водоемов, фитомелиорация и применение гуматов (в качестве стимуляторов роста растений) и как заключительный этап, – лесовосстановление перед контролем качества работ и сдачей рекультивированных земель.

В целях сохранения биологического разнообразия и предотвращения негативного воздействия на почвенные экосистемы типовой проект устанавливает технологические решения рекультивации загрязненных земель, относящихся к различным биотопам.

Конечной целью рекультивации является восстановление хозяйственной ценности нарушенных и загрязненных земельных участков с учетом установленного направления целевого использования земель. Это достигается благодаря результатам проведения работ по рекультивации земель и последующим протеканием процессов самовосстановления и самоочищения компонентов экосистемы.

Работы по очистке земель целесообразно проводить до такого уровня остаточного загрязнения, при котором в конкретных условиях процессы дальнейшего самоочищения смогут проходить без вмешательства человека, а сам рекультивированный объект не будет представлять собой угрозу как потенциальный источник вторичного углеводородного загрязнения.

В силу п. 30 Постановления № 800 завершение работ по рекультивации земель, консервации земель подтверждается актом о рекультивации земель, с указанием сведений о проведенных работах по рекультивации земель, консервации земель, а также данные о состоянии земель, на которых проведена их рекультивация, консервация, в том числе о физических, химических и биологических показателях состояния почвы, определенных по итогам проведения измерений, исследований. Между тем, при сопоставлении качества произведённых в соот-

ветствии с такими проектами работ на практике возникают определенные сложности, которые легче преодолеваются с ростом технического обеспечения и поддерживаются п. 33 того же Постановления, регламентирующего возмещение недостатков работ за счет лица, их выполнявшего.

Для возможности мониторинга и проверки осуществления рекультивации существуют общие и специальные подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы контроля рекультивации, например, Приказ Росприроднадзора «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup>, а также специального инструментария для наблюдения за рекультивацией, например, Приказ Росстата «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы»<sup>2</sup>. Последний регламентирует заполнение разработанной формы (введена в действие с отчета 2012 г.), заполняемой лицами, осуществляющими мероприятия по рекультивации, которая подлежит представлению в территориальный орган Росприроднадзора по месту нахождения лица (п. 1 Указания по заполнению формы федерального статистического наблюдения). Как представляется, для более эффективного контроля и надзора со стороны Росприроднадзора такое предоставления следовало бы осуществлять по месту нахождения рекультивируемого земельного участка, так как оно бы обеспечило проверку эффективности проведенной рекультивации.

Большим плюсом видится, что в данных Указаниях прописано, что относится к нарушенным землям и при каких условиях они нарушены - при разработке месторождений полезных ископаемых, при строительстве или иных видах работ – и вот мы опять возвращаемся к вопросу об объекте), предусмотрели необходимость заполнения формы

---

<sup>1</sup> Приказ Росприроднадзора от 18 октября 2016 г. № 670 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)» (в ред. от 17 апреля 2018 г.). Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2019).

<sup>2</sup> Приказ Росстата от 29 декабря 2012 г. № 676 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2019).

как по каждому обособленному подразделению юридического лица (при их наличии), так и по юридическому лицу без этих обособленных подразделений, вместе с тем, предоставление формы в территориальные органы Росприроднадзора обособленным подразделением опять-таки осуществляется по месту нахождения соответствующего обособленного подразделения, а не по месту рекультивируемого земельного участка.

В соответствии с п. 57.5 Федерального плана статистических работ<sup>1</sup>, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ», информация о рекультивации земель подается отдельно по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и по Арктической зоне Российской Федерации, а Федеральная служба по надзору в сфере природопользования ежегодно до 31 марта осуществляет формирование официальной статистической информации о рекультивации земель по форме № 2-ТП<sup>2</sup>.

Вопрос качества проведения рекультивации и ее итогов в конечном счете зависит от объема финансирования проводимых мероприятий, в котором, разумеется, загрязнитель не заинтересован. Самостоятельным стимулом для качественного выполнения рекультивационных мероприятий является наличие административной ответственности за ее невыполнение (ч. 1 ст. 8.7 КоАП РФ<sup>3</sup>). Между тем, лучше всегда работает не механизм принуждения, а механизм поощрения. Однако, как указано в утвержденной распоряжением Правительства РФ Энергетической стратегии России на период до 2030 г., где расписан уровень рекультивации земель от годового нарушения применимо к экологической эффективности угольной промышленности, «отсутствуют экономические механизмы стимулирования компаний с целью эффективной утилизации отходов от деятельности энергетического сектора и рекультивации нарушенных земель»<sup>4</sup>. Действительно работающим такой механизм был бы при заинтересованности в последующем использовании земельного участка (что для добывающего сектора мало при-

---

<sup>1</sup> Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ»

<sup>2</sup> Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://rpn.gov.ru> по состоянию на 01.11.2018.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2019. № 6. Ст. 465.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

менимо) или поощрении со стороны государства (о каком поощрении для экономической заинтересованности может идти речь, если загрязнитель устраняет последствия, принесенные его же деятельностью, что вменено ему как обязанность). Означенный вопрос на данный момент остается открытым.

Еще одна особенность, с которой сталкиваются практики, связана со значительной протяженностью нашей страны. В том случае, если разлив нефти произошел в отдаленной местности, и предприятие действовало «уведомительный порядок» о произошедшем загрязнении, то контролирующий орган зачастую не проверяет реальный объем разлитого и действительную площадь загрязненных земель (которая в десятки раз больше указанного) в силу труднодоступности многих мест добычи и переработки нефти. Это приводит к тому, что загрязнитель не только уходит от ответственности, но и не проводит рекультивацию должным образом, не включая в проект реальные площади земель и земельных участков, относясь к произошедшему не с позиции необходимости охраны окружающей среды, а с позиции «значительной потери углеводородов», как зачастую указывается предприятиями в типовом проекте рекультивации. Между тем, загрязнитель должен во всех мероприятиях, связанных с ликвидацией последствий загрязнения, исходить из принципа не причинения экосистеме большего вреда, чем тот, который уже причинен при загрязнении и восстановлении земель до определенного состояния. Соответствующее состояние также является объектом пристального внимания как завершенность процесса рекультивации.

Согласно п. 5 Правил загрязнитель обязан «...обеспечивать восстановление земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, путем обеспечения соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в отношении земель сельскохозяйственного назначения также нормам и правилам в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, но не ниже показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порядок государственного учета которых устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации применительно к земельным участкам, однородным по типу почв и занятым однородной растительностью в разрезе сельскохозяйственных угодий, а в отноше-

нии земель, указанных в ч. 2 ст. 60.12 Лесного кодекса Российской Федерации, также в соответствии с целевым назначением лесов и выполняемыми ими полезными функциями»<sup>1</sup>.

Исходя из приведенной нормы, окончание рекультивации возможно и без полного восстановления до первоначального уровня качества окружающей среды. Действительно, восстановление подлежит до уровня и состояния, когда земля пригодна к использованию, не ниже показателя плодородия (для сельскохозяйственного назначения), вместе с тем, все же не до уровня, который имелся до загрязнения земель. Означенное прописано законодателем и позволяет загрязнителю снизить уровень качества рекультивации и возможностью использовать недра под земельными участками, а равно сами земельные участки без последующего их восстановления до должного уровня. Что в настоящем случае считать должным уровнем? – Именно это указал законодатель – соответствующее показателям состояния плодородия земель (для земель сельскохозяйственного назначения) и возможностью использования по целевому назначению (для лесов). Вместе с тем, данный уровень явно может быть и чаще всего является ниже, чем тот, который имелся до использования.

Историческими фактами являются разливы нефти до 2000-х годов. Данные разливы сжигались или могли засыпаться песком. В результате сжигания многочисленные продукты горения попадали в атмосферный воздух. При засыпании песком возможности биоразложения нефти не повышаются. Просачиваясь в почву, попадая в грунтовые воды происходит отравление водоносных горизонтов. Улетучиваются верхние фракции, а более тяжелые – опускаются на дно водоемов и в силу отсутствия доступа кислорода находятся там, не разлагаясь. Канцерогенные составляющие находят в растениях. Общеизвестно их пагубное влияние на здоровье человека и возможность появления различных заболеваний впоследствии, а также влияние на будущие поколения. Таким образом можно проследить результаты недостаточной рекультивации или ее отсутствие на окружающую среду и человека, что является причиной недостаточной правовой регламентации. «...Величина ... концентраций до настоящего времени не установлена из-за сложного и непостоянного химического состава нефти и вряд ли будет установлена однозначно. Нефти различных месторождений и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель») // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

даже разных пластов одного месторождения существенно различаются по химическому составу. А поскольку основную опасность представляют канцерогенные и мутагенные вещества, содержащиеся в нефти в непостоянных и очень малых концентрациях, практически не влияющие на продуктивность первых поколений зеленых растений, по которой и оценивается обычно плодородие земель, задача установления биологически безопасного уровня нефтяного загрязнения крайне затрудняется»<sup>1</sup>. Поскольку выявить остаточный уровень нефтяного загрязнения после проведенной рекультивации затруднительно, то также затруднительным является определение результативности мероприятий по рекультивации для установления, достигнут ли первоначальный уровень качества окружающей среды.

Как итог, необходимо отметить, что описанное отражает тенденцию к общему ухудшению качества земель, по результатам рекультивации загрязненных земель необходимого уровня их качества явно не достигается.

Тем самым, помимо вопроса регулирования в рамках понятийного аппарата восполнение законодательного регулирования требуется также в целом, поскольку в зависимости от объекта рекультивации требуется обращаться к соответствующему подзаконному нормативно-правовому регулированию, а тема коллизий в этой области на данный момент неисчерпаема.

### **Библиографический список**

1. Ерохин Ю.Ю., Богова М.Н., Гусева Т.В., Молчанова Я.П.. Наилучшие доступные технологии в нефтеперерабатывающей отрасли // Химическая промышленность сегодня. 2015. № 10. С. 20-27.
2. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8. С. 130-140.
3. Ишков А.Г., Пыстина Н.Б., Попадько Н.В., Гусева Т.В., Бегак М.В., Руут Ю. Экологические аспекты перехода на технологическое нормирование с использованием наилучших доступных технологий // Газовая промышленность. 2017. № S1 (750). С. 12-17.
4. Кобылкин Д.Н. Об итогах работы Минприроды России за 2018 год и задачах на 2019 год // URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/materialy\\_kollegii\\_minprirody\\_rossii-2019.pdf](http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/materialy_kollegii_minprirody_rossii-2019.pdf) (дата обращения: 30.04.2019).

---

<sup>1</sup> Рахимова Э.Р., Осипова А.Л., Зарипова С.К. Очистка почвы от нефтяного загрязнения с использованием денитрифицирующих углеводородокисляющих микроорганизмов // Прикладная биохимия и микробиология. 2004. Т. 40. № 6. С. 651.

5. Липски С.А. Мониторинг и рекультивация нарушенных земель в Арктической зоне Российской Федерации // Экологические системы и приборы. 2018. № 12. С. 3-12.
6. Незамов В.И., Янова Т.Ю. Проблемы рекультивации земель, вышедших из недропользования // Проблемы современной аграрной науки: сборник по материалам международной научной конференции. 2018. С. 70-72.
7. Рахимова Э.Р., Осипова А.Л., Зарипова С.К. Очистка почвы от нефтяного загрязнения с использованием денитрифицирующих углеродородокисляющих микроорганизмов // Прикладная биохимия и микробиология. 2004. Т. 40. № 6. С. 651.
8. Романова О.А., Пономарева А.О. Формирование экологически дружественного технологического пространства в контексте обеспечения экономической безопасности // Экологическая и техносферная безопасность горнопромышленных регионов: труды V Международной научно-практической конференции. 2017. С. 168-176.
9. Тихомирова Л.А. Правовой режим объектов размещения отходов // Справ. правовая система «КонсультантПлюс». 2019.
10. Турышева И.И. Разработка проекта рекультивации лесных земель // Теория и практика современной аграрной науки: сборник II Национальной (всероссийской) конференции. 2019. С. 176-178.
11. Хасанова С.Э., Лукманова А.Д. Рекультивация земель при реконструкции нефтяного месторождения // Землеустройство, кадастр недвижимости и мониторинг земельных ресурсов: сборник по материалам всероссийской научно-практической конференции, посвященной 15-летию юбилею кафедры землепользования и земельного кадастра Бурятского государственного университета / под общей редакцией В.Н. Хертугева, Л.О. Григорьевой. 2018. С. 245-249.
12. Шамордин Р.О. Вопросы правового регулирования проведения рекультивации земель при недропользовании // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 148-155.

## § 8. Особенности защиты права собственности на природные объекты: управленческий аспект



**Автор:** *Елисеев Вячеслав Сергеевич* – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва.

Автор более 150 научных и учебно-методических публикаций, в том числе четырех монографий и трех учебников и учебных пособий. Сфера научных интересов – правовое обеспечение рыночных отношений, правовое обеспечение государственного сектора экономики,

правовое обеспечение сельского хозяйства.

*Аннотация.* Работа посвящена проблемам формирования права собственности (иных прав) на природные объекты и особенностям управления публичной собственностью. Доказывается, что система управления природными объектами имеет сложный и разветвленный характер. Вместе с тем выделяется общая тенденция по передаче полномочий по управлению природными участками и распоряжению природными ресурсами на региональный уровень. В связи с этим предлагается закрепить указанную тенденцию в федеральном природоресурсном законодательстве по аналогии со ст. 83 Лесного кодекса РФ.

*Ключевые слова:* право собственности, природные объекты, природные участки, природоресурсные комплексы, природные ресурсы, управление публичной собственностью.

### **1. Формирование права собственности (иных прав) на природные объекты, их классификация.**

Центральным звеном права собственности выступает собственность, т.е. имущество, принадлежащее определенному лицу (собственнику), – под влиянием данной связи формируются отношения собственности.

В свою очередь отношения собственности – это психолого-экономическая категория, под которой понимается поведение собственника, как лица, которому принадлежит имущество, по отношению к своей собственности (получая от собственности определенную выгоду).

ду, неся затраты по ее содержанию и возникающие риски повреждения или гибели своего имущества), так и отношения между собственником и третьими лицами в связи с использованием данного имущества. Правовое регулирование отношений собственности образует право собственности<sup>1</sup>.

Право собственности в правовых науках рассматривается в объективном и субъективном смысле: в объективном смысле, под правом собственности понимается совокупность правовых норм, в той или иной степени регулирующие отношения собственности; в субъективном смысле, право собственности возникает у конкретного лица, присвоившего себе определенное имущество, которое раскрывается через юридическую триаду – владения, пользования и распоряжения.

Главной особенностью природных ресурсов в отличие от обычного имущества, является то обстоятельство, что они (природные ресурсы) не создаются обществом, но образует его материальную основу. Использование природных ресурсов должно быть в первую очередь направлено на удовлетворение интересов общества и государства, определять его благосостояние, что прямо нашло отражение в пункте 1 ст. 9 Конституции РФ<sup>2</sup>: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Одновременно природные ресурсы, выступая частью окружающей природной среды, определяют экологическую обстановку и от его рационального использования зависит степень сохранения природы для общества и его потомства, загрязненность жизненного пространства, здоровье населения, что получило закрепление в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>.

Вместе с тем, природные ресурсы являются важнейшей основой функционирования бизнеса, определяя его пространственный базис, выступая средством производства (в частности для сельского и лесного хозяйства) и предоставляя собственно ресурсы для организации и ведения бизнеса, центральным звеном в котором выступает топливно-энергетический комплекс.

---

<sup>1</sup> Веленто И.И., Елисеев В.С. Теория экономического права: учеб пособие. Минск, 2006. С. 174-180.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8464.

Даже высокотехнологичные виды производств, такие как машиностроение, приборостроение, транспорт, связь и коммуникации, информатика в своей основе опираются на первичное природоресурсное звено: трудно представить себе отрасль экономики, которая абсолютно исключала бы в той или иной степени использование природных ресурсов.

Необходимо сказать, что *термин «природные объекты»* необходимо использовать *в трех смыслах*:

1) *природные участки (природные ресурсы в широком смысле)* которые выступают как операционным базисом для предпринимательской (размещение предприятий, производственных комплексов различного назначения) и иной деятельности (рекреационные цели, случае свободного использования природных участков и т.п.), являются средством производства для таких отраслей экономики, как сельское хозяйство, лесное хозяйство, санаторно-курортное хозяйство и т.п. Природные участки имеют границы, в рамках которых добываются или используются природные ресурсы. Природные участки выступают основным объектом обязательственных отношений (договоров, разрешений и т.п.), определяющим общий правовой режим соответствующей деятельности.

К природным участкам относятся: земельные участки, участки недр (горные отводы), лесные участки, водные объекты и их части (акватории), охотничьи хозяйства, рыболовные (рыбопромысловые) участки, участки рыбного хозяйства;

2) в отдельную группу следует выделить *природоресурсные комплексы*, которые налагают дополнительные ограничения на природные участки, установленные законодательством. К ним относятся: особо охраняемые природные территории, лечебно-оздоровительные местности и курорты, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, континентальный шельф;

3) наконец собственно *природные ресурсы (в узком понимании)*, которые непосредственно добываются или используются участниками природоресурсных отношений. К ним относятся полезные ископаемые, лесные ресурсы, водные ресурсы, охотничьи ресурсы, водные биологические ресурсы, природные лечебные ресурсы, воздух.

Природные ресурсы выступают дополнительным, но вместе с тем, обязательным объектом обязательственных отношений (договоров, разрешений и т.п.), определяющим вид осуществляемой деятельности и его экономическую или иную целенаправленность.

Единственное исключение составляет воздух, который выступает основным объектом соответствующих разрешений, который также может привязываться к определенным территориям.

Говоря о бизнесе, необходимо обратить внимание на то, что использование природных ресурсов предполагает наличие **трех противоречащих интересов**, которые нуждаются в разумном компромиссе: экология, предполагающая минимальное вмешательство в природную среду, интересы государства и общества, обусловленные социальными и государственными интересами, и интересы бизнеса, основная цель которых максимизация своих доходов и наиболее полная эксплуатация (использование) природных ресурсов.

Важно сказать, что значительная часть природных ресурсов имеет невосполнимый характер, что предполагает разумное использование даров природы с тем, чтобы сохранить природу и природные ресурсы для наших потомков.

В этом смысле право собственности государства является первичным, поскольку на нем лежит обязанность разумного и обоснованного сочетания всех трех интересов (общества, экологии и бизнеса). Именно поэтому, несмотря на то, что согласно пункта 2 ст. 9 Конституции РФ «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», подавляющее их большинство, кроме земельных участков и ограниченного количества видов иных природных ресурсов (прежде всего, общераспространенных), находятся только в государственной либо муниципальной собственности, которые в науке часто именуется публичной собственностью.

Кроме того, для природных ресурсов не существует понятие бесхозяйного (бесхозного) имущества, поскольку существует **презумпция государственной собственности на природные ресурсы**, а в отношении собственников, которые недостаточно используют природные ресурсы либо не используют их вовсе, должны применяться меры государственного воздействия.

Право собственности на природные ресурсы является исходным правом: только собственник предоставляет возможность другим лицам владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами, но только в пределах целевого (разрешенного) использования и с соблюдением правил, установленных государством.

Степень эксплуатации природных ресурсов определяется на «техническом» уровне исходя из научно-практических разработок в области природопользования и экологии, с тем, чтобы, во-первых,

обеспечить восстановление запаса природных ресурсов либо их неистощительного использования, во-вторых, исключение (минимизация) причиняемого природе вреда.

Правовое обеспечение «технической» части использования природных ресурсов осуществляется посредством нормирования добычи природных ресурсов, установления правил их использования, далее, право направлено на установление охранных мероприятий и принятия мер по недопущению выхода субъектов хозяйствования за пределы границ допустимого использования природных ресурсов, противодействие нарушениям природоресурсного законодательства и восполнению нарушителями причинению природе вреда.

В праве собственности на природные ресурсы можно выделить следующие институты: во-первых, общий институт права собственности на природные ресурсы, который отталкивается, прежде всего, от гражданско-правовых институтов права собственности, но, вместе с тем, ориентируются на общие закономерности природоресурсных правоотношений; во-вторых, специальные институты, которые совпадают с отраслями природоресурсного права: земельные ресурсы (рассматриваемые в самостоятельном курсе Земельного права и в соответствующих спецкурсах), недра, лесные ресурсы, водные ресурсы, фауна и воздух (как природный ресурс). Некоторые авторы предпринимают попытки выделения в отдельный специальный институт флору – растительный мир.

Отдельное место среди специальных институтов занимает право собственности на природоресурсные комплексы: особо охраняемые природные территории, лечебные природные ресурсы, континентальный шельф, которые также обладают спецификой правового обеспечения.

Как и любые правоотношения, отношения и право собственности на природные ресурсы включают такие элементы, как субъекты права собственности, его объекты и содержание, – все они имеют свою специфику.

При этом, говоря о праве собственности на природоресурсные объекты, необходимо различать природные участки и собственно природные ресурсы, поскольку целью бизнеса может быть как использования природных участков (в качестве операционного базиса и в качестве средств производства), так и добыча природных ресурсов, – в этом случае право собственности на природные ресурсы является производным от права собственности либо права пользования (на определенном титуле) природными участками (например, добыча угля зави-

сит от предоставления в пользование горного отвода и соответствующего земельного участка).

В свою очередь, *природные участки* достаточно разнообразны – это земельные участки, участки недр (горные отводы), лесные участки, водные объекты и части (акватории) водных объектов, охотничьи угодья, рыбопромысловые участки, рыболовные участки, – все указанные природные участки содержат природные ресурсы. Производным от прав (собственности или пользования) на природные участки является право собственности на природные ресурсы: полезные ископаемые, охотничьи ресурсы, водные биологические ресурсы, природные лечебные ресурсы и т.п.

*Общий институт права собственности на природные ресурсы* с позиции его содержания получил исходное развитие в гражданском законодательстве, которое отвечает за имущественные интересы бизнеса. Вместе с тем, на данный институт налагаются ограничения общего, прежде всего, экологического характера, устанавливаемого концептуально в Конституции РФ. Частью 2 ст. 36 данного документа владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

В гражданском праве право собственности рассматривается в единстве владения, пользования и распоряжения имуществом, правовая регламентация которого дана в своей основе в гл. 13 ГК РФ<sup>1</sup>, раскрывающей содержание права собственности через права, обязанности и риски собственника имущества, что относится и к природным ресурсам.

Кроме того, часть природных ресурсов является недвижимостью либо к ней приравнивается: на земельные и лесные участки распространяются положения Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>2</sup>, определяющей порядок постановки на государственный учет данных участков и ведение государственного кадастра недвижимости, – за ведение данного документа отвечает Федеральная служба государственной регистра-

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 22. Ст. 3044.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

ции, кадастра и картографии (Росреестр), правовой статус которого определяется соответствующим Положением<sup>1</sup>.

Для отдельных видов природных ресурсов существуют собственные процедуры государственной регистрации, сходные с государственной регистрацией недвижимости, но имеющие самостоятельный порядок постановки на учет в государственных кадастрах (реестрах). В частности, в государственном водном реестре получают закрепление все водные объекты Российской Федерации; в государственном лесном реестре – лесной фонд, в государственном кадастре месторождений и проявлений полезных ископаемых – полезные ископаемые, в территориальном кадастре месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых – общераспространенные полезные ископаемые, в государственном реестре по геологическому изучению недр – участки недр, в государственном кадастре особо охраняемых природных территорий – особо охраняемые природные территории, в государственном кадастре объектов животного мира, в Государственном рыбохозяйственном реестре – виды промысловых рыб, на которые осуществляется промысел, в Красной книге РФ и Красной книге республик в составе РФ (соответствующие животные, водные биологические объекты и растения оборот которых не допускается).

Субъектами права собственности выступают публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), а также юридические и физические лица.

От лица публичных образований выступают федеральные агентства и ведомства, если собственник Российская Федерация, Министерства (департаменты, главные управления и т.п.) от лица собственника в лице субъекта Российской Федерации, департаменты (управления, отделы) от лица муниципального образования.

Сами природные объекты делятся на две группы, которые взаимозависимы: во-первых, природные участки (участки недр, лесные участки, водные объекты, охотничьи угодья, рыбохозяйственные бассейны и водные объекты рыбохозяйственного значения, особо охраняемые природные территории, территории традиционного природопользования, лечебно-оздоровительные местности) и, во-вторых, собственно природные ресурсы (полезные ископаемые, лесные ресурсы, водные ресурсы, охотничьи ресурсы, водные биологические ресурсы, природные лечебные ресурсы).

---

<sup>1</sup> Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 № 457 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052; 2015. № 2. Ст. 491.

**Соотношение права собственности (иных прав) на природные участки и права собственности на содержащиеся в них (находящиеся на них) природные ресурсы, целесообразно разделить на три группы.**

Во-первых, право собственности на природные участки, собственники которых выступают собственниками находящихся на них либо содержащихся в них природных ресурсов. Например, собственники земельных участков имеют право на добычу общераспространенных полезных ископаемых в некоммерческих целях.

Во-вторых, право пользования природными участками на определенном титуле дает право их субъектам на извлечение содержащихся в них полезных ископаемых, на которые возникает право собственности. В частности, горнодобывающая компания, получившая в пользование горный отвод, приобретает право собственности на добытый уголь.

В-третьих, лица, которые не являются собственниками либо иными титульными пользователями природных участков, получают право на добычу природных ресурсов: например, охотник, имеющий необходимые разрешения приобретает право собственности на свою добычу,

Определенные полезные ископаемые являются общедоступными и не требуют специальных разрешений, как например, ловля рыбы для личного использования, сбор грибов и ягод и т.п.

Общие основания возникновения права собственности на природные участки и природные ресурсы закреплены в ст. 12 ГК РФ и включают такие основания как договоры и иные сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления, судебные решения, основания, допускаемые законом, вследствие причинения вреда, иных действий граждан и юридических лиц и вследствие событий.

Специальным законодательством устанавливаются специфические основания возникновения права собственности на природные участки и природные ресурсы, которые подразделяются на разрешительные основания (лицензии, квоты, иные разрешения), договорные (договор водопользования, договор лесопользования и т.п.) и, наконец, свободные основания (сбор грибов, ягод, любительская рыбалка), – в последнем случае любое лицо, соблюдающее правила природопользования, вправе использовать в своих целях природные ресурсы, в том числе, изымать в свою собственность.

Для природных участков и природных ресурсов характерно установление **исходного права собственности**, принадлежащего пуб-

личному образованию в силу закона, – такое двуединое право в силу специальных оснований может меняться для определенного вида природных участков.

Так, участки недр на территории Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 1.2 Закона РФ «О недрах»<sup>1</sup> в пределах Российской Федерации и ее континентального шельфа являются государственной собственностью. Вместе с тем, добытые из недр полезные ископаемые по условиям лицензии пользователей недр, которым выступают горнодобывающие организации, находятся в собственности пользователя, что предполагает любую форму собственности, включая частную (ч. 3 ст. 1.2 Закона).

Лесные участки из состава земель лесного фонда, как следует из п. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ<sup>2</sup> находятся в федеральной собственности, а лесные участки из состава земель иных категорий могут находиться в любой форме собственности. В свою очередь, право собственности на лесные ресурсы приобретают граждане и юридические лица, которые пользуются лесными участками на законном основании, в частности, в соответствии с основаниями, установленными ст. 25 Лесного кодекса РФ.

Водные объекты в соответствии с п. 1 ст. 8 Водного кодекса РФ<sup>3</sup> находятся в федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров в границах земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, муниципальной или частной собственности (п. 2 ст. 8 Кодекса). Составной частью водного объекта выступает водохозяйственный участок, предназначенные для забора (изъятия) вод предпринимательскими структурами. При этом после изъятия воды могут находиться в любой форме собственности, поскольку с этого момента на них распространяет действие гражданское законодательство.

Животный мир в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О животном мире»<sup>4</sup> находятся в государственной собственности.

Для нахождения животного мира характерны такие природные участки, как охотничьи угодья, которые, как следует из ст. 7 Федераль-

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 03 августа 2018 г.) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4766.

<sup>2</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>3</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>4</sup> Федеральный Закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

ного закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов»<sup>1</sup>, передаются в пользование охотхозяйствам – специализированным организациям частной формы собственности наделенным государственно-властными полномочиями в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Охотхозяйства выдают разрешения юридическим и физическим лицам разрешения на добычу охотничьих ресурсов, которые приобретают право собственности на добычу охотничьих ресурсов (ст. 9 Закона).

Для водных объектов в соответствии со ст. 17 и ст. 18 Федерального закона «О рыболовстве и сохранение водных биологических ресурсов»<sup>2</sup> устанавливаются рыбохозяйственные бассейны и водные объекты рыбохозяйственного значения, создаются рыбопромысловые участки, которые, сообразуясь с правом собственности на водные объекты, находятся в федеральной собственности. В федеральной собственности находятся и соответствующие водные биоресурсы, находящиеся в данных водных объектах (ст. 10 Закона). Исключение составляют объекты аквакультуры, которые согласно ст. 8 Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве)»<sup>3</sup> принадлежат рыбоводным хозяйствам. Этим хозяйствам рыбный участок передается в пользование на основании договора пользования рыбным участком (ст. 9 Закона).

В свою очередь, юридические и физические лица, получившие разрешение на вылов водных биоресурсов, приобретают право собственности на свою добычу. Лица, осуществляющие любительское или спортивное рыболовство на объектах общего пользования, не нарушающие Правила рыболовства, также приобретают право собственности на выловленные биоресурсы.

Значительное ограничение права собственности на природные участки и природные ресурсы устанавливает режим особо охраняемых природных территорий и объектов, подпадающих под действие Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>4</sup>, – на данных территориях отчуждение земельных (лесных) участков не допускается, что вытекает из п. 8 ст. 27 Федерального закона «О привати-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // 2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранение водных биологических ресурсов» // СЗРФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3440.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

зации государственного и муниципального имущества»<sup>1</sup>. Указанное обстоятельство находит прямое отражение на соответствующих природных ресурсах, прежде всего, полезных ископаемых, а также на лесных, животных и водных биологических ресурсах. Исключение составляют природные ресурсы, находящиеся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни, которые используются лицами, относящимися к малочисленным народам и общинами малочисленных народов в соответствии со сложившимися обычаями и традициями, что прямо следует из ст. 13 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>3</sup> природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью. Они находятся на природных участках: лечебно-оздоровительных местностях и курортах, – соответствующие земельные участки также являются государственной собственностью.

В свою очередь природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха, а минеральные воды могут использоваться также для промышленного розлива (ст. 10 Закона). Соответственно, в изъятном виде они могут находиться в любой форме собственности.

## **2. Особенности управления публичной собственностью на природные объекты.**

Главной особенностью публичного собственника природными ресурсами является то обстоятельство, что такой собственник использует право собственности ограниченно, фактически не владеет и не пользуется ими, а осуществляя только право распоряжения природными участками и природными ресурсами, т.е. право публичной собственности имеет управленческий характер.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

Публичная собственность на природные участки и природные ресурсы устанавливается в качестве исходного правового режима, если законом не установлено иное. При этом полномочия собственника распределяются среди различных органов государственной власти и государственных организаций.

В публичной собственности выделяется три уровня: два уровня государственной собственности (федеральная и региональная) и муниципальная собственность. Природные ресурсы, относящиеся к федеральной, региональной или муниципальной собственности были распределены в соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>1</sup>, что в последствии было уточнено в специальном природоресурсном законодательстве.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup> от лица Российской Федерации полномочия собственника федерального имущества осуществляют федеральные министерства, которые, в свою очередь, функции по владению, пользованию и распоряжению распределяют среди федеральных агентств и федеральных служб.

Следует сказать, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. При этом полномочия по отчуждению природных участков и передаче их в пользование распределены между различными министерствами (ведомствами), а полномочия по распоряжению природны-

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ми ресурсами принадлежат тем министерствам, которые передают природные участки в пользование.

Универсальным федеральным органом власти по вопросам отчуждения природных участков для всех видов природных ресурсов в случаях, когда такое отчуждение допускается, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)<sup>1</sup>, а полномочия по передаче природных участков в пользование и продаже природных ресурсов в зависимости от вида природных ресурсов принадлежат различным федеральным агентствам и службам, прежде всего, в системе Министерства природных ресурсов и экологии РФ<sup>2</sup>.

На уровне субъектов РФ универсальные полномочия публичного собственника осуществляет «облимущество» (например, Министерство имущественных отношений Московской области<sup>3</sup>, Министерство имущественных и земельных отношений Рязанской области<sup>4</sup> и т.п.), а на муниципальном уровне – «райимущество» (в частности, Комитет по управлению имуществом Коломенского района<sup>5</sup> и т.д.).

В Законе РФ «О недрах» существует два взаимодополняющих понятия: «право собственности на недра» и «участки недр федерального, иного (по сути также федерального) и местного (фактически – регионального) значения», – последнее определяет, с каким органом государственной власти необходимо претенденту на недропользование иметь дело при получении разрешения на получение в пользование участка недр.

И если недра (точнее участки недр и находящиеся в них полезные ископаемые), как уже отмечалось, являются государственной собственностью, что предполагает совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 1.2 Закона РФ «О недрах») – в науке именуется «правилом двух ключей», но благодаря

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.11.2015).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Московской области от 26 апреля 2013 г. № 842/27 «Об утверждении положения о Министерстве имущественных отношений Московской области» // URL: <http://mio.mosreg.ru/dokumenty/polozhenie/> (дата обращения: 30.11.2015).

<sup>4</sup> Официальный сайт правительства Рязанской области // URL: <http://ryazangov.ru/governmentro/list/838/> (дата обращения: 30.11.2015).

<sup>5</sup> Официальный сайт Коломенского муниципального района // URL: <http://kolomna-region.ru/deputycouncil/1/> (дата обращения: 30.11.2015).

разделению участков по видам «значения» это правило фактически не действует.

Соответственно, по признаку «значения» участки недр подразделяются на три группы: во-первых, участки недр федерального значения, на использование которых выдает разрешение (лицензию) Правительство Российской Федерации; во-вторых, участки недр местного значения, который несмотря на наличие термина «местного», фактически являются участками недр регионального значения, т.к. лицензию на их использование выдают региональные органы исполнительной власти – оба указанных «значения», определены в Законе РФ «О Недрах»; в-третьих, участки недр иного значения, которые в законодательстве не закреплены и сформированы по признаку того, что они не подпадают по первые два признака, – последние фактически являются участками федерального значения с той лишь разницей, что разрешение (лицензию) на их использование выдает руководитель Федерального агентства по недропользованию (Роснедра)<sup>1</sup> (а не Правительство РФ).

Согласно ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» *к участкам недр федерального значения* относятся участки недр: во-первых, содержащие месторождения и проявления особо ценных полезных ископаемых (урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы); во-вторых, ряд полезных ископаемых в зависимости от их количества (извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн; запасы газа от 50 миллиардов кубических метров; запасы коренного золота от 50 тонн; запасы меди от 500 тысяч тонн); в-третьих, под водными объектами (внутренними морскими водами, территориальными морями, континентальным шельфом РФ); в-четвертом, при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны и безопасности; в-пятых, прежние участки недр федерального значения (опубликованные до вступления в силу Закона РФ «О недрах»), независимо от имеющихся в них запасов.

В свою очередь, в соответствии со ст. 2.3 Закона РФ «О недрах» к участкам недр местного значения относятся: во-первых, участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые; во-вторых, участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых; в-третьих, участки недр, содер-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

жащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Все остальные участки недр относятся к участкам недр регионального (иногo) значения.

Участки недр федерального и регионального (иногo) значения на основании проведения экспертизы проектов геологического изучения недр регистрируются в Государственном кадастре месторождений и проявлений полезных ископаемых и заносятся в государственный баланс запасов полезных ископаемых, – решение указанных вопросов находится в компетенции Федерального агентства по недропользованию (Роснедра)<sup>1</sup>, которое представляет государство-собственника природных ресурсов.

Горнодобывающие организации на основаниях, предусмотренных законом, получают разрешение на добычу полезных ископаемых, которое оформляется выдачей лицензии (для иностранных организаций – соглашением о разделе продукции<sup>2</sup>) на горный отвод (участок недр), на основании которого им предоставляется в пользование соответствующий земельный участок, находящийся над участком недр.

При этом разрешения для участков недр федерального значения выдает правительство РФ, а для участков недр регионального (иногo) значения – разрешения выдает Роснедра. В обоих случаях предоставление в пользование участков недр закрепляется лицензией (соглашением), выдаваемой Роснедрами.

Выделение земельных участков над горным отводом осуществляется собственником (публичным образованием) земельного участка в лице Росимущества – для земельных участков, находящихся в федеральной собственности; «облимущества» – для региональных земельных участков и «райимущества» – для муниципальных земельных участков. При необходимости, с частным собственником земельного участка заключается договор аренды.

Участки недр местного значения на основании проведения экспертизы проектов геологического изучения недр регистрируются в территориальных кадастрах месторождений и проявлений общерас-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

пространенных полезных ископаемых и заносятся в территориальный баланс запасов общераспространенных полезных ископаемых, – решение указанных вопросов находится в компетенции администрации субъектов РФ (Министерства экологии и природопользования Московской области<sup>1</sup> и т.п.), которые согласовываются с Роснедрами.

При этом разрешения для участков недр местного значения выдает Органы власти субъектов РФ (например, Министерство имущественных и земельных отношений Рязанской области и др.).

Горнодобывающие и иные заинтересованные организации, которым предоставлены в пользование участки недр с целью добычи полезных ископаемых (включая общераспространенные) получают право собственности на добытые полезные ископаемые (для соглашения о разделе продукции – на часть полезных ископаемых).

Право собственности на лесные участки зависит от целевого назначения земельных участков, в состав которых входят лесные участки: согласно п. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ лесные участки из состава земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а лесные участки из состава земель иных категорий могут находиться в любой форме собственности.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, представляющих собственника-государства, в соответствии со ст. 23 Лесного кодекса РФ являются лесничества и лесопарки, которые подчинены территориальным органам власти субъектов Российской Федерации (в частности, Департаменту лесного хозяйства администрации Владимирской области<sup>2</sup> и т.п.), не только в региональных лесах, но и в федеральных лесах, поскольку согласно п. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ соответствующие полномочия переданы (от федеральных) региональным органам власти. Исключение составляют: во-первых, в отношении лесничеств и лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации (что относится к лесничествам Московской области), во-вторых, леса особо охраняемых природных территорий, а также леса, находящиеся на зем-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Московской области от 26 апреля 2013 г. № 277/12 «Об утверждении положения о Министерстве экологии и природопользования Московской области» // URL: <http://mer.mosreg.ru/dokumenty/polozhenie/> (дата обращения: 30.11.2015).

<sup>2</sup> Положение о департаменте лесного хозяйства администрации Владимирской области // URL: <http://dlh.avо.ru/documents/41-1/14-1> (дата обращения: 1.11.2015).

лях обороны и безопасности, которые напрямую подчиняются Федеральному агентству лесного хозяйства (Рослесхозу)<sup>1</sup>.

Все леса на территории Российской Федерации учтены в государственном лесном реестре, за ведение которых отвечают региональные органы власти (каждый за свой регион), а в целом за ведение данного документа отвечает Рослесхоз.

Городские леса, часто выступая в форме особо охраняемых природных территорий, также имеют лесничества (администрацию ООПТ), которые подчиняются руководству города или муниципального района (например, Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы<sup>2</sup>, Администрация Коломенского муниципального района<sup>3</sup> и т.д.).

Юридические и физические лица, являющиеся пользователями лесов, которым лесные участки (их части) предоставлены в пользование на определенном титуле, в соответствии с основаниями, в частности, установленными ст. 25 Лесного кодекса РФ, приобретают право собственности на лесные ресурсы (древесину, живицу, недревесные лесные ресурсы, лекарственные растения и т.п.).

Поскольку в соответствии с п. 1 ст. 8 Водного кодекса РФ водные объекты находятся в федеральной собственности, полномочия от имени государства-собственника осуществляет Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)<sup>4</sup> через свои территориальные отделы, которое выдает разрешения на пользование водными объектами юридическим и физическим лицам. В случае изъятия водных ресурсов они переходят в собственность соответствующих организаций.

Все водные ресурсы России учтены в государственном водном реестре, за ведение которого отвечают Росводресурсы.

В отношении животного мира, который согласно ст. 4 Федерального закона «О животном мире» находится в государственной собственности, полномочия собственника на уровне Министерства природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды, а точнее, Росприроднадзора) ограничиваются разработкой нормативных документов об

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

<sup>2</sup> Официальный сайт Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы // URL: [http://www.dpioos.ru/eco/ru/subordinated\\_org/](http://www.dpioos.ru/eco/ru/subordinated_org/) (дата обращения: 1.11.2015).

<sup>3</sup> Официальный сайт Коломенского муниципального района // URL: <http://kolomna-region.ru/taupn/> (дата обращения: 01.11.2015).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст.2564.

охоте (Правил охоты<sup>1</sup>), Порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждении форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц<sup>2</sup>); а также регулирования охоты в особо охраняемых природных территориях через руководителей природоохранных учреждений.

Однако основные полномочия государства-собственника в области охоты переданы на региональный уровень (где единства в подходах закрепления данной функции нет: в частности, она относится к компетенции Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области<sup>3</sup>, Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области<sup>4</sup>, Управления по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Тамбовской области<sup>5</sup> и т.п.), – указанные органы в соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов», заключают охотхозяйственное соглашение с юридическими лицами (охотхозяйствами) на длительный срок на условиях аренды охотничьих угодий. В соответствии с данным соглашением охотхозяйство выполняет мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов, среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, – данная организация наделяется государственно-властными полномочиями в указанной области отношений, т.е. ей делегируются полномочия государства-собственника.

Согласно ст. 29 Закона об охоте, охотхозяйства для закрепленных охотничьих угодий (региональный орган – для общедоступных охотничьих угодий; природоохранными учреждениями – на особо

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 «Об утверждении Правил охоты» // Российская газета. 2011. № 39.

<sup>2</sup> Приказ Минприроды России от 29 августа 2014 г. № 379 «Об утверждении порядка оформления и выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, порядка подачи заявок и заявлений, необходимых для выдачи таких разрешений, и утверждении форм бланков разрешений на добычу копытных животных, медведей, пушных животных, птиц» // Российская газета. Спецвыпуск. 2015. № 18/1.

<sup>3</sup> Постановление Правительства МО от 21 октября 2011 г. № 1233/43 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Московской области» // Информационный вестник Правительства МО. 2011. № 12. Ч. 3.

<sup>4</sup> Официальный сайт Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области // URL: <http://dpr44.ru/index.php?go=Content&id=48> (дата обращения: 15.06.2015).

<sup>5</sup> Официальный сайт Управления по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Тамбовской области // URL: <http://zoo.tmbreg.ru/> (дата обращения: 15.06.2015).

охраняемых природных территориях) выдают охотникам *разрешения на добычу охотничьих ресурсов* (ст. 9 Закона об охоте), которые получают право собственности на свою добычу (в форме отлова либо отстрела особой животных).

Поскольку в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О рыболовстве и сохранение водных биологических ресурсов» *водные биоресурсы* находятся в федеральной собственности, от имени государства-собственника выступает Федеральное агентство рыбного хозяйства (Росрыболовство)<sup>1</sup> в лице первичного звена – отдела территориального управления, а сами «Правила рыболовства» для каждого из рыбохозяйственного бассейна разрабатывает Министерство сельского хозяйства и продовольствия<sup>2</sup> (которому подчиняется Росрыболовство).

При этом для целей промышленного рыболовства Росрыболовство заключает договоры о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, которые добывают водные биологические ресурсы в соответствии с установленными квотами (ст. 33.1 Закона о рыболовстве), решения о предоставлении водных биоресурсов в пользование (ст. 33.2), договора о предоставлении рыбопромыслового участка (ст. 33.3), договора пользования водными биоресурсами (ст. 33.4), на основании разрешений (ст. 34 Закона о рыболовстве), – водные биологические ресурсы с момента добычи переходят в собственность данных организаций.

Следует учитывать, что после включения Росрыболовства в состав Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, полномочия по распоряжению рыболовными ресурсами переданы на региональный уровень. При этом региональные министерства и ведомства, отвечающие за данный вопрос, по субъектам Российской Федерации неоднородны: если, например, в Московском регионе за данный вопрос отвечает Министерство экологии и природопользования Московской области<sup>3</sup>, то в Ставропольском регионе – Министерство сельского хозяйства Ставропольского края<sup>4</sup>, в частности, с ними заключаются дого-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗРФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>3</sup> Положение о Министерстве экологии и природопользования Московской области, утв. Постановлением Правительства МО от 26 апреля 2013 № 277/12. Доступ Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2019).

<sup>4</sup> Положение о Министерстве сельского хозяйства Ставропольского края, утв. Постановлением Правительства Ставропольского края от 13 июля 2012 г. № 247-п. Доступ Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2019).

воры о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.

Что касается рыбоводства (аквакультуры), Федерального закона «Об аквакультуре (рыбоводстве)», то управление данными процессами находятся в распоряжении региональных органов управления, отвечающих за сельское хозяйство, в частности, Министерством сельского хозяйства и продовольствия Московской области<sup>1</sup>. Что касается морских акваторий, включая внутренние морские акватории, то распоряжение рыболовными участками осуществляется Федеральным агентством по рыболовству.

Не нуждаются в специальных разрешениях на использование природных участков коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые в местах традиционного природопользования добывают в соответствии со сложившимися обычаями лесные ресурсы, животный мир, водные биологические ресурсы с момента добычи переходят в собственность соответствующих лиц, принадлежащих данным народам, что вытекает из ст. 13 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». При этом сами природные участки принадлежат государству-собственнику и являются особо охраняемыми природными территориями.

Природные лечебные ресурсы, в соответствии со ст. 9 «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» принадлежат на праве собственности Российской Федерации либо субъектам Российской Федерации, которые владеют, пользуются и распоряжения природными лечебными ресурсами совместно.

Нормы и правила пользования природными лечебными ресурсами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами устанавливается Министерством здравоохранения Российской Федерации (Минздравом)<sup>2</sup>.

От имени Российской Федерации лицензию на пользования природно-лечебными ресурсами юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха предоставляет Роснедра по согласованию с Минздравом.

---

<sup>1</sup> Положение о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Московской области, утв. Постановлением Правительства МО от 02 октября 2018 г. № 685/35. Доступ Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.03.2019).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

При этом, как следует из ст. 1 Федерального закона «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»»<sup>1</sup> из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации либо собственность населенных пунктов, муниципальных районов или городских округов передаются земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения, право федеральной собственности на которые зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости.

Несложно заметить, что система управления природными объектами имеет сложный и разветвленный характер, но вместе с тем, усматривается общая тенденция по передаче полномочий по управлению природными участками и распоряжению природными ресурсами на региональный уровень. Соответственно целесообразно закрепить указанную тенденцию в федеральном природоресурсном законодательстве, по аналогии со ст. 83 Лесного кодекса РФ, вместе с тем, оставив за Российской Федерацией полномочия по разработке типовых форм договоров, разрешений и т.п. распорядительных документов.

### **Библиографический список**

1. Веленто И.И., Елисеев В.С. Теория экономического права: учебное пособие. Минск: Книжный дом, 2006. 416 с.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5742.

## § 9. Современные проблемы законодательного обеспечения землеустройства и кадастров и пути их решения



**Автор:** Липски Станислав Анджеевич – доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва.

Сфера научных интересов: государственное управление, правовой механизм регулирования рыночного обо-

рота земель сельскохозяйственного назначения и обеспечения их рационального и эффективного использования, правовое обеспечение землеустройства и кадастров, ответственность за земельные правонарушения. Является членом Экспертного совета Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Автор более 300 научных и учебно-методических работ по вопросам регулирования земельных отношений, земельного права, землеустройства и кадастра.

*Аннотация.* В работе рассматриваются вопросы развития законодательства в сфере землеустройства и кадастровых отношений. Проводится анализ правовой базы землеустройства и кадастровых отношений (кадастровый учет недвижимости, регистрация прав на нее, кадастровая деятельность и кадастровая оценка) в досоветский и советский периоды, а также федерального и регионального законодательства о землеустройстве и кадастрах.

*Ключевые слова:* земельные отношения, земельное право, землеустройство, кадастры, охрана земель, законодательное обеспечение.

Особое место среди других природных ресурсов и объектов занимает земля, которая выступает в качестве не только ключевого компонента природной среды и средства сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, но и пространственного базиса для всех иных ресурсов, для любой деятельности, для существования человечества. Не случайно С.А. Боголюбов охарактеризовал землю и связанные

с ней общественные отношения как эталон отношений человека и природы<sup>1</sup>.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации (далее – ЗК РФ)<sup>2</sup> предназначением всей отрасли законодательства – земельного является регулирование отношений по использованию и охране земель именно как основы жизни и деятельности народов (п. 1 ст. 3).

Между тем, в самом ЗК РФ вопросам охраны земель посвящены нормы только одной главы – второй «Охрана земель», включающей в себя 3 статьи. Это из 170 содержащихся в Кодексе, из которых 77 были добавлены уже после его принятия. Упомянув внесенные в ЗК РФ дополнения и изменения, нельзя не сказать о том, что в 2014 г. федеральным законодателем были уточнены цели охраны земель (новая ред. ст. 12 ЗК РФ), и теперь наряду с прежними 1) предотвращение негативного воздействия на земли и почвы и 2) ликвидация их последствий (если предотвратить такое воздействие не удалось), в качестве еще одной цели указано на 3) обеспечение рационального использования земель<sup>3</sup>.

Однако обозначение новой задачи, связанной с рациональным использованием земель, не получило последующего законодательного развития. Так, основным институтом, обеспечивающим такое использование, является землеустройство, современное понимание которого (научное, производственное, юридическое, легализованное в нормах законодательных актов, и даже общественно-обывательское) сложилось в результате проведенных за минувшее столетие в нашей стране глобальных социально-экономических и правовых реформ.

Во-первых, – это аграрная реформа начала XX в. (Столыпинская реформа) тогда, наряду с прежними межевыми действиями в состав землеустройства вошли полноценные землеустроительные работы (причем, закреплено это было в специальном законе).

Во-вторых, это ставшая результатом революции 1917 г. национализация всех земель; полный контроль государства за производственными процессами, запрет гражданского оборота земельных участков (довольно скоро их передача от одного пользователя другому, как и предоставление «свободных участков» стали осуществляться на основе землеустроительных проектов). Поэтому землеустройство со-

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 24-32 (С. 27).

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 июня 2019 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212; 2019. № 140.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4235.

вершено закономерно превратилось в основной компонент в системе советского земельного управления.

В-третьих, – это послевоенная индустриализация сельского хозяйства, потребовавшая комплексного подхода к организации землепользования, увязки землеустроительных решений с перспективами развития территорий.

В-четвертых, – это аграрно-земельная и иные реформы начала 1990-х г. Последствия этих реформ для института землеустройства как инструмента реализации земельной политики и рациональной пространственной организации территорий (в первую очередь – аграрных) до сих пор не проанализированы в полной мере, а спонтанно сформированная тогда правовая база не позволяет определить его перспективы. Кроме того, с конца «нулевых» годов стал осуществляться совершенно новый по сравнению со всей прежней историей землеустройства вид деятельности – кадастровые работы (к ним «ушла» значительная часть землеустроительных работ). Но эти работы в отличие от землеустройства не направлены на обеспечение рационального использования земель. Их суть состоит лишь в фиксации текущего состояния участка и установлении его границ без каких-либо предписывающих (или даже рекомендуемых) составляющих. Результатом «устранения» землеустроителей, например, от процедуры выдела земельных долей стало возникновение в аграрном землепользовании, казалось уже навсегда забытых недостатков – дальнотельность, мозаичного расположения угодий, необоснованной изломанности границ и т.д.<sup>1</sup>. Также кадастровая деятельность не основана на публично-правовых началах (в отличие от землеустройства)<sup>2</sup>.

Одновременно в системе земельного законодательства, регулирующего землеустройство и смежные с ним отрасли, произошли глобальные изменения. Причем за последние 3-4 года эта сфера стала одной из наиболее кардинально обновившихся и продолжающих динамично развиваться отраслей в системе отечественного законодательства. Но действующий с 2001 г. Федеральный закон «О землеустрой-

---

<sup>1</sup> Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, 2017. № 2. С. 5-10; Рогатнев Ю.М. Новый этап развития землепользования и земельных отношений в пореформенный период // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 1. С. 12-19.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А., Волков С.Н. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства // Аграрное и земельное право. 2013. № 5 (101). С. 4-10; Волков Г.А. Понятие недвижимого имущества: публично-правовой аспект // Экологическое право. 2018. № 4. С. 18-24.

стве» (далее – Закон о землеустройстве)<sup>1</sup> имеет множество недостатков и к настоящему времени совершенствование нормативной базы, регулирующей институт землеустройства, вступило в стадию активной реализации – согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений в текущем году в Государственную Думу должна быть внесена новая редакция этого закона<sup>2</sup>.

Представляется, что эта новая редакция должна учитывать: 1) преемственность и уникальность отечественного землеустройства; 2) передовой зарубежный опыт правового регулирования данной сферы; 3) тенденции в развитии землеустройства и смежных видов деятельности, а также земельного и иного законодательства.

Что касается процесса развития законодательного обеспечения отечественного землеустройства в историческом аспекте, то следует выделить четыре основных этапа:

I – дореволюционное землеустройство и межевания земель (до 1917 г.), в то время они регулировались соответствующими актами как механизмы проведения государственной земельной политики (особенно явно это проявилось в условиях Столыпинской аграрной реформы), но при тогдашней значительной дифференциации правового режима земель не было оснований для универсального общего подхода к их обустройству и межеванию (и его закреплению в законодательстве);

II – советский период, это было время наивысшего подъема землеустройства с точки зрения, как влияния на землепользователей и на организацию территории, так и прогресса землеустройства, правового оформления его роли в системе земельных отношений. В значительной мере это было обусловлено исключительностью государственной собственности на землю, а также тем, что основные заказчики землеустроительных работ – совхозы и колхозы полностью зависели от государства;

III – активная фаза земельной реформы (1991-1993 г.) и постреформенный период (до 2007 г.), когда, шел поиск новой роли землеустройства в кардинально изменившихся земельных правоотношениях, в том числе законодательного закреплении этой роли. Определенным

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26). Ст. 2582.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р // СЗ РФ. 2018. № 46. Ст. 7112. (раздел VI Плана).

рубежом в рамках этого этапа стал 2001 г., когда был принят Закон о землеустройстве;

IY – начавшийся в 2008 г. этап, когда в связи с формированием объединенного кадастра недвижимости традиционные для отечественного землеустройства межевые работы в отношении земельных участков «ушли» к кадастровой деятельности<sup>1</sup>.

Так или иначе, но сейчас Правительством Российской Федерации совершенствование института землеустройства определено в качестве одного из основных направлений государственной политики в области управления земельным фондом<sup>2</sup>. Необходимость этого обусловлена:

– новыми амбициозными задачами, поставленными перед сельскохозяйственной отраслью – обеспечение страны отечественным продовольствием, выход на мировые рынки в качестве экспортера, все это требует более рационального использования главного средства сельскохозяйственного производства – земли;

– произошедшими (и продолжающимися) кардинальными изменениями в состоянии земельного фонда, что требует соответствующего землеустроительного обеспечения. В качестве примера приведем лишь ситуацию с выделением на местности земельных долей – большая часть сельскохозяйственных угодий была приватизирована, а возникшие в результате этой приватизации земельные доли выделяются в отдельные участки без какого-либо землеустроительного обеспечения;

– не использованием потенциала и возможностей землеустроительной службы, как ключевого инструмента организации рационального использования и охраны земель;

– произошедшими и продолжающимися глобальными изменениями в системе земельного законодательства, регулирующего, в том числе землеустройство и смежные с ним виды деятельности;

– изменением вектора развития законодательного регулирования землеустройства и тесно связанной с ним кадастровой деятельности (причем не всегда его направления были определены оптимальным образом), а также проблемами, связанными с их соотношением между собой;

– тем, что принятые в период реформ, как 1990-х, так и последующих годов нормативные правовые акты, регулирующие земельно-

---

<sup>1</sup> См. также: Волков С.Н. История землеустройства в России: опыт тысячелетия. М.: ГУЗ, 2011. 656 с.

<sup>2</sup> Распоряжение от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

имущественную сферу (а землеустройство – в особенности), по большей части не были научно обоснованы, и, как результат – им уже в начальном виде были присущи серьезные недостатки. А внесенные в дальнейшем в Закон о землеустройстве изменения представляли собой исключения из него объектов и видов работ, традиционно считавшихся землеустройством. Так, сначала (в 2005 году) были значительно упрощены правила межевания объектов землеустройства: определение координат границ участков было заменено описанием их местоположения<sup>1</sup>, затем (в 2006 г.) из состава землеустроительных работ были исключены геодезические и картографические работы<sup>2</sup> (это привело к снижению точности землеустроительных работ). Наконец, в 2008 г. произошло законодательное упразднение одного из двух видов землеустройства – территориального, а земельные участки перестали быть его объектами<sup>3</sup>. Казалось бы, после принятия решения о провозглашении рациональности использования земель одной из задач по их охране, изъятия из Закона о землеустройстве должны были прекратиться, а уже осуществленные – пересмотрены, но тенденция продолжилась. И в 2014-2015 годах из числа объектов землеустройства были исключены также зоны с особыми условиями использования территорий<sup>4</sup>; а в 2017 г. – и территориальные зоны<sup>5</sup>.

Следует отметить, что все вышеперечисленные изъятия из Закона о землеустройстве произошли не как реакция законодателя на объективные потребности (как если бы, какие-то работы стали избыточными, создавали помехи бизнесу и т.п.). Фактически, они преследовали цель вытеснить землеустроителей с их «фронта работ» в пользу ка-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3098.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5799; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4378.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 91.

дастровой деятельности и архитектуры. Последнее, кроме того, стало проявлением экспансии «молодого» градостроительного законодательства в сферу традиционных для земельного права правоотношений. Причем, представляется, что ни для кадастровых инженеров, ни для архитекторов не нужны и не интересны земли сельскохозяйственного назначения (разве, что смежные с городами). Но в результате указанных изменений правовых оснований для проведения землеустроительных работ в отношении земельных участков и различных зон фактически нет на любых землях.

В результате следует констатировать, что специальный закон, обеспечивающий решение задач по организации рационального использования и охраны земель, вроде бы и есть, но на деле вносимые в него изменения диссонируют с необходимостью законодательного обеспечения ее решения.

Какие вопросы, с нашей точки зрения, являются ключевыми, требующими отражения в новой редакции Закона о землеустройстве.

1. Именно в нем следует определить понятие «рациональное использование земель» – согласно преамбуле действующего Закона о землеустройстве, оно направлено на достижение целей, именно связанных с обеспечением рационального использования земель и их охраны (а также с созданием благоприятной окружающей среды и улучшением ландшафтов). Между тем, раскрытия этого понятия в земельном (или в ином) законодательстве не дано (а вопрос о рациональности землепользования, как и иного природопользования дискуссионен<sup>1</sup>).

Парадоксальным является то, что нарушение правил «рационального использования земель» имеет весьма существенные правовые последствия. Так, до 2017 г. ст. 285 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> предусматривала, что грубое нарушение этих правил влекло за собой принудительное прекращение прав на соответствующий земельный участок. Да и в действующем ЗК РФ сразу четыре статьи в той или иной мере указывают на требования рациональности использования земель. Так:

---

<sup>1</sup> Лунева Е.В. Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве // Экологическое право. 2018. № 6. С. 7-13; Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29-34

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 22. Ст. 3044.

– образование земельных участков не должно приводить к недостаткам, препятствующим рациональному использованию земель (п. 6 ст. 11.9);

– обеспечение именно такого использования провозглашено в качестве одной из целей охраны земель (ст. 12);

– установление сервитутов в отношении земель сельскохозяйственного назначения должно учитывать требования, связанные с обеспечением их рационального использования (п. 9 ст. 23);

– наконец, согласно ст. 68 землеустройство включает в себя мероприятия по планированию и организации рационального использования земель.

2. Согласно основному закону страны, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9), причем эта конституционная норма относится ко всем землям. Отходя от этого требования, разработчики проекта новой редакции федерального закона «О землеустройстве», размещенного на федеральном портале проектов нормативных правовых актов<sup>1</sup> (далее – Новый законопроект о землеустройстве), предлагают ограничить сферу всего института землеустройства лишь землями сельскохозяйственного назначения.

3. Опыт многих стран (причем с совершенно различными правовыми системами – КНР, США, ФРГ, Нидерланды, Швеция) свидетельствует, что ключевым инструментом государственной земельной политики там выступает землеустройство.

Так, организация землеустройства в КНР сохранила ключевые черты советского землеустройства XX века (но с учетом национальной специфики и рыночных реформ последних 2-3 десятилетий). Там землеустройство сохранило государственный статус, оно «вписано» в общегосударственную систему планирования и иерархично организовано: многоуровневая система планирования всего народного хозяйства, которой соответствуют генеральные планы использования земель и др. Причем, новейшие решения законодателя свидетельствуют, что в КНР само понятие «землеустройство» приобрело широкое трактование – как основной инструмент управления земельным фондом на всех уровнях управления: государство в целом — провинция — префектура (округ, город) — уезд — волость.

---

<sup>1</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87994> (дата обращения: 09.04.2019)

Закон ФРГ «О землеустройстве» (1954 г.) определил его как особо срочное мероприятие в отношении федеральных земель. В Нидерландах являясь основным документом государственного пространственного планирования развития страны землеустройство рассматривает все ее территорию как единое целое<sup>1</sup>.

Отдельно следует указать на целесообразность учета опыта законодательного регулирования землеустройства в странах СНГ. Например, весьма эффективно организовано использование земель в Республике Беларусь. Там землеустройство включает в себя разработку проектов и схем использования и охраны земельных ресурсов, проектов межхозяйственного и внутривладельческого землеустройства, рабочих проектов по рекультивации земель, защите почв от эрозии и иных вредных воздействий, сохранению и повышению плодородия, а также других проектов, предусматривающих охрану и улучшение земель. Также законодательством Республики Беларусь предусмотрено проведение в качестве землеустроительных мероприятий инвентаризации земель и систематическое выявление земель, которые используются не по целевому назначению или не используются. Сохранен там авторский надзор за реализацией схем и проектов землеустройства, а для разрешения земельных споров подготавливаются землеустроительные материалы, выполняются другие мероприятия и работы (ст. 78 Кодекса о земле, в ред. 2018 г.).

Тогда как в уже названом Новом законопроекте о землеустройстве ничего этого нет. Наоборот, его разработчики продолжают прежний курс на принижение роли землеустройства и усечение его содержания – отказ от пока еще предусмотренных законодательством: 1) государственной экспертизы землеустроительной документации, 2) государственного надзора в области землеустройства, 3) технических условий и требований проведения землеустройства, 4) схем землеустройства (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований); 5) государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства. Такой отказ приведет к снижению качества землеустроительных работ, нарушению правомерных интересов их заказчиков, к утрате уже имеющихся землеустроительных наработок и материалов.

Также нельзя не отметить отсутствие в Новом законопроекте о землеустройстве каких-либо упоминаний о работах по инвентаризации

---

<sup>1</sup> Комов Н.В. Землеустройство – базисная основа пространственного планирования использования земельных ресурсов и регулирования земельных отношений в России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 4. С. 5-10.

и оценке качества земель, которые предшествуют остальным землеустроительным действиям.

4. Также очень важно определиться в вопросе о соотношении между собой таких институтов организации территории как планирование и землеустроительное проектирование, землеустройство и территориальное планирование.

5. Для правового регулирования землеустройства в США и странах Западной Европы характерна исторически сохранившаяся связь с кадастром, обусловленная тем, что:

- при совершении сделок с земельными участками, а также при их изменении (уточнении) их границ всегда использовались кадастровые данные; на их же основе выдавались удостоверяющие права на землю документы;

- эти же данные применялись при землеустройстве и управлении землями (причем на различных уровнях управления);

- земельные участки всегда сохраняли статус объекта недвижимости (причем базового; в нашей стране в советский период в качестве такового они не признавались), соответственно учет и оценка всех остальных объектов недвижимости осуществлялись на основе земельного кадастра;

- эти же данные позволяли владельцам земельных участков принимать обоснованные (и, главное, – комплексные) решения по оптимизации использования своей земельной собственности, то есть по проведению землеустройства.

- ведение кадастра в свою очередь требует технических действий по обследованиям, обмерам земельных участков и т.п. Поэтому в ходе земельно-кадастровых действий неизбежно осуществляются и сугубо землеустроительные.

В то же время полного аналога отечественному землеустройству, как системе мероприятий по организации рационального использования и охраны земли, в законодательстве большинстве стран нет (исключение – КНР), хотя имеются достаточно близкие названия. Так, в английском языке землеустроительные действия – это Land Use Planning (планирование использования земель), Land Managment (земельное управление), Land Survevy (межевание, земельная съемка).

Для советского времени также была свойственна тесная взаимосвязь землеустройства и кадастра. Тем более что тогда земельный строй характеризовался исключительностью собственности государства на землю, а процесс ее использования был подчинен требованиям плановой экономики. Поэтому как раз землеустройство и государ-

ственный земельный кадастр и были взаимодополняющими ключевыми инструментами, обеспечивающими управление земельным фондом. Но последующее развитие законодательного регулирования кадастра позволяет выделить в процесс развития кадастровых отношений советского и постсоветского периодов следующие пять этапов:

1) советский – тогда земля не признавалась имуществом, соответственно, не было оснований для объединения учета земель и какого-либо иного имущества, при этом государственный земельный кадастр был лишь инструментом учета земель;

2) адаптационный (к новым социально-экономическим и правовым реалиям – 1991-1997 г.), когда изменение характера земельных отношений привело к началу трансформации всей системы земельного кадастра; тогда же началась работа по включению в кадастр данных об иных объектах недвижимости (его насыщению ими), а также по объединению процедур вещной (кадастр – объекты – земельные участки) и личной (права на эти объекты) земельной регистрации<sup>1</sup>;

3) дезинтеграционный (1998-2007 г.), когда были приняты разные законы, регулирующие ведение кадастра и регистрацию прав на объекты недвижимости; законодательное и организационное развитие систем вещной и личной регистрации недвижимости в это время не было связано между собой. Впрочем, именно на этом этапе удалось наработать как нормативную правовую базу, так и методику кадастровых и регистрационно-правовых действий;

4) возврата к интеграции систем вещной и личной регистрации (2008-2016 г.), ключевым событием которого стал переход к объединенному кадастру недвижимости (принятие в 2007 г. и вступление в силу в 2008 г. Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»<sup>2</sup>; далее – Закон о кадастре), означавший совершенно новые кадастровые отношения, как в содержательном плане, так и с точки зрения их законодательного регулирования. Это выразилось: а) в объединении в рамках кадастра учета не только земельных участков, но и других объектов недвижимости; б) в исключении из кадастра сведений о землях (которые до этого имелись в земельном кадастре); в) формализации подразделения кадастрового процесса на: 1) учет, осуществляемый государственными органами (учреждениями), и 2) рабо-

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. № 2130 «О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость» // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 50. Ст. 4868.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. 2007. (с 2017 г. – Федеральный закон «О кадастровой деятельности»).

ты по формированию кадастровых сведений о площади, границах и местоположении объектов недвижимости (в данной сфере возник новый вид работ – кадастровая деятельность, выполняемая частными лицами – кадастровыми инженерами); г) кадастр перестал быть компонентом системы управления земельным фондом (прежний земельный кадастр предусматривал одной из целей его ведения как раз обеспечение такого управления);

5) завершения интеграции (с 2017 г.) когда возникли новые правоотношения, связанные с Единым государственным реестром недвижимости (далее – ЕГРН), а также существенное изменение условий осуществления кадастровой деятельности и правил проведения кадастровой оценки.

Следует отметить, что любой кадастр – представляет собой не только реестр, книгу или какой-либо иной бумажный или электронный документ, в котором содержатся кадастровые сведения, но и определенную систему действий по учету, описанию и оценке предмета кадастра (как отметил еще И.Е. Герман – «совокупность мер и действий»<sup>1</sup>, а в советское время – Т.П. Магазинщиков – государственное мероприятие, направленное на получение и систематизацию достоверных сведений о земельных ресурсах<sup>2</sup>). То есть о кадастре можно говорить как в узком смысле – документация, содержащая сведения, которые являются конечным результатом кадастра, так и в широком – 1) указанная документация и 2) работы, проводимые с целью получения ее сведений; в советское время для таких работ имелось устоявшееся определение – земельно-кадастровое производство<sup>3</sup>. В совокупности такое производство и сведения земельного кадастра составляли земельно-кадастровый процесс: кадастру был свойственен динамизм, даже различались основной (первичный) и текущий (последующий) кадастр<sup>4</sup>.

С 2007 года<sup>5</sup> таким широким пониманием (кадастр-сведения и его ведение, формирование этих сведений) стало определение «ка-

---

<sup>1</sup> Герман И.Е. Земельные дела в западно-европейских государствах. М., 1913. С. 6.

<sup>2</sup> Магазинщиков Т.П. Теоретические основы государственного земельного кадастра: учебное пособие. Львов, 1977.

<sup>3</sup> Хлыстун В.Н., Герасимова Е.Л. Земельный кадастр, как система информационного обеспечения управления земельными ресурсами. М.:МИИЗ, 1985. 28 с.

<sup>4</sup> Варламов А.А., Лойко П.Ф., Ломакин Г.В., Петров Н.Е., Гальченко С.А. Научные основы земельного кадастра: учебное пособие / под ред. А.А. Варламова. М.: ГУЗ, 1995. 144 с.; Дегтярев И.В. Земельный кадастр. М.: Колос, 1979. 463 с.; Дегтярев И.В. Проблемы земельного кадастра в СССР. М.: Наука, 1979; Магазинщиков Т.П. Земельный кадастр / 2-е изд., перераб. и доп. Львов: Вища шк., Изд-во при Львов. ун-те, 1987. 424 с.

<sup>5</sup> Тогда был принят Закон о кадастре.

*дастровые отношения*», представляющие собой весьма специфичный тип отношений, для которых характерны: 1) особый состав сведений; 2) специальные процедуры их получения и 3) ограниченный состав субъектов, которые обладают правом формировать такие сведения, обрабатывать и хранить их. Изначальной редакцией Закона о кадастре такие отношения были определены следующим образом. Это отношения, которые возникали в связи с ведением кадастра, осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности<sup>1</sup>. Следует отметить, что это определение не учитывало того, что всю информацию, которая подлежала включению в кадастр можно подразделить на три группы в зависимости от способа ее возникновения.

Во-первых, это информация о физических параметрах подлежащих учету объектов, формируемая в результате деятельности кадастровых инженеров путем объективных обмеров; причем информация является специальной – у нее единственный «потребитель» система кадастрового учета.

Во-вторых, это информация о кадастровой стоимости таких объектов, которая также специально формировалась для кадастровых целей путем кадастровой оценки – тогда ее осуществляли независимые оценщики, а с 2017 г. – специализированные бюджетные учреждения по оценке. Причем информация этой и предыдущей групп используется и применяется в последующем только после включения ее в соответствующий раздел ЕГРН – в кадастр недвижимости, то есть будучи переданной кадастровым инженером либо учреждением по оценке какому-либо лицу или органу минуя кадастр она не имеет соответствующего статуса.

В-третьих, это иная информация, которая также включалась (и включается) в кадастр, но формируется, существует и применяется она вне зависимости от ее включения в кадастр (таковой являются сведения о назначении объекта, о режиме использования, об его правообладателе и т.п.).

Поэтому более правильным, чем определение, данное в 2007 г. и тем более современное (вступившее в силу с 2017 г.), которым кадастровые отношения ограничены лишь деятельностью кадастровых инженеров и их саморегулируемых организаций<sup>2</sup>, представляется более широкое их понимание. В этой связи к кадастровым отношениям относятся не только кадастровый учет недвижимости (как ее вещная регистра-

---

<sup>1</sup> Ч. 1 ст. 1 указанного закона.

<sup>2</sup> Действующая с 2016 г. ред. ч. 1 ст. 1.

ция), но и регистрация прав на нее (ее личная регистрация), а также кадастровая деятельность, кадастровая оценка и даже землеустроительная деятельность – в отношении границ территориальных зон<sup>1</sup>.

В таком случае кадастровые отношения более верным было бы определить как отношения, «возникающие в процессе: 1) формирования кадастровых сведений; 2) ведения ЕГРН; 3) предоставления сведений указанного реестра» (они могут затем применяться, например, в целях управления земельным фондом, обеспечения поступления доходов от платежей за землю и стабильности гражданского оборота земельных участков и др.).

Характеризуя текущие проблемы законодательного обеспечения кадастровых отношений, в первую очередь, отметим вопрос позиционирования соответствующих нормативных правовых актов (о кадастровом учете, о кадастровой деятельности – формировании объектов такого учета, а также о кадастровой оценке). В советский и ранний постсоветский период все эти акты, несомненно, были частью земельного законодательства. Теперь это изменилось, как и методы правового регулирования (заявительный характер и при этом невозможность совершения большей части сделок с земельными участками без их постановки на кадастровый учет, хотя такая постановка возможна и с формулировкой «границы требуют уточнения»; причем п. 1 ст. 37 ЗК РФ требует только постановки на кадастровый учет, но в правоприменительной практике речь идет, как правило, о межевании границ).

Отдельно следует указать на непоследовательные решения последних лет, принятые федеральным законодателем по весьма важным вопросам кадастровых отношений, для которых характерны: 1) особый состав кадастровых сведений, 2) специальные процедуры их получения, а также 3) ограниченный состав субъектов, наделенных правами формировать и обрабатывать такие сведения. Рассмотрим эту непоследовательность на примере 1) кадастровой деятельности и 2) государственной кадастровой оценки.

Кадастровая деятельность как принципиально новый вид работ в сфере кадастровых отношений начала осуществляться после того, как в 2008 г. вступил в силу Закон о кадастре. Это специально выполняемые кадастровыми инженерами работы по подготовке к кадастровому учету земельных участков и иных объектов недвижимости.

---

<sup>1</sup> Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России: опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права): монография / Липски С.А., Жариков Ю.Г. и др. М.: ГУЗ, 2016. 300 с. (С. 221-222).

Первые 8 лет быть кадастровыми инженерами могли любые граждане, имевшие квалификационный аттестат кадастрового инженера (причем аттестат должен быть действующим – Закон о кадастре предусматривал возможность аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера). Но в 2015 г. была изменена организация кадастровой деятельности: 1) повышены требования к кадастровым инженерам (в том числе в части опыта работы, регулярного повышения квалификации и др.); 2) ключевые полномочия по ее регулированию и контролю переданы от государственных органов к саморегулируемым организациям в данной сфере (инженеры теперь обязаны состоять в одной из таких организаций, в противном случае они утрачивают свой статус и не могут выполнять кадастровые работы); 3) более четко стало регламентироваться проведение кадастровых работ<sup>1</sup>. При этом государство как бы устранилось от контроля за кадастровой деятельностью, передав большую часть ранее государственных полномочий саморегулируемым организациям.

Что касается государственной кадастровой оценки, то правила ее проведения существенно изменились с 2017 г. (до этого ее проводили независимые оценщики), когда вступил в силу Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке»<sup>2</sup>. Согласно его положениям органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации созданы специализированные региональные бюджетные учреждения – в каждом регионе (одно на регион), единственно уполномоченные проводить кадастровую оценку всех объектов недвижимости. При этом переход к новым правилам кадастровой оценки оказался иным, нежели, это предусматривалось на стадии подготовки соответствующего решения. Так, согласно ч. 1-3 ст. 24 указанного Закона до 2020 г. действует переходный период, когда оценка может проводиться как по новым правилам (бюджетными учреждениями), так и по прежним – независимыми оценщиками. Но одновременно с названным законом был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» // Российская газета. 2016.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (с послед. дополн. и изм.) // Российская газета. 2016.

рации»<sup>1</sup>, ст. 18 которого приостановлено действие норм, определяющих прежний порядок, допускаемый на переходный период.

Таким образом, перемены, связанные с осуществлением земельной реформы 1990-х г., существенным образом изменили роль и задачи землеустройства и кадастра<sup>2</sup>. Среди имевших особое значение следует выделить такие ее аспекты как приватизация земельных участков, их вовлечение в гражданский оборот, введение платности землепользования, разграничение государственной земельной собственности на федеральную, региональную и муниципальную.

При этом возникли проблемы организационного, технического, финансового и даже кадрового характера. Рассматривая правовую составляющую развития землеустройства и кадастра, следует выделить пять проблем. Точнее – это группы проблем, поскольку в каждой из них имелись (а в некоторых случаях – все еще имеются) достаточно структурированные по отношению друг к другу нерешенные вопросы.

1. Глобальные изменения, которые произошли в системе земельного законодательства и смежных с ним отраслей. Причем на протяжении большей части постсоветского периода имелись проблемы фрагментарности правового регулирования земельных отношений (в полной мере их не решило даже принятие в 2001 г. кодифицированного акта – ЗК РФ). Непростым было и остается соотношение этой отрасли со смежными правовыми отраслями. А за последние 3-4 года эта сфера стала одной из наиболее кардинально обновившихся и продолжающих динамично развиваться отраслей в системе отечественного законодательства.

2. Непосредственно правовое регулирование самих землеустройства и кадастра в постсоветский период получило существенное развитие (сначала земельного, а в последнее десятилетие – недвижимости). Причем вектор их развития, а также соотношение землеустройства и кадастра (кадастровой деятельности) между собой за это время менялись. Это же относится к правовому полю в вопросах регистрации прав на землю и другую недвижимость и к тому, как соотносятся между собой такая регистрация и кадастр. Кроме того, с 2007 г. федеральным законодателем предусмотрен совершенно новый по сравнению со всей прежней историей землеустройства и кадастра деятельности – кадастровые работы, которые выполняются на основании договора-подряда;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2017.

<sup>2</sup> Липски С.А. Управление землепользованием и развитие земельно-информационных систем // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2002. № 6. С. 81-100.

тогда же было легализовано новое для отечественного права понятие – «кадастровые отношения».

3. Изменилось законодательное регулирование всей системы государственного управления<sup>1</sup> – новые формы и методы, структура, полномочия и соподчиненность соответствующих органов. Это затронуло и особенности управления земельным фондом (а значит – его землеустроительного и кадастрового обеспечения)<sup>2</sup>.

4. В состоянии земельного фонда произошли (и продолжают) кардинальные изменения, требующие землеустроительного и кадастрового обеспечения, а также отражения их в кадастре.

5. В период реформ, как 1990-х г., так и последующих годов принятие нормативных правовых актов, регулирующих земельно-имущественную сферу (а землеустройство и кадастр – в особенности), по большей части стало не результатом научных разработок, а иных факторов. Так, принимаемые законодательные решения, как правило, были либо составной частью общеполитических преобразований, либо обеспечивали выполнение иных социально-политических вопросов, которым в конкретный момент времени была свойственна большая приоритетность (для законодательных органов). В качестве примера можно привести образование земельных долей (это было нужно для ускорения аграрных преобразований и для придания им необратимости) и неоднократные изменения возможностей совершения с ними различных сделок (фактически – правового статуса таких долей). Это весьма масштабная проблема – сейчас в общей долевой собственности находится 40% сельскохозяйственных угодий (а в момент приватизации этот показатель доходил до 60%)<sup>3</sup>. Таким же примером является исключение межевания земельных участков из состава землеустроительных работ – для введения в перспективе единого налога на недвижимость.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004; Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995; и др.

<sup>2</sup> См.: Волкова Т.В. Понятие управления земельными ресурсами: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 263-269; Волкова Т.В. Правовые механизмы повышения эффективности управления земельными ресурсами // Право. Законодательство. Личность. 2013. № 2 (17). С. 126-129; Землякова Г.Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель»: монография. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. 376 с.

<sup>3</sup> О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. – М.: Росинформа-гротех. 2018. вып. 4 – 328 с. (С. 17-18).

Этими и другими обстоятельствами обусловлена актуальность комплексного изучения современного состояния правового регулирования землеустройства и кадастров, а также процессов, приведших к этому. Среди первоочередных направлений таких исследований видятся:

во-первых, изучение правовых проблем в области землеустройства и кадастров, которые возникли в постсоветской России по мере усложнения общественных отношений и отчасти – нормотворчества;

во-вторых, проведение анализа наметившихся тенденций в их законодательном обеспечении, а также предпринятых мер правового характера по разрешению таких проблем;

в-третьих, выработка научно обоснованных предложений правового характера, позволяющих определить и закрепить роль и место землеустройства и кадастра недвижимости, как инструментов, обеспечивающих стабильность в земельно-имущественном комплексе, позволяющих более рационально и эффективно использовать земельные ресурсы, а также создающих условия для налогообложения земли и другой недвижимости.

Следует отметить, что проблематика законодательного обеспечения землеустройства и кадастра достаточно подробно исследована отечественной наукой (в первую очередь – землеустроительной наукой – это было обусловлено изменением характера управления земельным фондом на этапах его национализации, коллективизации крестьянства, освоения целинных и залежных земель, развития Нечерноземной зоны). Что позволило создать уникальную советскую землеустроительную научную школу и практику управления земельным фондом<sup>1</sup>.

Соответствующие исследования продолжились (даже активизировались) в постсоветский период, когда произошла трансформация инструментов земельного управления применительно к рыночным земельным отношениям, появилась возможность унифицированного подхода к земельным участкам и иной недвижимости. Однако многие предложенные и обоснованные в них разработки оказались не вполне применимыми для последующего этапа развития отношений, связанных с землеустройством и кадастром, – федеральный законодатель принял за основу иной вектор трансформации таких отношений.

Кроме того масштабные изменения, которые происходят последние год-два (реализация на практике решения федерального зако-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Липски С.А. Трансформация системы государственного управления земельным фондом в постсоветской России (теория, методология, практика): монография. М.: Гос. университет по землеустройству, 2017. 316 с.

нодателя объединить учет недвижимости и регистрацию прав на нее, а также в очередной раз урезать содержание землеустройства) и их предварительные результаты не охвачены научным анализом в силу их новизны.

В дополнение к уже названным первоочередным направлениям соответствующих исследований в качестве текущих, требующих научного анализа полагаем необходимым выделить:

- проведение анализа современного состояния земельных ресурсов как объекта использования, охраны и учета,
- исследование правовой природы (и вообще – сопоставимости) таких понятий, как «недвижимость» и «природные объекты»;
- исследование того, как сформировалось современное понимание землеустройства и кадастровых отношений в России;
- выявление ключевых характеристик обновления и последующего развития земельного законодательства за постсоветский период;
- проведение анализа современной структуры органов, законодательно уполномоченных в области землеустройства и кадастров, и их компетенции;
- изучение зарубежного опыта организации землеустройства и кадастра;
- проведение анализа правовой базы землеустройства и кадастровых отношений (кадастровый учет недвижимости, регистрация прав на нее, кадастровая деятельность и кадастровая оценка) в досоветский и советский периоды, а также федерального и регионального законодательства о землеустройстве и кадастрах.

### **Библиографический список**

1. Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 24-32.
2. Боголюбов С.А., Волков С.Н. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства // Аграрное и земельное право. 2013. № 5 (101). С. 4-10.
3. Варламов А.А., Лойко П.Ф., Ломакин Г.В., Петров Н.Е., Гальченко С.А. Научные основы земельного кадастра: учебное пособие / под ред. А.А. Варламова. М.: ГУЗ, 1995. 144 с.
4. Волков С.Н. История землеустройства в России: опыт тысячелетия. М.: ГУЗ, 2011. 656 с.
5. Волков Г.А. Понятие недвижимого имущества: публично-правовой аспект // Экологическое право. 2018. № 4. С. 18-24.

6. Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 2. С. 5-10.
7. Волкова Т.В. Понятие управления земельными ресурсами: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 263-269.
8. Волкова Т.В. Правовые механизмы повышения эффективности управления земельными ресурсами // Право. Законодательство. Личность. 2013. № 2 (17). С. 126-129.
9. Герман И.Е. Земельные дела в западно-европейских государствах. М., 1913. 300 с.
10. Дегтярев И.В. Земельный кадастр. М.: Колос, 1979. 463 с.
11. Дегтярев И.В. Проблемы земельного кадастра в СССР. М.: Наука, 1979. 252 с.
12. Землякова Г.Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель»: монография. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. 376 с.
13. Комов Н.В. Землеустройство – базисная основа пространственного планирования использования земельных ресурсов и регулирования земельных отношений в России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 4. С. 5-10.
14. Липски С.А. Трансформация системы государственного управления земельным фондом в постсоветской России (теория, методология, практика): монография. М.: Гос. университет по землеустройству, 2017. 316 с.
15. Липски С.А. Управление землепользованием и развитие земельно-информационных систем // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2002. № 6. С. 81-100.
16. Лунова Е.В. Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве // Экологическое право. 2018. № 6. С. 7-13.
17. Магазинщиков Т.П. Земельный кадастр / 2-е изд., перераб. и доп. Львов: Вища шк., Изд-во при Львов. ун-те, 1987. 424 с.
18. Магазинщиков Т.П. Теоретические основы государственного земельного кадастра: учебное пособие. Львов, 1977.
19. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. М.: Росинформа-гротех. 2018. Вып. 4. 328 с.

20. Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29-34.
21. Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России: опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права): монография / Липски С.А., Жариков Ю.Г. и др. М.: ГУЗ, 2016. 300 с.
22. Рогатнев Ю.М. Новый этап развития землепользования и земельных отношений в пореформенный период // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 1. С. 12-19.
23. Хлыстун В.Н., Герасимова Е.Л. Земельный кадастр, как система информационного обеспечения управления земельными ресурсами. М.: МИИЗ, 1985. 28 с.

## § 10. Защита правообладателей земельных участков при установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

### Авторы:



*Власенко Валерий Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующей кафедрой земельного и экологического права ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва.

Сферу научных интересов составляют проблемы правоприменения (в том числе, в части юридической квалификации экологических правонарушений), реализации экологической функции государства, роли судебной власти в этом процессе. Является автором более 45 учебных и научных публикаций.

каций.



*Муравьева Марина Сергеевна* – руководитель юридической практики ПАО «Т Плюс», аспирант ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва.

Сферу научных интересов составляют проблемы правового регулирования использования энергетических объектов и возникновения прав на землю для размещения линейных объектов.

*Аннотация.* Работа посвящена проблемам обеспечения и защиты прав граждан и юридических лиц в случаях установления сервитута в отношении земельных участков. Выделяются особенности установления сервитута. Констатируется правовая неопределенность по вопросу о наличии правовых оснований для возмещения убытков, причиненных правомерным ограничением прав на землю в связи с установлением сервитута. Делается вывод о необходимости совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере в целях обеспечения единообразного применения норм права и установления правовых гарантий защиты прав, ограниченных в связи с установлением сервитута в отношении земельных участков.

*Ключевые слова:* земельные правоотношения, земельный участок, сервитут, государственная собственность, муниципальная собственность, защита прав, возмещение убытков.

В условиях рыночной экономики вопросы обеспечения и защиты прав граждан и юридических лиц на земельные участки приобретают серьезное значение.

Особое внимание задаче защиты прав граждан и юридических лиц в сфере природопользования как одной из основных задач государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования уделял профессор О.С. Колбасов.<sup>1</sup>

В.П. Грибанов отмечал, что субъективное право, предоставленное лицу, но не обеспеченное необходимыми средствами защиты, является лишь «декларированным» правом<sup>2</sup>.

В настоящее время актуальными видятся вопросы защиты правообладателей земельных участков при установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно п. 1 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс)<sup>3</sup> сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством, а в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с учетом особенностей, предусмотренных главой V.3 Земельного кодекса.

Возможность заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленного третьим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды или безвозмездного пользования, была закреплена с 1 марта 2015 г. Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Колбасов О.С. Избранное. М.: РГУП, 2017. 620 с.; Круглов В.В., Шихалева О.В., Юферова А.С. Реализация идей профессора О.С. Колбасова в правовом регулировании защиты земельных и водных прав в современный период // Экологическое право. 2007. № 6.

<sup>2</sup> Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1992. С. 96.

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 июня 2019 г.) // Российская газета. 2001. № 211-212; 2019. № 140.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

Согласимся, что появление данного института (сервитута «публичных» земель), а также института использования «публичных» земельных участков без предоставления и без установления сервитута (глава V.6) связано с тем, что в последние годы российское законодательство в значительной степени направлено на либерализацию правового регулирования предпринимательства, что выражается в стремлении государства снизить административные ограничения в осуществлении деятельности. В этой связи Земельный кодекс всё больше утрачивает свою природоохранную значимость и осуществляет детальное (местами излишнее) правовое регулирование землепользования<sup>1</sup>.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 274 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – Гражданский кодекс) сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Как указывает профессор Е.А. Суханов, в условиях существования и развития частной собственности на землю сервитуты могут иметь весьма широкую сферу применения – от регулирования отношений соседствующих землепользователей до оформления эксплуатации линий связи и электропередачи, железных и автомобильных дорог, трубопроводов и тому подобных линейных объектов (заменив собой возникшие в условиях полной национализации земли различные «охранные зоны»). Закон не содержит исчерпывающего перечня нужд, для которых могут устанавливаться сервитуты, а тем самым и исчерпывающего перечня (*numerus clausus*) самих сервитутов, из чего следует возможность установления в договорах различных сервитутных прав, прямо не предусмотренных законом<sup>3</sup>.

В силу п. 3 ст. 274 Гражданского кодекса основанием установления сервитута является соглашение между собственником (иным указанным в п. 4 ст. 274 Гражданского кодекса правообладателем) господствующей недвижимости и собственником (иным определенным в ст. 39.24 Земельного кодекса правообладателем) соседнего земельного

---

<sup>1</sup> Болтанова Е.С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 48.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 22. Ст. 3044.

<sup>3</sup> Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017.

участка, а в случае недостижения такого соглашения – решение суда. В случае, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду или безвозмездное пользование на срок более чем один год, соглашение об установлении сервитута заключают землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка. При этом согласие в письменной форме уполномоченного органа на заключение такого соглашения не требуется, если договором аренды либо договором безвозмездного пользования не предусмотрено иное.

Соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается помимо случаев, установленных гражданским, земельным законодательством, другими федеральными законами (например, Федеральным законом от 08 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и, в частности, в следующих случаях:

- 1) размещение линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка;
- 2) проведение изыскательских работ;
- 3) ведение работ, связанных с использованием недр.

*Необходимо выделить следующие особенности установления сервитута. Во-первых*, установление сервитута должно носить исключительный характер, то есть нужды собственника господствующей вещи не могут быть удовлетворены (обеспечены) иным образом. Данная позиция неоднократно подтверждалась в практике судов высших инстанций<sup>1</sup>.

Так, удовлетворяя исковые требования об установлении сервитута, суд должен определить все условия, на которых он устанавливается, а именно: сведения о земельных участках, для обеспечения использования которого установлен сервитут и который обременен сервитутом, содержание сервитута, вид сервитута, сферу действия, срок, условия о плате, виды работ, если сервитут устанавливается для проведения ремонтных и иных работ, и пр.

---

<sup>1</sup> Указанная позиция нашла отражение в Определении Конституционного Суда РФ от 02 июля 2013 г. № 1046-О, Постановлении Президиума ВАС РФ № 11248/11 от 28 февраля 2012. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

Решением районного суда, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам краевого суда, удовлетворены иски истцов к Территориальному управлению Росимущества и Министерству обороны Российской Федерации о предоставлении права ограниченного пользования земельным участком (сервитута).

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации состоявшиеся по делу судебные акты были отменены, а дело направлено в суд первой инстанции для нового рассмотрения.

При этом Судебная коллегия, в частности, исходила из того, что суд, пришедший к выводу о необходимости установления сервитута, должен определить все условия сервитута, в том числе маршрут проезда и прохода, который не только соответствовал бы интересам истца, но и был наименее обременительным для собственника обслуживаемого земельного участка. При необходимости разрешения судом вопросов, касающихся отдельных условий сервитута и возможных вариантов его установления, которые требуют специальных знаний (например, в области организации дорожного движения, оценочной деятельности), суд, в соответствии с положениями ст. 79 ГПК РФ<sup>1</sup>, может назначить проведение экспертизы.

Основанием для государственной регистрации сервитута при наличии спора между собственником недвижимости и лицом, претендующим на получение права ограниченного пользования этим имуществом, является решение суда, принятое в соответствии с п. 3 ст. 274 ГК РФ. По этой причине в резолютивной части соответствующего судебного акта должны быть приведены все условия, на которых суд устанавливает сервитут.

Указанные выше требования закона судами выполнены не были.

Устанавливая сервитут, суд не указал, является ли рассматриваемый случай исключительным, а предоставление такого права истцам – единственным способом обеспечения основных потребностей как собственников недвижимости.

Ограничившись формальным указанием на то, что проезд к принадлежащим истцам жилым помещениям и местам общего пользования возможен только через спорный участок, судами, в нарушение положений ст. 67 ГПК РФ, не дана оценка проведенному в рамках рассмотрения данного дела экспертному заключению, согласно которому

---

<sup>1</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2018. № 53 (ч. 1). Ст. 8488.

технически возможны иные варианты прокладки новой дороги, ведущей к коттеджному городку, где расположены жилые дома истцов.

Не содержали материалы дела и доказательств, свидетельствующих о том, что дорога, являющаяся предметом сервитута, фактически пригодна для движения и маневрирования автомобильного транспорта.

Таким образом, судами не были соблюдены требования, предъявляемые к рассмотрению данной категории дел, в результате чего фактически возникший спор не был разрешен по существу<sup>1</sup>.

**Во-вторых**, при установлении сервитута должна сохраняться возможность использования служащего земельного участка по целевому назначению и в соответствии с разрешенным использованием (п. 2 ст. 276 Гражданского кодекса, п. 4 ст. 39.26 Земельного кодекса).

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в п. 8 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.)<sup>2</sup> (далее – Обзор) не подлежит установлению сервитут, если его условиями собственник земельного участка лишается возможности использовать свой участок в соответствии с разрешенным использованием. Так, суды, установив, что нужды истца могут быть обеспечены без установления бессрочного сервитута и ограничения прав ответчика на пользование принадлежащим ему земельным участком, а истребуемый истцом сервитут по существу лишит собственника земельного участка возможности использовать свой участок в соответствии с разрешенным использованием, отказали обществу в удовлетворении требования.

**В-третьих**, обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком (п. 2 ст. 274 Гражданского кодекса).

**В-четвертых**, осуществление сервитута должно быть наименее обременительным для земельного участка, в отношении которого он установлен (п. 5 ст. 23 Земельного кодекса).

**В-пятых**, собственник участка, обремененного сервитутом, по общему правилу вправе требовать от лиц, в интересах которых уста-

---

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11 октября 2016 г. № 18-КГ16-113. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

<sup>2</sup> Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 11.

новлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком<sup>1</sup> (п. 5 ст. 274 Гражданского кодекса, п. 12 ст. 23 Земельного кодекса).

Временные Методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут (утв. Росземкадастром 17 марта 2004 г.)<sup>2</sup> определяют плату за сервитут равной убыткам, которые причинены собственнику земельного участка или иного объекта недвижимости, обремененного сервитутом, в связи с ограничением его прав в результате установления сервитута.

В действующем законодательстве правила определения размера платы за сервитут не закреплены, при этом в практике судов также отсутствует единообразное толкование критериев и механизмов ее оценки.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации рассматривает такую плату в качестве вознаграждения, которое выплачивается обладателем сервитута собственнику земельного участка за его использование<sup>3</sup>. Отнесение платы за сервитут к категории убытков противоречит, по мнению Судебной коллегии, ст. 274 Гражданского кодекса и ст. 23 Земельного кодекса<sup>4</sup>.

Согласно п. 12 Обзора, размер платы за сервитут должен быть соразмерен той материальной выгоде, которую приобретает собственник земельного участка в результате установления сервитута, компенсируя те ограничения, которые претерпевает собственник земельного участка, обремененного сервитутом. В размер платы включаются разумные затраты, возникающие у собственника объекта недвижимости в связи с ограничением его права собственности или созданием условий для реализации собственником объекта недвижимости, для обеспечения использования которого сервитут установлен, права ограниченного пользования (например, связанные с необходимостью организации

---

<sup>1</sup> Подробнее о плате за сервитут см.: Ефимов А.Ф., Николаев М.Н. Некоторые вопросы рассмотрения судами споров о земельных сервитутах // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, КОНТРАКТ, 2017. Вып. 22. С. 4-19; Монахов Д.А., Тиммерманс В. Плата за сервитут // Вестник гражданского права. 2016. № 4. С. 9-40; Останина Е.А., Тараданов Р.А. Плата за частный сервитут: комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 11 июня 2015 г. по делу № А43-11824/2013 // Закон. 2015. № 10. С. 88-99.

<sup>2</sup> Решением Верховного Суда РФ от 18 декабря 2014 г. № АКПИ14-1093 Временные Методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут, утв. Росземкадастром 17 марта 2004 г., признаны недействующими.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11 июня 2015 г. № 301-ЭС14-9021. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

<sup>4</sup> Копылов А.В. Критерии определения размера платы за сервитут // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 4-9.

проезда через принадлежащий собственнику земельный участок, сносом или переносом ограждений, с соблюдением пропускного режима, поддержанием части участка в надлежащем состоянии), а также образовавшиеся в связи с прекращением существующих обязательств собственника участка, обремененного сервитутом, перед третьими лицами.

Анализ указанного пункта Обзора позволяет исследователям делать вывод о том, что Верховный Суд исходит из определения «размера платы за сервитут в зависимости от убытков сервитутодателя (реального ущерба и упущенной выгоды)»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что Земельным кодексом установлены особенности определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с п. 2 ст. 39.25 Земельного кодекса, если иное не установлено федеральными законами, плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется:

1) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) в порядке, установленном органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

В отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, плата по соглашению об установлении сервитута определена Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности» (далее –

---

<sup>1</sup> Краснова Т.С. Комментарий к Обзору судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утвержденному Президиумом ВС РФ 26.04.2017 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 7. С. 157-176.

Правила № 1461)<sup>1</sup>. Правила № 1461 предусматривают два варианта определения платы за сервитут:

1) в размере 0,01 процента кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута;

2) в отношении земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, либо в пожизненное наследуемое владение, либо в аренду – в размере разницы рыночной стоимости указанных прав на земельный участок до и после установления сервитута, которая определяется независимым оценщиком в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Установление регулируемой платы за ограниченное пользование земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, в целом признается исследователями обоснованным<sup>2</sup>.

В то же время определяемая публичным органом плата за сервитут может быть несоразмерна использованию земельного участка сервитуарием (с учетом характера, периода и интенсивности такого использования). Кроме того, как указывает профессор Г.А. Мисник, размер платы за сервитут, которую получает арендатор земельного участка, несопоставим с убытками, которые несет арендатор в связи с установлением сервитута<sup>3</sup>.

В этой связи вопрос возмещения убытков, причинных правообладателю земельного участка, обремененного сервитутом, и не покрываемых платой за сервитут, заслуживает, по нашему мнению, особого внимания.

В гражданском праве возмещение убытков (вреда) рассматривается в качестве меры гражданско-правовой (имущественной) ответственности, как одно из правовых (имущественных) последствий нарушения договорных обязательств, причинения вреда.

Для наступления гражданско-правовой ответственности за причинение вреда необходимо установить в совокупности наличие следующих условий: факт и размер причинения вреда, противоправность поведения причинителя вреда, вину причинителя вреда (по общему правилу) и причинно-следственную связь между противоправным по-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2019).

<sup>2</sup> Ершов О.Г. Строительные сервитуты // Право и экономика. 2013. № 1. С. 25-31.

<sup>3</sup> Мисник Г.А. Сервитут как основание застройки земельного участка // Российское правосудие. 2017. № 1 (129). С. 74.

ведением и наступившими вредными последствиями. Указанное подтверждается п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25<sup>1</sup>.

Очевидно, что установление сервитута (в добровольном или судебном порядке) нельзя признать противоправным действием. В случае обременения земельного участка сервитутом имущественные потери возникают у правообладателя земельного участка в результате правомерных действий, ограничивающих в определенной степени права на земельный участок.

Как указал Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в постановлении от 24 марта 2017 г. № Ф04-186/2017 по делу № А27-9972/2016<sup>2</sup>, суд при рассмотрении требования о возмещении внедоговорного вреда должен установить наличие вреда и его размер, противоправность поведения лица, причинившего вред, причинную связь между наступившими убытками и действиями (бездействием) причинителя вреда, а также его вину, за исключением случаев, когда ответственность наступает без вины.

Указанные обстоятельства в совокупности образуют состав гражданского правонарушения, что является основанием для привлечения ответчика к ответственности в виде взыскания убытков.

Лицо, взыскивающее упущенную выгоду, должно доказать размер упущенной им выгоды (сумму неполученного дохода) и период нарушения, в течение которого извлечение доходов было для него невозможным ввиду противоправного поведения делинквента.

Из положений ст. 274 Гражданского кодекса, ст. 23, 39.23 Земельного кодекса следует, что действия по установлению сервитута регулируются положениями норм гражданского и земельного законодательства, следовательно, не предполагают наличие противоправного поведения делинквента, а возможная выгода от предоставления части участка учитывается при определении размера платы за сервитут, устанавливаемой с учетом указанных выше требований.

Из материалов дела следует, что сервитут установлен на основании распоряжения ТУ Росимущества по Кемеровской области, при этом вопрос о размере платы за сервитут не урегулирован. При таких обстоятельствах суд первой инстанции ввиду отсутствия совокупности

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 марта 2017 г. № Ф04-186/2017 по делу № А27-9972/2016. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

условий, необходимых для возникновения гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков, правомерно отказал в удовлетворении заявленных исковых требований. Суд апелляционной инстанции также обоснованно не установил оснований для отмены принятого решения.

По другому делу, рассматриваемому Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа от 06 сентября 2018 г. № Ф02-3977/2018 по делу № А19-17562/2017<sup>1</sup> обоснованным представляется следующая позиция: поскольку предметом иска является требование об урегулировании разногласий при заключении соглашения об установлении сервитута в части согласования пункта об установлении размера ответственности общества за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по соглашению, суды, рассматривая данное требование, обоснованно руководствовались положениями главы 23 Гражданского кодекса РФ, согласно которым, начисление неустойки является одним из способов исполнения обязательств (ст. 329); неустойкой (штрафом, пеней) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства (п. 1 ст. 330); соглашение о неустойке должно быть совершено в письменной форме независимо от формы основного обязательства (ст. 331).

Указав, что поскольку размер ответственности, за нарушения, указанные в п. 5.4 соглашения нормативными правовыми актами не установлен, учитывая положения п. 1 ст. 421 Гражданского кодекса о свободе договора, принимая во внимание предполагаемые последствия нарушения обязательства, а также учитывая компенсационный характер неустойки, суды пришли к обоснованному выводу о явно чрезмерном характере штрафа в размере годовой арендной платы относительно предполагаемых последствий нарушений со стороны пользователя и нарушению принципа баланса интересов сторон.

При таких обстоятельствах вывод судов о необходимости урегулирования возникших между сторонами разногласий по установлению размера ответственности за нарушение исполнения обязательств в виде 10% годовой арендной платы за сервитут, является правильным, соответствует установленным судами обстоятельствам и приведенным нормам материального права.

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06 сентября 2018 г. № Ф02-3977/2018 по делу № А19-17562/2017. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

Изложенный в кассационной жалобе Комитета довод о необходимости установления штрафа с использованием утвержденной Комитетом примерной формы соглашения об установлении сервитута, в которой штраф определен в размере годовой арендной платы, судом кассационной инстанции отклоняется, поскольку как правильно указал суд апелляционной инстанции, данная форма носит рекомендательный характер, а обозначенный муниципалитетом размер неустойки какими-либо соответствующими нормативными правовыми актами органа местного самоуправления не установлен.

В пункте 3 ст. 1064 Гражданского кодекса установлено, что вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. В Определении от 23 июля 2014 г. № ВАС-9332/14 по делу № А51-26932/2012 Высший Арбитражный Суд Российской Федерации дал следующее толкование этой нормы: при возмещении убытков, причиненных правомерными действиями, критерий противоправности поведения причинителя вреда (ущерба) заменяется на обстоятельство закрепления законом возможности возмещения вреда (ущерба) от совершения определенных правомерных действий.

Следовательно, для возмещения убытков, причиненных установлением сервитута (если убытки не покрываются платой за сервитут), в законе должно содержаться четкое указание на возможность возмещения таких убытков.

Ни Земельный кодекс, ни Гражданский кодекс прямо не предусматривают обязанность лица, в пользу которого установлен сервитут, возместить причиненные убытки сверх суммы платы за сервитут<sup>1</sup>.

В то же время в Земельном кодексе имеется отдельная глава VIII, которая посвящена возмещению убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости.

Согласно ст. 57 Земельного кодекса, возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные, в частности, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (подп. 4 п. 1 ст. 57).

---

<sup>1</sup> Мисник Г.А. Сервитут как основание застройки земельного участка // Российской правосудие. 2017. № 1 (129). С. 74.

Таким образом, Земельный кодекс предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного правомерным ограничением прав. Данный вывод подтверждается судебной практикой.

Так, в Апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Пермского краевого суда по делу № 33-1985/2017 от 01 марта 2017 г.<sup>1</sup> указано следующее: «Возмещение убытков должно быть возложено на ПАО «Газпром» в силу прямого указания закона как на лицо, в пользу которого ограничены права собственника земельного участка... Все доводы апелляционной жалобы ПАО «Газпром», сводящиеся к тому, что ответчик не является лицом, по вине которого причинен вред истцу, поскольку все требуемые действовавшим ранее законодательством мероприятия были выполнены предприятием, эксплуатировавшим газопровод... что убытки истцу причинены исключительно по вине администрации Пермского муниципального района Пермского края, как правопреемника ранее действовавших органов местного самоуправления - отмену постановленного решения не влекут, как не имеющие правового значения для рассматриваемого спора, учитывая прямое указание закона о возмещении убытков, причиненных ограничением прав собственников земельных участков, именно лицами, в пользу которых ограничиваются права на эти участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков».

Важно, однако, учитывать, когда возникло ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06 мая 2008 г. № Ф04-2294/2008(3289-А03-9) по делу № А03-9175/07-23<sup>2</sup> оставлено в силе решение суда первой инстанции, которым в иске о взыскании убытков, причиненных ограничением права собственности на недвижимое имущество, было отказано, поскольку истец при приобретении земельного участка по договору купли-продажи знал о прохождении по этому участку высоковольтной

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Пермского краевого суда от 01 марта 2017 г. по делу № 33-1985/2017 // URL: [https://oblsud-perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=3090362&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://oblsud-perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3090362&delo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения: 01.05.2019).

<sup>2</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 06 мая 2008 г. № Ф04-2294/2008(3289-А03-9) по делу № А03-9175/07-23. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

линии электропередачи, принадлежащей ответчику на праве собственности.

В силу п. 2 ст. 56 Земельного кодекса могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

- 1) ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий;
- 2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;
- 3) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных Земельным кодексом, федеральными законами.

Проблема возмещения убытков, причиненных установлением сервитута, связана, по нашему мнению, с отсутствием легального определения и единообразного понимания понятия «ограничение права», использованного законодателем в ст. 57 Земельного кодекса.<sup>1</sup>

В доктрине ограничение права на недвижимость определяется как установленное либо в силу закона, либо уполномоченными органами, либо на основании сделки уменьшение правомочий собственника по сравнению с законодательно установленным формальным объемом правомочий.<sup>2</sup> Следовательно, сервитут как ограниченное право пользования земельным участком может быть отнесено к «иным ограничениям использования земельных участков».

Вместе с тем, в соответствии с п. 3 ст. 56 Земельного кодекса ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда, а ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий в соответствии с Земельным кодексом. Сервитут же устанавливается не только решением суда, но и в добровольном порядке по соглашению сторон.

В литературе встречаются подходы, согласно которым перечисленные в ст. 57 Земельного кодекса действия включают действия, со-

---

<sup>1</sup> См.: Корнеев А.Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. 2016. № 4; Бабенко Л.Н. Возмещение убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки // URL: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2656&Itemid=138](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2656&Itemid=138) (дата обращения: 05.04.2017).

<sup>2</sup> Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Соотношение понятий «ограничение» прав и «обременение» имущества в гражданском праве (на примере соотношения ограничений в виде особых условий использования земельных участков и сервитутов) // Арбитражные споры. 2011. № 4. С. 100-106.

вершаемые в государственных или муниципальных интересах, либо действия, возникающие из административных актов, основанных на законе<sup>1</sup>.

Примечательно, что Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 07 мая 2003 г. № 262<sup>2</sup> в развитие п. 5 ст. 57 Земельного кодекса, в качестве одного из оснований возмещения убытков собственникам, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков приводят «соглашение о сервитуте».

В постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06 июля 2015 г. № Ф08-4125/2015 по делу № А32-10250/2014<sup>3</sup> суд отметил, что одного только гарантийного письма общества о возмещении убытков, причиненных установлением сервитута на период строительства, при недоказанности установления такого сервитута, и в отсутствие соглашения об установлении сервитута, недостаточно для взыскания с ответчика 6 млн. рублей. Истец также не пояснил и из материалов дела не следует, каким образом стороны пришли к данной сумме возмещения. Представленное истцом заключение № 01-4/111 общества с ограниченной ответственностью "Краснодарское агентство оценки земли" определению размера убытков в виде упущенной выгоды, причиненных установлением охранных зон воздушной линии электропередачи, не способствует, поскольку содержит прямое указание на определение размера убытков, причиненных занятием земель сельскохозяйственного назначения на участке с кадастровым номером

---

<sup>1</sup> Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М. 2012. С. 236; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Буговецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 07 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06 июля 2015 г. № Ф08-4125/2015 по делу № А32-10250/2014. Доступ из Справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 06.04.2019).

23:40:0904005:2 под строительство энергообъекта. При этом полоса отвода под размещение энергообъекта на территории земельного участка истца не установлена, территория участка не застроена, его использование по назначению возможно. Расположение участка в охранной зоне воздушной линии электропередачи не влечет его изъятия из гражданского оборота, изъятия из сельскохозяйственного использования, в том числе в соответствии с фактически сложившимся использованием под многолетние насаждения, а также объективной невозможности осуществления на территории охранной зоны сельскохозяйственной деятельности по выращиванию растений, которая должна осуществляться с соблюдением Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон. В отсутствие законного основания для возмещения убытков они не подлежат возмещению в принудительном порядке судом на основании договоренности сторон.

*Таким образом, можем констатировать имеющуюся в настоящее время правовую неопределенность по вопросу о наличии правовых оснований для возмещения убытков, причиненных правомерным ограничением прав на землю в связи с установлением сервитута, в том числе в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.*

Еще одна проблема применения относительно новых положений Земельного кодекса о плате за сервитут в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, связана с тем, что органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления фактически предоставлены неограниченные полномочия самостоятельно определять порядок определения такой платы.

Так, согласно постановлению Правительства Ивановской области от 05 марта 2015 г. № 59-п<sup>1</sup> «Об утверждении Порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ивановской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Ивановской области» плата по соглаше-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Ивановской области от 05 марта 2015 г. № 59-п «Об утверждении порядка определения платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ивановской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Ивановской области» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3700201503060015> (дата обращения: 01.05.2019).

нию об установлении сервитута определена по формуле, которая состоит из произведения коэффициента 0,015 (соответствующего максимальной ставке земельного налога), умноженного на кадастровую стоимость земельного участка, на площадь части участка, обремененную сервитутом и делимую на площадь земельного участка. Другими словами, плата по соглашению об установлении сервитута приравнена Правительством Ивановской области к земельному налогу.

Рассматривая дело № 7-АПГ18-9 об оспаривании приведенной формулы расчета платы за сервитут, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 22 ноября 2018 г.<sup>1</sup> подчеркнула, что плата за сервитут определяется судом исходя из принципов разумности и соразмерности с учетом характера деятельности сторон, площади и срока установления сервитута и может иметь как форму единовременного платежа, так и периодических платежей.

Размер платы за сервитут должен быть соразмерен той материальной выгоде, которую приобретает собственник земельного участка в результате установления сервитута, компенсируя те ограничения, которые претерпевает собственник земельного участка, обремененного сервитутом (Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 г.).

Федеральное законодательство не устанавливает каких-либо принципов соразмерности определения платы за сервитут. Использование в формуле расчета коэффициента, соответствующего максимальной налоговой ставке земельного налога, установленной подп. 2 п. 1 ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации, необходимо, по мнению Судебной коллегии по административным делам, для возмещения правообладателям земельных участков разумных затрат, возникающих в связи с ограничением их прав.

Определение «разумных затрат» правообладателей земельных участков, возникающих в связи с ограничением их прав при установлении сервитута, в размере земельного налога, вызывает обоснованные сомнения. Такие затраты могут быть как меньше, так и больше указанного размера. В первом случае можно говорить о нарушении прав обладателей сервитута, во втором случае – правообладателей земельных участков.

---

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22 ноября 2018 г. № 7-АПГ18-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.04.2019).

*Вышеизложенное свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере в целях обеспечения единообразного применения норм права и установления правовых гарантий защиты прав, ограниченных в связи с установлением сервитута в отношении земельных участков. Представляется, что в случае установления сервитута убытки, причиненные таким правомерным ограничением прав соответствующих правообладателей земельных участков и не включенные в плату за сервитут, подлежат возмещению лицом, в интересах которого установлен сервитут. При этом размер платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, предоставленных третьим лицам, должен определяться по соглашению сторон, а при недостижении соглашения – по решению суда.*

### **Библиографический список**

1. Бабенко Л.Н. Возмещение убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки // URL: [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2656&Itemid=138](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2656&Itemid=138) (дата обращения: 05.04.2017).
2. Болтанова Е.С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 48.
3. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М. 2012. 282 с.
4. Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1992. 284 с.
5. Ершов О.Г. Строительные сервитуты // Право и экономика. 2013. № 1. С. 25-31.
6. Ефимов А.Ф., Николаев М.Н. Некоторые вопросы рассмотрения судами споров о земельных сервитутах // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, КОНТРАКТ, 2017. Вып. 22. С. 4-19.
7. Колбасов О.С. Избранное. М.: РГУП, 2017. 620 с.
8. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 780 с.
9. Копылов А.В. Критерии определения размера платы за сервитут // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 4-9.

10. Корнеев А.Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. 2016. № 4. С. 18-23.
11. Краснова Т.С. Комментарий к Обзору судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утвержденному Президиумом ВС РФ 26 апреля 2017 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 7. С. 157-176.
12. Круглов В.В., Шихалева О.В., Юферова А.С. Реализация идей профессора О.С. Колбасова в правовом регулировании защиты земельных и водных прав в современный период // Экологическое право. 2007. № 6. С. 25-30.
13. Мисник Г.А. Сервитут как основание застройки земельного участка // Российское правосудие. 2017. № 1 (129). С. 74.
14. Монахов Д.А., Тиммерманс В. Плата за сервитут // Вестник гражданского права. 2016. № 4. С. 9-40.
15. Останина Е.А., Тараданов Р.А. Плата за частный сервитут: комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда от 11 июня 2015 г. по делу № А43-11824/2013 // Закон. 2015. № 10. С. 88-99.
16. Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Соотношение понятий «ограничение» прав и «обременение» имущества в гражданском праве (на примере соотношения ограничений в виде особых условий использования земельных участков и сервитутов) // Арбитражные споры. 2011. № 4. С. 100-106.
17. Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. 560 с.

## § 11. Правовые механизмы защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности



**Автор:** *Романова Ольга Александровна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), г. Москва.

*Аннотация.* Работа посвящена проблемам осуществления защиты экологических прав в сфере градостроительной деятельности. Констатируется, что правовой механизм превентивной защиты экологических прав на стадии территориального планирования фактически отсутствует. Делается вывод, что единственной формой защиты нарушенных экологических прав остается возможность оспаривания утвержденных документов территориального планирования в судебном порядке.

*Ключевые слова:* охрана окружающей среды, защита экологических прав, экологическая безопасность, градостроительная деятельность, территориальное планирование, ландшафтное планирование.

Одним из существенных факторов обеспечения экологических прав граждан является надлежаще организованная градостроительная деятельность, заключающаяся в конечном итоге в экологически обоснованном размещении и строительстве объектов, необходимых для функционирования государства и жизнедеятельности общества, в минимальной степени оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и создающих благоприятные условия жизнедеятельности человека, включая сохранение благоприятной окружающей среды. Вопросы защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности все чаще поднимаются в эколого-правовой науке<sup>1</sup>, но тем не менее до настоящего времени не получили должного

---

<sup>1</sup> См., напр.: Иванова Е.Н. Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. 2017. № 9. С. 43-45; Романова О.А. Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чте-

развития, позволяющего адекватно оценить возможность действующего градостроительного и экологического законодательства в части эффективности обеспечения и защиты экологических прав граждан при осуществлении градостроительной деятельности. Между тем, именно экологически необоснованные планирование и застройка территорий приводит к серьезным нарушениям прав в экологической сфере. Поэтому анализ действующего законодательства в сфере градостроительной деятельности и практики его применения с точки зрения оценки его эффективности для защиты экологических прав представляется в настоящее время весьма актуальным.

Экономическое и промышленное развитие общества привело к резкому изменению структуры расселения людей, выразившемуся в беспрецедентной урбанизации территорий, увеличению плотности и концентрации населения в городах, деградации сельских поселений, а также необходимости строить разнообразные многочисленные объекты инфраструктуры государства за границами населенных пунктов. Неконтролируемый рост городов и бессистемная застройка приводят к серьезным экологическим проблемам на соответствующих и прилегающих территориях, не всегда обеспечены необходимыми природными ресурсами и условиями, что в совокупности существенно снижает качество жизни населения и приводит к нарушению экологических прав человека.

Именно в процессе градостроительной деятельности создаются объекты, эксплуатация которых может оказывать в различной степени негативное воздействие на окружающую среду и приводить к ситуациям, нарушающим «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека»<sup>1</sup>, существенному нарушению экологических прав. Отметим, что в 2014 г. в понятийный аппарат Федерального закона «Об охране окружающей среды» было введено понятие *объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду* как *объекта капитального строительства* (ст. 1)<sup>2</sup>, что подчеркивает непосредственную юридическую связь экологических и градостроительных отношений.

---

ния): сборник докладов VII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 405-408; Харьков В.Н. Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 36-39.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8464.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>1</sup> при оценке существующего состояния экологической безопасности в стране в качестве наиболее экологически неблагоприятных территорий указаны городские и пригородные территории, подвергающиеся существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, транспорта, энергетики и другие объекты капитального строительства. Густонаселенные территории отнесены к внутригосударственным экологическим угрозам, поскольку отличаются высокой степенью загрязнения и деградации окружающей среды.

При этом необходимо отметить, что связь экологических и градостроительных отношений двоякая - с одной стороны, необоснованное размещение и строительство различных объектов может наносить вред окружающей среде или отдельным ценным природным объектам, приводить к деградации ее отдельных компонентов или целых экосистем, нарушая, тем самым, конституционное право человека на благоприятную окружающую среду; а, с другой стороны, градостроительная деятельность должна учитывать особенности физико-географических условий конкретной местности, наличие таких природных объектов, которые могут создавать потенциальную опасность наступления неблагоприятных природных явлений и возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Поэтому в целях обеспечения экологических прав человека, в целом экологической безопасности государства и общества, все этапы регулирования и осуществления градостроительной деятельности должны содержать правовые механизмы учета экологических факторов, которые одновременно являются правовыми механизмами превентивной защиты экологических прав, препятствующих возникновению ситуаций, приводящих к их нарушению. Представляется, что для защиты экологических прав в сфере градостроительной деятельности наиболее эффективными могут быть именно превентивные механизмы, направленные на предотвращение нарушений экологических прав человека, поскольку существующие юридические формы защиты нарушенных экологических прав вследствие принятия экологически необоснованных градостроительных решений во многих случаях не в состоянии восстановить нарушенные экологические права.

Правовой основой механизма обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности являются, прежде

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

всего, принципы градостроительного законодательства, закрепленные в ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ)<sup>1</sup> и, по существу, реализующие положения Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, направленные на гарантии прав и свобод человека и гражданина.

К конституционным положениям, которые непосредственно связаны с обеспечением экологических прав в сфере градостроительной деятельности следует отнести следующие:

– право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ);

– обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ);

– право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ);

– право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37 Конституции РФ);

– право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Представляется, что все перечисленные конституционные права человека направлены, прежде всего, на реализацию положения ст. 7 Конституции Российской Федерации, провозглашающего, что «Российская Федерация является социальным государством и его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Безусловно, что создание таких условий невозможно без сохранения благоприятной окружающей среды и защиты экологических прав, в обеспечении которых градостроительная деятельность занимает ведущее место.

То есть материальной составляющей таких условий, необходимых для обеспечения достойной жизни, свободного развития человека и благоприятной окружающей среды являются, в первую очередь, результаты градостроительной деятельности в виде различных зданий и сооружений, выполняющих разнообразные функции, и других объек-

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

тов, удовлетворяющих современные потребности человека, общества и государства, соответствующих при этом всем требованиям безопасности и оптимальным образом размещенных на различных территориях. Отсутствие в градостроительном законодательстве эффективных механизмов учета экологических факторов и, соответственно, защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности в реальной жизни приводит к существенным нарушениям экологических прав человека.

ГрК РФ содержит понятие, по своему смысловому значению и содержанию корреспондирующее конституционному понятию «условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека», – это понятие «благоприятные условия жизнедеятельности», которое является составляющей базового понятия градостроительного законодательства – «устойчивое развитие территорий», непосредственно связанное с обеспечением экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности.

Исходя из положений ГрК РФ правовое регулирование градостроительной деятельности должно обеспечивать *устойчивое развитие территорий*, которое предполагает «обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений». Содержание данного понятия, по существу, раскрывает сущность и цели правового регулирования градостроительной деятельности и само по себе представляет базовый концептуальный принцип градостроительного законодательства, хотя и не установленный в качестве именно принципа. Однако почти все перечисленные в ст. 2 ГрК РФ принципы в целом направлены на реализацию устойчивого развития территорий, которое должно обеспечиваться путем *сбалансированного учета, в том числе экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности*. По существу, устойчивое развитие территорий подразумевает применение экосистемного подхода при регулировании и осуществлении градостроительной деятельности, направленного на обеспечение экологических прав человека.

Таким образом, правовое регулирование градостроительной деятельности на каждом ее этапе должно содержать правовые механизмы реализации указанных принципов, направленных, прежде всего на соблюдение и защиту экологических прав, конкретные формы которых

зависят от вида градостроительной деятельности. Однако анализ действующего российского градостроительного законодательства дает основания полагать, что в настоящее время в нем отсутствуют реальные правовые средства учета экологических факторов и, соответственно, превентивной защиты экологических прав.

Следует отметить, что экологические факторы, которые имеют значение для соблюдения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности – понятие весьма разноплановое, и проявляться они могут совершенно по-разному в зависимости от вида градостроительной деятельности. К объективным экологическим факторам можно отнести существующие физико-географические условия и экологическое состояние развиваемой и прилегающей территории, ее природоресурсный потенциал, которые могут оказывать лимитирующее или стимулирующее воздействие на развитие территории, – то есть наличие в границах данной территории подходящих геологических и геоморфологических условий, достаточного количества и необходимого качества водных ресурсов, земельных ресурсов, и т. п. Субъективные экологические факторы формируют сложившаяся социально-экономическая обстановка на территории, подлежащей развитию, – наличие населенных пунктов с определенной плотностью населения, объектов промышленной, транспортной и другой инфраструктуры, существующий уровень негативного воздействия на окружающую среду в границах территории и т.п.

Учет указанных экологических факторов должен осуществляться, прежде всего, на стадии территориального планирования, в процессе которого определяются пространственные параметры и содержание развития территорий публичных образований и их частей. Именно утвержденные документы территориального планирования на всех уровнях публичных образований играют решающую роль в механизме защиты экологических прав. Поэтому правовое регулирование подготовки, утверждения и изменения документов территориального планирования должно содержать эффективные правовые средства учета экологических факторов. Между тем анализ норм ГрК РФ в данной части показывает фактическое отсутствие таких средств.

Хотя в самой концепции осуществления территориального планирования, реализованной действующим ГрК РФ, и заложена возможность и даже необходимость учета экологических факторов в процедуре подготовки документов территориального планирования на стадии обоснования предлагаемых моделей развития, но конкретного правового механизма реализации такого учета не содержится. Необходимость

учета экологических факторов декларируется ГрК РФ на стадии подготовки проектов документов территориального планирования на основании стратегий и целевых программ, предусматривающих необходимые материальные и финансовые ресурсы для реализации соответствующих документов, системой нормативов градостроительного проектирования, технических регламентов и т.д. Непосредственно возможность учета экологических факторов зависит от наличия достоверной информации о состоянии развиваемой территории и существующих методик градостроительного проектирования.

Для принятия экологически обоснованных градостроительных решений в процессе подготовки документов территориального планирования уполномоченным органам власти и непосредственным исполнителям необходимо иметь достоверные сведения о количестве и качестве природных ресурсов на соответствующих территориях, оценку их современного состояния и прогноз изменения их количественных и качественных характеристик на определенную перспективу исходя из планируемого развития соответствующей территории. В связи с этим представляется чрезвычайно значимым для обеспечения экологических прав на стадии территориального планирования надлежащее организованное осуществление государственного экологического мониторинга, мониторинга использования природных ресурсов и земель, обработка, анализ и оценка получаемых данных, обеспечение к ним доступа и использования в государственных информационных ресурсах.

Только на основании полученных данных о состоянии окружающей среды и отдельных природных ресурсов, с учетом прогноза их изменения на определенную перспективу можно планировать расширение территории городских поселений, увеличение численности и плотности населения, строительство и реконструкцию промышленных, инфраструктурных и других объектов. При этом необходимо исходить из рассчитанной максимально возможной антропогенной нагрузки на экосистемы застраиваемых территорий и прилегающих к ним, чтобы исключить деградацию экосистем и отдельных природных объектов и обеспечить сохранение благоприятной окружающей среды.

Однако, на что указывают и специалисты в области градостроительного проектирования, в действующем градостроительном законодательстве, как в самом ГрК РФ, так и на подзаконном уровне, юридически не закреплены требования к наличию и содержанию экологического раздела в документах территориального планирования, не установлена методика и технология учета экологических факторов

при разработке документов территориального планирования<sup>1</sup>. Представляется обоснованным их вывод о том, что «отсутствие законодательно закрепленных механизмов реализации экологических требований к территориальному планированию приводит к декларативности и поверхностному отображению в документах территориального планирования»<sup>2</sup>.

Соответственно реализация экологических требований в конкретных документах территориального планирования полностью зависит от квалификации исполнителей-проектировщиков, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, существующих методик по их разработке и подготовке и достоверности и точности исходных данных. При этом, на что указывается в специальной литературе, в основе градостроительного проектирования при разработке проектов документов территориального планирования в настоящее время применяется методика, в основе которой лежит стоимостной подход, который исходит из соотношения затрат и наличия инвестиций в развитие конкретной территории, при этом экологические факторы могут не учитываться<sup>3</sup>.

Таким образом, стадия разработки документов территориального планирования не содержит правового механизма и методики учета экологических факторов. Отсутствие такого механизма в определенной степени могло бы быть компенсировано механизмом проверки экологической обоснованности предлагаемых градостроительных решений. Однако предусмотренный экологическим законодательством основной более-менее эффективный механизм превентивной защиты экологических прав в виде государственной экологической экспертизы не применяется в градостроительной деятельности за некоторыми исключениями, касающихся определенных территорий и объектов. Проекты документов территориального планирования с 2006 года не являются объектами государственной и общественной экологической экспертизы, к ним соответственно не применяется процедура оценки воздействия на окружающую среду планируемых градостроительных решений.

---

<sup>1</sup> Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. Выпуск № 1 (17). 2010. С. 190.

<sup>2</sup> Там же. С. 190.

<sup>3</sup> Подробнее см., напр.: Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. Выпуск № 3 (19). 2010. С. 120-130.

Единственным правовым инструментом контроля учета экологических факторов в проектах документов территориального планирования является установленная ГрК РФ процедура согласования данных проектов с уполномоченными органами власти, осуществляющих управление на соответствующих территориях, в части возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов федерального и регионального значения на окружающую среду на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом изучение проектов и обосновывающих их материалов осуществляется органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления исключительно через информационную систему территориального планирования, где размещаются проекты, в установленный ГрК РФ срок (не более тридцать дней со дня получения уведомления органом власти о размещении). Представляется, что с учетом сложности поставленной задачи, - а именно, определения степени негативного воздействия планируемых к строительству объектов на окружающую среду соответствующих территорий при условии отсутствия каких либо требований, критериев, условий, методик и т.п., что могло бы помочь органам власти субъектов РФ и муниципальных образований справиться с подобной задачей, установленного месячного срока, условий ознакомления с данными материалами, данный механизм согласования проектов документов территориального планирования федерального и регионального уровня является абсолютно декларативным, не направлен на реальный учет экологических факторов при осуществлении территориального планирования в Российской Федерации и, поэтому, не может обеспечить принятие экологически необоснованных градостроительных решений и защиту экологических прав.

На уровне муниципальных образований проекты документов территориального планирования проходят согласование в соответствии с Порядком, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 г. № 460 (в ред. от 05 февраля 2018 г.)<sup>1</sup>. Данный порядок устанавливает необходимость согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований с уполномоченными федеральными органами государственной власти

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 21 июля 2016 г. № 460 (в ред. от 05 февраля 2018 г.) «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 45.

только по вопросам, касающимся федеральной юрисдикции и возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а именно:

- возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района на особо охраняемые природные территории федерального значения;

- размещения объектов местного значения муниципального района, которые могут оказать негативное воздействие на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности;

- учета расположения месторождений полезных ископаемых, осваиваемых на основании действующих лицензий на право пользования недрами;

- учета территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как видно, порядок согласования проектов документов территориального планирования на всех уровнях не содержит эффективного механизма проверки подготовленных документов на предмет их экологической обоснованности и не может предотвратить возможные нарушения экологических прав после их утверждения.

Сама деятельность по территориальному планированию, которое в других странах выполняет роль планирования землепользования в целях обеспечения рационального использования земель с максимальным учетом экологических факторов, свелась в ГрК РФ к банальному определению мест размещения объектов государственного и муниципального значения с определением функциональных зон, необходимых для их строительства и функционирования.

Между тем, важным правовым механизмом защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности на стадии территориального планирования может быть ландшафтный подход, широко и активно используемый в развитых странах при планировании землепользования и развития территорий. Наиболее развита система ландшафтного планирования в Германии, которое является методической основой территориального планирования<sup>1</sup>. Ландшафтное планирование основывается на экологических характеристиках местности и защите ландшафтов. Именно ландшафтное планирование позволяет реализовать в полной степени концепцию устойчивого развития

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. Выпуск № 1 (17). 2010. С. 190.

территорий, направленную на достижение максимального баланса экологических и экономических интересов общества<sup>1</sup>.

Однако действующее российское градостроительное законодательство, несмотря на провозглашенные принципы, фактически не содержит правового механизма реализации ландшафтного планирования на стадии территориального планирования в Российской Федерации, позволяющего в максимальной степени обеспечить соблюдение экологических прав. И хотя значению ландшафтного подхода при территориальном планировании в специальной литературе уделяется все больше внимания, однако на уровне эколого-правовых исследований данный вопрос изучен все еще недостаточно.

В условиях фактического отсутствия правовых механизмов защиты экологических прав на стадиях разработки и согласования проектов документов территориального планирования одной из эффективных форм защиты экологических прав может быть механизм общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам документов территориального планирования, реализующий принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности. Однако в настоящее время возможности защиты экологических прав с помощью указанного механизма до утверждения документов территориального планирования сильно ограничены.

Процедура общественных обсуждений и публичных слушаний установлена ГрК РФ (ст. 5.1) только в отношении проектов генеральных планов из всех документов территориального планирования. Целью проведения указано соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Участниками данных мероприятий могут быть также граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты. Проекты документов территориального планирования федерального, регионального и районного уровня данную процедуру не проходят.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Выпханова Г.В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в Российском законодательстве. 2012. № 3. С. 422; Михно В.Б. Ландшафтное планирование как фактор экологически устойчивого развития Центрального Черноземья// Вестник Воронежского государственного университета. 2006. № 2. С. 10-19; Харченко Н.В., Мищенко А.А. Ландшафтное планирование как один из факторов экологически устойчивого развития Краснодарского края // Развитие регионов в XXI веке: материалы I Международной научной конференции, г. Владикавказ, 31 октября - 2 ноября 2013 г. Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ, 2013. С. 450-455 и др.

В целом общественные обсуждения и публичные слушания являются важнейшим инструментом согласования интересов и защиты законных прав граждан и местного населения при разработке указанных видов градостроительных документов, позволяющим при надлежущей их организации выяснять и учитывать мнение лиц, права которых могут быть нарушены подготовленными документами. В научной литературе правовой природе и юридическому значению публичных слушаний в градостроительных отношениях уделено немало внимания<sup>1</sup>, однако активно развивающиеся градостроительные отношения и формирующаяся судебная практика в этой области выявляет новые проблемы применения законодательства на практике, требующие дальнейшего анализа, в том числе и оценки возможности данного механизма в системе защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности.

Несмотря на рекомендательный характер заключений общественных обсуждений и публичных слушаний, следует согласиться с мнением, что «по смыслу закона органам местного самоуправления следует достигать консенсуса, поскольку принятие непопулярных решений ведет к утрате легитимности власти, отсутствию поддержки населением, нежеланию сотрудничать с властью, снижению инвестиционной активности и другим проявлениям недоверия»<sup>2</sup>. Кроме того, участие в публичных слушаниях является существенным обстоятельством, имеющим юридическое значение для возможности защиты нарушенных прав в судебном порядке. Тем не менее рекомендательный характер заключений общественных обсуждений и публичных слушаний существенно снижает роль данного механизма в системе защиты экологических прав.

Градостроительный кодекс РФ уделяет отдельное внимание порядку организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по вопросам, связанным с принятием градостроительных решений, особенно по вопросам обсуждения проектов генеральных планов и проектов планировки и межевания территорий, которые в

---

<sup>1</sup>См., напр.: Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний. // Журнал российского права. 2006. № 7; Бурмистрова С.А. Правовое регулирование публичных слушаний в градостроительстве // Вестник Южно-Уральского профессионального института. 2012. № 2 (8). С. 100-105; Бузов В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28 и др.

<sup>2</sup>Бурмистрова С.А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности. // Вестник Южно-Уральского профессионального института. 2013. Т. 13. № 3. С. 60.

наибольшей степени могут затрагивать права и интересы местного населения и правообладателей земельных участков.

Для реального выяснения и учета мнения местного населения и правообладателей земельных участков особое значение имеет информационное обеспечение и порядок организации проведения общественных обсуждений и публичных слушаний, целью которых является предоставление равных возможностей для выражения мнения каждого заинтересованного лица.

Исходя из сущности рассматриваемых отношений органы местного самоуправления обязаны при этом, во-первых, довести информацию до всех субъектов общественных обсуждений и публичных слушаний о назначении, порядке, времени и месте проведения данных мероприятий, а, во-вторых, обеспечить реальную возможность изучения представленных проектов. Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ<sup>1</sup> был существенно усовершенствован порядок проведения публичных слушаний в части информационного обеспечения организации данных мероприятий и возможности участия всех заинтересованных лиц. При этом возможности защиты именно экологических прав на стадии обсуждения проектов документов территориального планирования остаются весьма ограниченными в силу ряда объективных и субъективных причин, в том числе в силу сложности чтения и понимания данных документов, выявления в них экологически необоснованных решений, возможности обоснования возражений, а также сложившегося менталитета российских граждан, недоверия их к действиям органов власти и т.д.

Также остается проблема и заблаговременного информирования всех заинтересованных лиц о проведении данных мероприятий. Установленный градостроительным и муниципальным законодательством общий порядок информационного обеспечения общественных обсуждений и публичных слушаний, заключающийся в формальном требовании к опубликованию соответствующей информации в официальном средстве массовой информации и размещении на официальном сайте органа местного самоуправления, как показывает практика, не способен обеспечить реальное доведение соответствующей информации до потенциальных участников публичных слушаний. Особенно это касается сельских поселений, где связь осуществляется с затруднениями, население, как правило, не читает газет, да и местные средства массовой информа-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 39.

ции издаются небольшими тиражами, электронная связь отсутствует. Да и в городских поселениях немного найдется граждан, которые регулярно и внимательно знакомятся с местной прессой, посещают сайты органов власти с целью отслеживания официальной информации. Поэтому, во многих случаях граждане и правообладатели земельных участков узнают о принятых градостроительных решениях на стадии начала осуществления строительных работ, когда уже защитить нарушенные права весьма затруднительно, а порой уже и невозможно.

Установленный формальный порядок информирования граждан позволяет недобросовестным главам администраций легко избегать мнения местного населения и принимать пролоббированные инвесторами градостроительные решения, превращая публичные слушания в формальную процедуру с подтасованными результатами.

С учетом рекомендательного характера заключений общественных обсуждений и публичных слушаний, отсутствия правовых критериев и условий учета замечаний и возражений, ограниченной возможности доказывания нарушений именно экологических прав конкретных лиц - участников данных мероприятий, эффективность данного правового механизма в качестве формы защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности можно оценить как крайне низкую.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовой механизм превентивной защиты экологических прав на стадии территориального планирования фактически отсутствует. Единственной формой защиты нарушенных экологических прав остается возможность оспаривания утвержденных документов территориального планирования в судебном порядке.

Специалистами в области градостроительного проектирования отмечается в целом низкое качество большей части разработанных и принятых схем территориального планирования субъектов РФ и генеральных планов муниципальных образований. Например, член экспертного совета в Государственной Думе РФ, Почетный архитектор России, Президент Гильдии градостроителей Вильнер М.Я. указывает, что опыт разработки документов территориального планирования в последние годы позволяет сделать вывод о том, что установленный правовой механизм подготовки проектов данных документов практически способствует удовлетворению интересов преимущественно спекулянтов недвижимостью и коррумпированных чиновников, а не большинства граждан страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Вильнер М.Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов. // Право и инвестиции. 2011. № 3-4 (48). С. 93.

Очевидно, что это вызвано в целом сложностью поставленных задач, недостатком соответствующих специалистов и финансовых ресурсов, особенно на муниципальном уровне, несовершенством правового механизма обеспечения разработки и утверждения документов территориального планирования.

Принятие и реализация необоснованных документов территориального планирования, основанных преимущественно на частных интересах заинтересованных лиц и инвестиционной привлекательности, приводит к возникновению конфликтов между субъектами градостроительных отношений и местным населением, а в дальнейшем неизбежно приведет к серьезнейшим экологическим, социальным и экономическим проблемам.

Факторами, способствующими утверждению документов, нарушающих права и интересы различных лиц, в том числе экологических, являются также и отсутствие достоверных сведений о существующих границах земель лесного и водного фонда, особо охраняемых природных территорий, земельных участков, населенных пунктов, зон с особыми условиями использования территорий.

Однако судебная защита нарушаемых общественных и частных интересов в случаях принятия экологически необоснованных градостроительных решений сопряжена со значительными проблемами и трудностями, многие из которых уже исследованы в научной литературе<sup>1</sup>.

Принятие и реализация недостаточно обоснованных документов территориального планирования и на их основе градостроительного зонирования приводит к необходимости вносить в них изменения как по инициативе органов власти, так и частных лиц, когда утвержденные документы прямо нарушают их права и не соответствуют требованиям градостроительного законодательства. Признание утвержденных документов недействующими или внесения в них изменений в части, нарушающей права конкретных лиц, является одним из возможных способов защиты нарушенных прав. Градостроительным кодексом РФ прямо установлено право лиц, права которых нарушаются утвержденными документами территориального планирования и градостроительного зонирования, на оспаривание данных актов, что на практике сопряжено с существенными трудностями, обусловленными установленными ГрК

---

<sup>1</sup> См., напр.: Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26); Помещикова С.А. Учет мнения местного населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7 и др.

РФ и частично рассмотренными в рамках настоящего исследования особенностями их подготовки и утверждения.

Основные проблемы связаны, как уже указывалось, с отсутствием четких требований к учету экологических факторов в документах территориального планирования, и с проблемой определения и доказывания нарушения конкретного вида субъективного экологического права истца утвержденным документом территориального планирования.

Как показывают материалы судебной практики по делам, возникающим из оспаривания документов территориального планирования, при разрешении подобных споров суды устанавливают факт нарушения прав граждан только по критерию соблюдения порядка утверждения данных документов, но не исследуют качественное содержание документов территориального планирования, в случаях экологических оснований исков – на соответствие их требованиям учета экологических факторов и т. п., на что обращается внимание и специалистами<sup>1</sup>. Безусловно, это связано с отсутствием соответствующих формальных оснований признания данных документов недействующими, что, на наш взгляд, противоречит рассмотренным выше принципам градостроительного законодательства, устанавливающим непосредственную связь градостроительной деятельности с экологическими факторами и необходимость обеспечения экологических прав граждан. С другой стороны, нарушения органов власти при подготовке документов территориального планирования приводят на практике к невозможности защитить экологические права местного населения, нарушаемые в результате признания недействующими в соответствующих частях данных актов.

К настоящему времени сформировалась обширная судебная практика по административным делам, связанным с оспариванием документов территориального планирования, в большей части генеральных планов поселений и городских округов, в рамках которой судами, включая Верховный суд Российской Федерации, выработана правовая позиция по разрешению данных споров, основой которой является проверка оспариваемых актов на соблюдение установленной процедуры их подготовки и утверждения независимо от существования спорных отношений и характера нарушений прав.

Например, апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03 апреля 2019 г. №

---

<sup>1</sup> Иванова Е.Н. Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. 2017. № 9. С. 44.

9-АПА19-3<sup>1</sup> по апелляционной жалобе городской Думы города Нижнего Новгорода оставлено без изменения решение Нижегородского областного суда от 12 декабря 2018 г., которым было удовлетворено требование ООО «Крафт» о признании не действующим Генерального плана города Нижнего Новгорода в части установления зоны санитарной охраны источника водоснабжения (2 пояс) в отношении земельного участка, принадлежащего обществу на праве аренды, что явилось основанием отказа в предоставлении данного земельного участка в собственность обществу. Судом было выяснено, что в Генеральном плане Нижнего Новгорода была отображена зона санитарной охраны источника питьевого водоснабжения реки Оки, не утвержденная в установленном санитарно-эпидемиологическом законодательством порядке. Суд счел, с чем согласилась Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, что несмотря на фактическое расположение земельного участка на территории, которая должна входить в зону санитарной охраны источника питьевого водоснабжения - реки Оки, установление в Генплане границ зоны санитарной охраны без утвержденного проекта является незаконным. В данном примере формальное нарушение порядка установления зон санитарной охраны, вызванное, в том числе недостаточной правовой определенностью порядка подготовки генерального плана города в части отображения в нем предусмотренных экологическим законодательством зон с особыми условиями использования территорий, привело, по существу, к нарушению экологических прав местного населения на чистую питьевую воду.

К одним из актуальных вопросов для возможности защиты, в том числе экологических прав в процессе административного производства при оспаривании документов территориального планирования (в большинстве случаев – генеральных планов поселений и городских округов) и градостроительного зонирования (Правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) относится определение юридического соотношения данных актов. Территориальное планирование и градостроительное зонирование, результатом осуществления которых является утверждение уполномоченными органами власти указанных документов, являются самостоятельными видами градостроительной деятельности, направленными на достижение различных целей, но определенным образом связанными друг с другом. Данная связь исходит из сущ-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03 апреля 2019 г. № 9-АПА19-3. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2019).

ности соответствующих отношений и заключается в первичности территориального планирования перед градостроительным зонированием, которое должно проводиться с учетом осуществленного территориального планирования в виде утвержденных документов. Однако в Градостроительном кодексе РФ данная связь выражена недостаточно явно, в основном, нормами, устанавливающими порядок подготовки и изменения ПЗЗ, что представляется недостаточным для правильного понимания и применения законодательства на практике. Об этом свидетельствует правоприменительная практика уполномоченных органов власти, порождающая большое количество судебных споров в данной сфере отношений. Существующий пробел градостроительного законодательства в части недостаточной правовой определенности соотношения территориального планирования и градостроительного зонирования восполнен судебной практикой, выработавшей однозначный подход к толкованию норм, регулирующих соответствующие отношения.

Верховным судом Российской Федерации поддержана правовая позиция нижестоящих судов о соотношении документов территориального планирования и градостроительного зонирования, заключающаяся в установлении наличия принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану поселения или городского округа «как основополагающему документу территориального планирования, определяющему стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития»<sup>1</sup>. По мнению судов данный принцип определен ч. 3 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, устанавливающей обязательность учета документов территориального планирования органами государственной власти и органами местного самоуправления при принятии ими решений и их реализации; ч. 9 и 10 ст. 31, устанавливающих обязательность соответствия проекта ПЗЗ генеральному плану; а также п. 2 ч. 1 ст. 34 Градостроительного кодекса РФ, определяющим требования к установлению границ территориальных зон, в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных документами территориального планирования.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2018 г. № 71-АПГ17-9 «Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 10 октября 2017 г., которым было удовлетворено административное исковое заявление о признании недействующим решения окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» № 151 от 30 мая 2017 г. «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградское городское поселение». Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2019).

Также суды считают, что из системного толкования п. 2, 5, 6, 7 и 8 ст. 1, содержащей понятийный аппарат градостроительного законодательства, и ч. 15 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ, определяющей возможность установления иных видов территориальных зон, помимо перечисленных в статье, с учетом установленных документами территориального планирования функциональных зон, следует, что установление территориальных зон в процессе градостроительного зонирования по существу конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территорий, отнесенной к функциональным зонам<sup>1</sup>. По нашему мнению, последний вывод Верховного суда РФ не совсем точно отражает сущность территориального планирования и градостроительного зонирования, но в целом, в части определения юридического соотношения документов территориального планирования и правил землепользования и застройки при принятии судебных решений о законности/незаконности указанных документов или внесения в них изменений, представляется правильным. В качестве характерного примера применения судами рассмотренной позиции можно привести апелляционное определение Верховного суда РФ от 14 февраля 2018 г. № 86-АПГ17-9 об оставлении без изменения решения Владимирского областного суда от 17 октября 2017 г., которым были признаны частично недействующими приложения № 1.1 и № 1.2 к Правилам землепользования и застройки муниципального образования поселок Ставрово, утвержденным решением Совета народных депутатов поселка Ставрово Собинского района Владимирской области от 25 декабря 2009 г. № 71/523 (в редакции решения от 30 июня 2017 г. № 7/37)<sup>2</sup>.

В данном случае Общество с ограниченной ответственностью «Профинвестстрой» (далее – ООО, общество), являясь собственником земельного участка, обратилось в суд с административным иском заявлением о признании недействующими с момента вступления решения суда в законную силу указанных приложений № 1.1 и № 1.2 к Правилам землепользования и застройки, утвержденных решением от 30 июня 2017 г. № 7/37, в части отнесения земельного участка к территориальной зоне Ж-1.

В обоснование заявленных требований ООО указало, что изменение ранее установленной территориальной зоны в отношении спор-

---

<sup>1</sup> Указанное решение.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Верховного суда РФ от 14 февраля 2018 г. № 86-АПГ17-9. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.04.2019).

ного земельного участка «промышленные предприятия и коммунально-складские объекты III класса санитарной классификации» на зону застройки индивидуальными жилыми домами препятствует реализации инвестиционного проекта по строительству завода по производству кирпичей и противоречит требованиям ч. 3 ст. 9, ч. 1 ст. 34 Градостроительного кодекса РФ и положениям Генерального плана поселка Ставрово.

Как установлено судами, согласно решению Совета народных депутатов поселка Ставрово от 29 февраля 2012 г. № 102/743 «Об утверждении корректировки Генерального плана с разработкой схемы функционального зонирования территории поселка Ставрово Собинского района Владимирской области» спорный земельный участок включен в границы населенного пункта и отнесен к функциональной зоне «промышленные предприятия и коммунально-складские объекты III класса санитарной классификации». Решением Совета народных депутатов поселка Ставрово от 28 июня 2012 г. № 108/767 также были внесены изменения в «Карты градостроительного зонирования» (приложение 1.1) и «Карты зон с особыми условиями использования территории» (приложение 1.2), в соответствии с которыми спорный земельный участок отнесен к территориальной зоне ПК-1 (зона производственных объектов III класса), с организацией санитарно-защитных зон радиусом 300 м.

Решением Совета народных депутатов от 30 июня 2017 г. № 7/37 зона «ПК-1» в отношении указанного земельного участка изменена на зону «Ж-1». Указанное изменение территориальной зоны в отношении спорного земельного участка было осуществлено Советом по результатам проведенных в установленном порядке публичных слушаний на основании поступивших заявлений от СНТ «Филино», СНТ «Горка» и СНТ «Березка» об изменении территориальной зоны спорного земельного участка с промышленной на более безопасную. Замечаний к проекту внесения изменений общество не представило. Изменение ПЗЗ также обосновано тем, что в случае строительства кирпичного завода в нарушение требований Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», в его санитарно-защитной зоне будет находиться часть территории СНТ «Березка».

Однако соответствующие изменения в Генплан поселения внесены не были. Судами было установлено несоответствие внесенных изменений в ПЗЗ утвержденному Генплану, что послужило основанием принятия решения об удовлетворении требований общества и об отказе

в удовлетворении апелляционной жалобы Совета народных депутатов поселка.

Очевидно, что исполнение рассмотренного решения, несомненно, приведет к нарушению прав граждан-членов СНТ на благоприятную экологическую среду, но возможность восстановления их нарушенных прав в данном случае существенно затрудняется. К данному печальному результату привели, по существу, недостаточно грамотные действия органа местного самоуправления в части нарушения порядка внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в сфере градостроительной деятельности отсутствуют эффективные правовые механизмы защиты экологических прав, несмотря на декларируемые экологические цели правового регулирования градостроительной деятельности. Возможность защиты экологических прав во многих случаях обусловлена субъективными факторами, не имеющими отношения к праву, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования градостроительного законодательства в части выработки и установления действенных правовых механизмов учета экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

### **Библиографический список**

1. Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний. // Журнал российского права. 2006. № 7.
2. Бурмистрова С.А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности. // Вестник Южно-Уральского профессионального института. 2013. Т. 13. № 3. С. 60.
3. Бурмистрова С.А. Правовое регулирование публичных слушаний в градостроительстве // Вестник Южно-Уральского профессионального института. 2012. № 2 (8). С. 100-105.
4. Бузов В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28.
5. Вильнер М.Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов. // Право и инвестиции. 2011. № 3-4 (48). С. 93.
6. Выпханова Г.В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в Российском законодательстве. 2012. № 3. С. 422.
7. Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и обра-

зование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26).

8. Иванова Е.Н. Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. 2017. № 9. С. 43-45.

9. Михно В.Б. Ландшафтное планирование как фактор экологически устойчивого развития Центрального Черноземья// Вестник Воронежского государственного университета. 2006. № 2. С. 10-19.

10. Помещикова С.А. Учет мнения местного населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.

11. Романова О.А. Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения): сборник докладов VII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 405-408.

12. Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. Выпуск № 1 (17). 2010. С. 190.

13. Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. Выпуск № 3 (19). 2010. С. 120-130.

14. Харченко Н.В., Мищенко А.А. Ландшафтное планирование как один из факторов экологически устойчивого развития Краснодарского края // Развитие регионов в XXI веке: материалы I Международной научной конференции, г. Владикавказ, 31 октября - 2 ноября 2013 г. Сев.-Осет. гос. ун-т им. К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ, 2013. С. 450-455.

15. Харьков В.Н. Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 36-39.

## § 12. Защита экологических прав в российской империи XIX – начала XX веков



**Автор:** *Ковалева Наталья Витальевна* – доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва.

*Аннотация.* В работе предпринята попытка показать защиту экологических прав в Российской империи XIX – начале XX веков. Обосновывается необходимость дальнейшего изучения технико-юридического регулирования в механизме управления обществом, его объем в структуре социальной регуляции.

*Ключевые слова:* защита экологических прав, нормативное регулирование, технико-юридическое регулирование, техническое регулирование, правовое регулирование, Российская империя XIX – начала XX веков.

Усложнение хозяйственного оборота в Российской империи происходило уже в конце XVIII века в связи с развитием промыслов и торговли, а период XIX века ознаменовался активным становлением отечественной промышленности как добывающей, так и обрабатывающей.

Эти процессы неизбежно повлекли за собой разработку законодательных актов, призванных упорядочить данный спектр отношений. Особое место среди них занимали нормативные акты, содержащие в себе некий прообраз современных экологических норм: они стояли на страже защиты окружающей природной среды, жизни и здоровья людей.

Исторический период выбран не случайно, поскольку в это время происходит активное становление отечественного производства. Важно отметить, что о системе законодательства Российской империи XIX века нельзя говорить с позиции действующего законодательства, однако именно в это время шло активное создание нормативной основы, попытки формирования ее структуры. Безусловно, регламентация

экологической сферы на современном этапе значительно отличается от исследуемого периода, способствовали этому и серьезные теоретические разработки российских ученых, которые продолжаются и сейчас<sup>1</sup>.

Безопасность людей, охрана среды обитания от неблагоприятных последствий выходит на первый план с усложнением производственных процессов в различных отраслях промышленности.

Участившиеся и в современном мире техногенные и экологические катастрофы стали основой детального изучения регламентации деятельности опасных производств с целью минимизации неблагоприятных последствий для окружающей среды и человека. В частности, были упорядочены: условия территориального расположения промышленных заведений (в определенных губерниях Российской империи); удаленность производства от населенных пунктов, дорог, а также природных объектов (рек, озер и т.п.); порядок получения разрешения на устройство определенных заводов (например, для изготовления взрывчатых веществ); наличие специальной документации для открытия заведения (план местности и построек с «показанием их расстояния», подробные чертежи и разрезы каждого из предполагаемых строений, с указанием расположения в них приборов, двигателей и паровых котлов); требования к освещению, отоплению и вентиляции; соблюдение инструкции для производства работ с целью предупреждения опасности для здоровья и жизни рабочих и многое другое<sup>2</sup>.

Принятие многочисленных нормативных актов в Российской империи XIX – начала XX веков с эффективными механизмами реализации данных норм создали своего рода гарантию защиты экологических прав в означенный исторический период.

В основе эффективного механизма реализации введенных норм лежало определение четко прописанной юридической обязанности субъекта – меры должного, необходимого поведения.

Запрет на строительство фабрик и заводов «выше городов по течению рек и протоков»<sup>3</sup> (ст. 68, 75 Устава о промышленности) уточнялся положениями в отношении потенциально опасных производств:

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010; Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010; Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: ИЗиСП; Норма, 2007.

<sup>2</sup> Ковалева Н.В. Техническое регулирование в законодательстве Российской империи (XIX – начала XX веков): монография / Н.В. Ковалева. Кострома: Изд-во Костромского гос. технол. ун-та, 2012. 367 с.

<sup>3</sup> Устав о промышленности. СЗРИ. Т. XI. Ч. II. СПб., 1887.

заведений для приготовления олифы, фруктово-водочных заводов, производств шведских спичек и др.<sup>1</sup>

Существовали и дополнительные обязательные требования для конкретных производств. Так, для организации кожевенного производства *«в целях предупреждения какой-либо в санитарном отношении от кожевенного завода опасности»* необходимо было исполнение следующих правил. Обязательным являлось устройство в помещениях, в которых в процессе работ с кожами от последних отделялись органические вещества, водонепроницаемых полов с отводными стоками в целях защиты почвы и источников питьевой воды от загрязнений. Для спуска отбросов производства оборудовался закрытый, цементированный, и соразмерный с размерами производства резервуар, содержимое которого должно было переноситься в места, сроки и в порядке, установленные медико-полицейским надзором. Размачивание и промывка кож, а также сбивой шерсти и других *«побочных продуктов»* кожевенного производства совершалось в особом отделении завода, предусматривающем соответствующую вентиляцию и надлежащий сток обработанных жидкостей. Промывные воды обезвреживались по указанию местного санитарного надзора так, чтобы при выходе в стоки, реки и каналы они всегда были прозрачны, не окрашены и не содержали органических и вредных веществ. Все помещения завода оборудовались водопроводными кранами в достаточном количестве для обильной и повсеместной промывки полов<sup>2</sup>.

Губернскому начальству при выдаче разрешений на открытие фабрик, заводов и промышленных заведений в случае отсутствия *«положительно установленных законом правил»* следовало руководствоваться тем, насколько предполагаемое к открытию заведение *«по роду его действий и по местным условиям представляется безопасным в гигиеническом отношении»*, а при выдаче на основании ст. 626 Устава Врачебного (ст. 655 изд. 1905 г.), ст. 164 Устава Строительного и ст. 69

---

<sup>1</sup> Устав Строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906, 1908 и 1910 гг. Извлечение из других частей Свода Законов, разъяснения Правительствующего Сената, циркуляры Министерства внутренних дел, отзывы технико-строительного комитета, строительные правила Царства Польского, обязательные постановления по строительной части Петербурга, Москвы, Риги, Одессы и другие правила о постройках. Изд. 2-е, испр. и знач. доп. Составитель А.А. Кольчев. СПб.: Издание юридического книжного магазина В.П. Анисимова. 1913. С. 144, 150.

<sup>2</sup> Ковалева Н.В. Техническое регулирование в Российской империи XIX – начале XX веков как гарантия экологической безопасности. Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 178-186.

Устава о промышленности разрешения на устройство фабрик и заводов в городах также заботиться об обеспечении чистоты воздуха и воды в близлежащих местностях. По действующему законодательству промышленные заведения, открываемые в городах с разрешения соответствующих властей, были разделены на две группы: совершенно безвредные и вредные. Группа вредных заведений, в свою очередь, делилась на два вида: 1) запрещенные к открытию в городах (пороховые заводы, капсульные заведения), а также заведения, портящие воздух и воду, которые воспрещалось строить в городах и выше городов по течению рек и протоков, и 2) все прочие заведения с техническими устройствами, обезвреживающих их действие<sup>1</sup>.

В соответствии с Указом Сената 21 сентября 1910 г. № 10945 Министерством Внутренних Дел «*по соглашению*» с Министерством Финансов устанавливалось причисление маслособойных заведений к тем, устройство которых в населенных частях города не допускается. Губернское правление для разрешения постройки такого производства уточняло способ добывания масла (горячий, при котором могут выделяться чад и запах или холодных, при котором не «*получается порчи воздуха*»), способ спуска в реку сточных вод с маслособойни и удаление отходов производства<sup>2</sup>.

В Российской империи XIX – начала XX веков конкретизация общих нормоустановлений, в большинстве своем, происходила именно с использованием технико-юридических норм. Например, вводились санитарно-гигиенические нормы, целью которых было обеспечение функционирования сырьевых заведений (утилизационных заводов и живодерен), где существовала реальная опасность заражения людей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Устав строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906 г. с разъяснениями Правительствующего Сената, циркулярами Министра внутренних дел, отзывами технико-строительного комитета, строительными правилами для Царства Польского и предметным алфавитным указателем. Составитель Д. Бутырский. изд. 2-е., испр. и доп. М., 1908. С. 119-120.

<sup>2</sup> Устав Строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906, 1908 и 1910 гг. Извлечение из других частей Свода Законов, разъяснения Правительствующего Сената, циркуляры Министерства внутренних дел, отзывы технико-строительного комитета, строительные правила Царства Польского, обязательные постановления по строительной части Петербурга, Москвы, Риги, Одессы и другие правила о постройках. Изд. 2-е, испр. и знач. доп. Составитель А.А. Кольчев. СПб.: Издание юридического книжного магазина В.П. Анисимова. 1913. С. 146-147.

<sup>3</sup> Ковалева Н.В. Функционирование сырьевых заведений по законодательству Российской империи (XIX – начала XX веков). Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе: сб. научных трудов X Международная научно-практическая конф. / отв. ред. проф. Г.Г. Брыль; Костромской государственной технологической университет. Кострома. 2013. С. 51-53.

Подробно регламентировался непосредственно технологический процесс: обязательное наличие специального оборудования, строгие требования к условиям труда и проживания рабочих, соблюдения определенных санитарных мероприятий и пр. Выполнение этих норм в определенной степени гарантировало защиту работников, непосредственно занятых на данных производствах, а также минимизировало риск распространения инфекций<sup>1</sup>.

В Обязательных постановлениях по устройству и содержанию сырьевых заведений (утилизационных заводов и живодерен) для жителей всех местностей московской губернии, кроме городов: Москвы, Серпухова и Коломны существовало требование о размещении таких заведений исключительно на участках земли, предварительно осмотренных санитарно-ветеринарным надзором при соблюдении и других необходимых санитарных мероприятий. Требовалось и одобрение со стороны уездной земской управы<sup>2</sup>.

Уже в начале XIX века было принято положение *«О переведении из городов заведений, смрад и нечистоту производящих»*, регламентирующее вопрос переноса промышленных заведений, где предписывалось *«отвести во всех городах для устройства заведений подобного рода, удобные места вне города, вниз по течению рек, и раздавать желающим в собственность безденежно с тем, чтобы кроме заведений, которые уже существуют, назначить 10-летний срок, дабы они в продолжении сего срока перенесли свои заведения на вновь отведенные места»*<sup>3</sup>.

Таким образом, уже в исследуемый период строго установленная юридическая обязанность выступала, как *«основное средство обеспечения государством субъективного права»*<sup>4</sup>.

В современной Конституции Российской Федерации ряд статей лишь в «общих чертах» устанавливают гарантии прав личности.

---

<sup>1</sup> Ковалева Н.В. Эффективное техническое регулирование как гарантия экологических прав в Российской империи XIX – начала XX веков. Актуальные проблемы защиты социально-экономических прав человека в России, СНГ и странах Европейского Союза: материалы международной научной конференции, Волгоград, 6-7 июня 2014 года. Т. 2. Волгоградский институт бизнеса. Волгоград: Изд-во ВолгГМУ, 2014. С. 104-107.

<sup>2</sup> Устав строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906 г. с разъяснениями Правительствующего Сената, циркулярами Министра внутренних дел, отзывами технико-строительного комитета, строительными правилами для Царства Польского и предметным алфавитным указателем. Составитель Д. Бутырский. изд. 2-е., испр. и доп. М., 1908. С. 534-537.

<sup>3</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание второе. Т. I. СПб. 1830. Ст. 5.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 8: Учебники и учебные пособия. М.: Статут, 2010. С. 150.

Например, положение ст. 37, где каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также ст. 42, закрепляющая право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Механизм реализации данных положений в большинстве своем закреплён в отраслевом законодательстве<sup>1</sup>.

В рассматриваемый исторический период был принят широкий спектр нормоустановлений, призванный защитить экологию, сделать достаточно безопасным производственный цикл, а также осуществление трудовых функций на промышленных предприятиях всей империи.

Большая часть технико-юридических норм была призвана обеспечить защиту окружающей природной среды и материальных ценностей. Интересным представляется деление положений законодательства Российской империи XIX – начала XX веков на нормы, целью которых являлось предупреждение причинения вреда от промышленной деятельности для неопределённого круга субъектов, и нормы, направленные на минимизацию неблагоприятных последствий для лиц, непосредственно занятых в производстве. Так, были установлены критерии разрешённых и запрещённых к размещению в городской черте промышленных заведений; условия получения разрешения на открытие фабрик и заводов; требования к их размещению и строительству и др.

Введение норм, регламентирующих функционирование сложных устройств и механизмов (порядок технического освидетельствования, устройства и содержания паровых котлов), а также установление требований к помещениям, материалам и процессам в производстве («введении в употребление» паровых машин высокого давления, устройство подземных, подводных, воздушных проводов и размещение их внутри помещений), представляющим опасность для жизни и здоровья людей, обеспечивали создание благоприятных условий труда рабочих, минимизировали возможность наступления вредных последствий.

Достаточно высокий уровень правовой регламентации организации и функционирования пожароопасных объектов в законодательстве Российской империи XIX – начала XX веков, а введение технических (технико-юридических) норм способствовало детализации регулирования

---

<sup>1</sup> Ковалева Н.В. Эффективное техническое регулирование как гарантия прав личности в Российской империи XIX – начала XX веков. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 105-112.

ния, более четко устанавливались права и обязанности задействованных в данных отношениях субъектов<sup>1</sup>.

Обеспечение пожарной безопасности, в том числе и на промышленных объектах, являлось одной из мер защиты окружающей природной среды. К примеру, складирование легковоспламеняющихся изделий могло происходить исключительно в закрытых помещениях вдали от фабрик и заводов, а также мест проживания людей<sup>2</sup>.

Регламентировалась организация безопасного отопления в промышленных заведениях: очистка печей и дымовых труб осуществлялась не менее двух раз в месяц; регламентировалось помещения обеспечивались доступными средствами подачи воды (колодцы, «водоразборные краны», бочки или кадки емкостью не менее 5 ведер каждая) и др. Освещение происходило с учетом противопожарных норм. Например, при изготовлении искусственного шелка «по вискозному способу» электрические лампочки «снабжались» предохранительными колпаками, а для удаления из них паров сернистого углерода требовалась исправно работающая вентиляция. Общее количество легковоспламеняющихся веществ, одновременно находящихся на заводе, не должно было превышать законодательно установленную величину<sup>3</sup>.

Пожары наносили серьезный урон природе, были настоящим экологическим бедствием, так как преимущественно постройки были из дерева. Введение многочисленных противопожарных норм способствовали защите окружающей среды, жизни и здоровья людей.

Законодательные акты содержали многочисленные нормы, регламентирующие практически весь спектр деятельности промышленных складов, обеспечение безопасности легло в основу регламентации функционирования такого рода промышленных объектов изучаемого периода.

---

<sup>1</sup> Ковалева Н.В. Пожароопасные объекты: техническое регулирование по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков. Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы: материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года / под общ. Ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2013. С. 141-146.

<sup>2</sup> Ковалева Н.В. Техничко-юридическое регулирование размещения, строительства и реконструкции промышленных заведений по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков // История государства и права. 2012. № 1. С. 9-14.

<sup>3</sup> Ковалева Н.В. Обеспечение пожарной безопасности по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 4 июня 2014 года / под общ. ред. Э. Н. Чижикова, А. В. Малько, С. Б. Немченко; сост. А. А. Смирнова, Н. И. Уткин. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016. С. 79-82.

Наиболее детальное изучение организации, размещения и функционирования промышленных складов по законодательству России позволило классифицировать последних по следующим основаниям: форме собственности; «стратегии размещения»; территориальному расположению; местонахождению относительно промышленного заведения; степени опасности; отраслевой принадлежности<sup>1</sup>.

Изучение более чем векового периода законодательства Российской империи XIX – начала XX веков позволяет говорить, что благодаря технико-юридическим нормам шла детализация прав и обязанностей субъектов и это повышало эффективность реализации норм в правоотношении. Данный фактор в значительной мере способствовал защите окружающей природной среды на этапе активного становления промышленного производства России.

В настоящее время основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции Российской Федерации. Обязанность государства признавать, соблюдать и обеспечивать их защиту на основе ее положений относится к основам конституционного строя Российской Федерации<sup>2</sup>.

Значимость правового регулирования базируется на необходимости обеспечения безопасности и совершенно объективно, что «право призвано не просто согласовывать деятельность и поведение отдельных индивидов, социальных групп и объединений, но сводить их в некоторое единство, обеспечивая предсказуемость взаимодействия»<sup>3</sup>.

Как в современных условиях интенсивного развития производственного сектора экономики, усиления глобализационных процессов, так и на этапе активного становления производственных мощностей России XIX века определенную сложность представляет создание гарантий прав личности. Справедливо отмечалось, что опыт регламентации промышленного производства Российской империи XIX – начала XX веков может быть изучен в качестве основы для создания наиболее эффективных механизмов защиты прав человека<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ковалева Н.В. Организация, размещение и функционирование промышленных складов по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков // История государства и права. 2011. № 3. С. 30-34.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Вектор современного миропорядка. Из доклада на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в XXI веке: проблемы и перспективы применения» (Санкт-Петербург, 18-20.11.2010) // Право и безопасность. № 1(38). 2011. С. 39.

<sup>3</sup> Степанов О.А. Правовое регулирование в условиях экономического кризиса // О.А. Степанов. – М.: Государство и право. 2011. № 10. С. 5.

<sup>4</sup> Ковалева Н.В. Эффективное техническое регулирование как гарантия прав личности в Российской империи XIX – начала XX веков. Право и социальное развитие: новая гуманистиче-

Убедительно доказывается, что технического регулирования в Российской империи означенного периода существенно влияло на эффективность защиты прав личности посредством: формирования меры должного, необходимого поведения субъектов; расширения структуры уже действующих институтов и формирование новых субинститутов; совершенствования механизмов юридической ответственности<sup>1</sup>.

Вышеозначенные факторы заложили основу для создания эффективных механизмов защиты экологических прав на этапе активного становления промышленного производства Российской империи XIX – начала XX веков и должны стать предметом дальнейших исследований с целью совершенствования действующего законодательства в этой области.

### **Библиографический список**

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 8: Учебники и учебные пособия. М.: Статут, 2010. 480 с.
2. Боголюбов С.А. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. 480 с.
3. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: ИЗиСП; Норма, 2007. 368 с.
4. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. 528 с.
5. Зорькин В.Д. Вектор современного миропорядка. Из доклада на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод в XXI веке: проблемы и перспективы применения» (Санкт-Петербург, 18-20.11.2010) // Право и безопасность. № 1(38). 2011. С. 39.
6. Ковалева Н.В. Обеспечение пожарной безопасности по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 4 июня 2014 года / под общ. ред. Э. Н. Чижикова, А. В. Малько, С. Б. Немченко; сост. А. А. Смирнова, Н. И. Уткин. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016. 310 с.

---

ская иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов; Н.В. Путило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. С. 105-112.

<sup>1</sup> Там же.

7. Ковалева Н.В. Организация, размещение и функционирование промышленных складов по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков // История государства и права. 2011. № 3. С. 30-34.
8. Ковалева Н.В. Пожароопасные объекты: техническое регулирование по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков. Добровольная пожарная охрана: истоки, проблемы, перспективы: материалы круглого стола. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года / под общ. Ред. О.М. Латышева; сост. О.М. Латышев, Р.Э. Агаева, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2013. 360 с.
9. Ковалева Н.В. Техничко-юридическое регулирование размещения, строительства и реконструкции промышленных заведений по законодательству Российской империи XIX – начала XX веков // История государства и права. 2012. № 1. С. 9-14.
10. Ковалева Н.В. Техническое регулирование в законодательстве Российской империи (XIX – начала XX веков): монография / Н.В. Ковалева. Кострома: Изд-во Костромского гос. технолог. ун-та, 2012. 367 с.
11. Ковалева Н.В. Техническое регулирование в Российской империи XIX – начале XX веков как гарантия экологической безопасности. Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. 382 с.
12. Ковалева Н.В. Функционирование сырьевых заведений по законодательству Российской империи (XIX – начала XX веков). Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе: сб. научных трудов X Международная научно-практическая конф. / отв. ред. проф. Г.Г. Бриль; Костромской государственной технологической университет. Кострома. 2013. 204 с.
13. Ковалева Н.В. Эффективное техническое регулирование как гарантия прав личности в Российской империи XIX – начала XX веков. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов; Н.В. Путило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 272 с.
14. Ковалева Н.В. Эффективное техническое регулирование как гарантия экологических прав в Российской империи XIX – начала XX

веков. Актуальные проблемы защиты социально-экономических прав человека в России, СНГ и странах Европейского Союза: материалы международной научной конференции, Волгоград, 6-7 июня 2014 года. Т. 2. Волгоградский институт бизнеса. Волгоград: Изд-во ВолгГМУ, 2014. 268 с.

15. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание второе. Т. I. СПб. 1830. Ст. 5.

16. Степанов О.А. Правовое регулирование в условиях экономического кризиса // О.А. Степанов. М.: Государство и право. 2011. № 10. С. 68-75.

17. Устав о промышленности. СЗРИ. Т. XI. Ч. II. СПб., 1887.

18. Устав строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906 г. с разъяснениями Правительствующего Сената, циркулярами Министра внутренних дел, отзывами технико-строительного комитета, строительными правилами для Царства Польского и предметным алфавитным указателем. Составитель Д. Бутырский. изд. 2-е., испр. и доп. М., 1908. 624 с.

19. Устав Строительный. Издание неофициальное // СЗРИ. Т. XII. Ч. 1. изд. 1900 г. и по прод. 1906, 1908 и 1910 гг. Извлечение из других частей Свода Законов, разъяснения Правительствующего Сената, циркуляры Министерства внутренних дел, отзывы технико-строительного комитета, строительные правила Царства Польского, обязательные постановления по строительной части Петербурга, Москвы, Риги, Одессы и другие правила о постройках. Изд. 2-е, испр. и знач. доп. Составитель А.А. Колычев. СПб.: Издание юридического книжного магазина В.П. Анисимова. 1913. 576 с.

## 1.1. ОПЫТ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В РЕСПУБЛИКЕ КЫРГЫЗСТАН

### § 13. Право каждого на благоприятную окружающую среду в Кыргызстане



**Автор:** Мамырбаева Зульфия Анарбековна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек.

Имеет ряд научных трудов, публикаций посвященных институту государственной службы, государственному управлению, проблемам национальной безопасности.

Член Ассоциации юристов Кыргызстана.

*Аннотация.* В работе раскрывается содержание права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современном законодательстве как фактора обеспечения экологической безопасности в Кыргызстане. Обусловлена мысль, что отраслевое законодательство содержит большое количество норм, направленных на обеспечение реализации и защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду. Однако, отмечается, что реализация этих норм недостаточно эффективна, свидетельством чего является неблагоприятное экологическое состояние в Кыргызской Республике.

*Ключевые слова:* Кыргызстан, экологическое право, благоприятная окружающая среда, защита прав, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, правовое регулирование.

Осознание обществом необходимости сохранения окружающей среды, благоприятной и безопасной для жизни и здоровья настоящего и будущего поколений получило воплощение во многих отраслях национального законодательства Кыргызской Республики. Этим законодательством введено нормирование качества окружающей среды подзаконными актами, закрепившими право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, гарантии и защита этого права.

Конституционное право на благоприятную окружающую среду, являясь всеобъемлющим субъективным правом человека и гражданина, стало основой для всех остальных прав в этой сфере, содержащихся

в законодательстве КР, а также обязанностей субъектов конституционных правоотношений, связанных с реализацией данного права.

При этом в работе проведено отграничение этого права от экономических интересов граждан, действия (бездействия) которых связаны с использованием и воздействием на окружающую среду<sup>1</sup>.

Рассматривая конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, такое отграничение, на наш взгляд является обоснованным, так как подход гражданина-предпринимателя к сохранению благоприятной окружающей среды преследуют другую цель.

Обеспечение сохранения качества окружающей среды в процессе промышленного производства является затратным и, естественно, приводит к уменьшению прибыли и возрастанию себестоимости продукции, что снижает конкурентоспособность. Поэтому реально проведение мероприятий по уменьшению воздействия негативных производственных факторов на окружающую среду производитель осуществляет только в рамках обеспечения соблюдения нормативов, установленных законодательством, за несоблюдение которых наступает юридическая ответственность.

Интерес предпринимателя в сохранении благоприятной окружающей среды в сфере сельскохозяйственного производства также не простирается дальше сохранения благоприятной окружающей среды в качестве основного средства производства с точки зрения ее выгодной эффективной эксплуатации для производства сельскохозяйственной продукции.

Исходя из этого конституционное право на благоприятную окружающую среду рассматривается только как право-гарантия субъективного социального права человека и гражданина и реализация его в национальном законодательстве осуществляется с привязкой к сложившимся в стране конкретным экономико-производственным отношениям.

Право человека на благоприятную окружающую среду формируется на основании природоохранного законодательства Кыргызской Республики. Его содержание в законодательстве КР раскрыто в Законе Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», принятом в 16 июня 1999 г.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Васильева М.И. Экологические права граждан по Конституции РФ / М.И. Васильева // Экологическое право. 2001. № 40. С. 5.

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 г. № 53 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218?cl=ru-ru> (дата обращения: 05.04.2019).

В преамбуле Закона «Об охране окружающей среды» 1999 г. подчеркнуто, что природа и ее компоненты являются национальным достоянием Кыргызской Республики, одними из основных факторов ее устойчивого социально-экономического развития, а в ст. 3 Закона провозглашен приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения. Этот закон закрепил право человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду.

Судя по ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды» 1999 г., под окружающей природной средой в нем понимаются только природные объекты, и в этой статье содержится их исчерпывающий перечень, включающий естественные экологические системы, озоновый слой атмосферы, землю и ее недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, леса и иную растительность, животный мир, микроорганизмы, природные ландшафты.

Кроме того, данный Закон определяет основы государственной политики в области охраны окружающей среды и принцип ответственности: строгого соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимости ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами.

Закон КР «Об охране окружающей среды» от 27 апреля 2009 г. № 131<sup>1</sup> содержит достаточно широкий комплекс организационных и регулятивных мер для обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, включающих:

- нормирование качества окружающей среды (ст. 7-9);
- экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, экологическую экспертизу и стандартизацию, экологический аудит (ст. 16-28);
- контроль в области охраны окружающей среды и субъекты, осуществляющие данный контроль, взаимодействие субъектов в области охраны окружающей среды (ст. 29-32);
- экономическое регулирование в области охраны окружающей среды (ст. 33-36);
- формирование экологической культуры граждан (ст. 48-50);
- юридическую ответственность за экологические правонарушения (ст. 51-56);

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 27 апреля 2009 г. № 131 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203139?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.03.2019).

– международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (ст. 57-58).

Вместе с тем настоящий Закон КР «Об охране окружающей среды» пока несовершенно, так как в нем имеются, на наш взгляд, недостатки, мешающие его реализации, основными из которых являются:

– в Законе не учтены произошедшие в стране изменения социально-политического и экономического устройства и не отражены современные концепции государственной экологической политики Кыргызской Республики;

– не урегулирован порядок взимания платежей за загрязнение компонентов окружающей среды и использование поступивших средств на восстановление их первоначального состояния;

– не разработаны экологические полномочия органов местного самоуправления;

– отсутствует регулирование процессуальных отношений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Кроме того, данный Закон содержит много декларативных положений, в нем не используются средства современной юридической техники, и он содержит стилистические погрешности.

Чтобы действующий Закон КР «Об охране окружающей среды» не только закреплял, но и обеспечивал защиту конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, необходима разработка и принятие дополнительных законодательных и подзаконных актов, устраняющих указанные выше недостатки.

Особое место в системе прав граждан, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, принадлежит праву на создание общественных объединений, фондов и иных некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Это связано с тем, что в период становления и развития в стране правового демократического государства появилась реальная возможность свободного объединения граждан по интересам, в том числе интересу обеспечения благоприятной среды обитания человека, сохранению объектов природы, историко-культурного наследия и многих других.

В то же время создание таких объединений расширило возможности граждан на защиту их нарушенных экологических прав.

В процессе демократизации общественной жизни в период перестройки права общественных объединений существенно расширились и в настоящее время в концентрированном виде они содержатся в За-

коне КР «О некоммерческих организациях», принятом 15 октября 1999 г.

Общественные формирования экологического профиля сыграли важную роль в привлечении внимания общества и органов власти к вопросам охраны окружающей среды, в период ослабления внимания общества и государства к экологическим проблемам в связи с политической нестабильностью и экономическим упадком страны в целом.

Их деятельность является значимой и в настоящее время, когда политика осуществления экономического роста «любой ценой», ликвидация последствий «холодной войны», ярко выразившаяся в уничтожении ракетно-ядерного и химического оружия, не учитывает наступления неблагоприятных последствий для окружающей среды<sup>1</sup>.

В обобщенном виде права общественных объединений и формирований, выполняющих экологические функции, изложены в ст. 45 Закона КР «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми они имеют право:

- разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранной деятельности;

- за счет своих и привлеченных средств и добровольного трудового участия выполнять работу по охране и воспроизводству природных ресурсов, улучшению окружающей среды;

- оказывать содействие государственным органам охраны окружающей среды в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства;

- создавать общественные фонды по охране природы и расходовать их средства на проведение экологических мероприятий;

- получать своевременную и полную информацию о загрязнении окружающей среды, состоянии охраны природы;

- организовывать собрания, митинги, демонстрации, сбор подписей, входить с предложениями о проведении референдумов, обсуждений законопроектов населением по вопросам охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- требовать назначения государственной экологической экспертизы, выступать с изложением экологической платформы в печати, по радио и телевидению;

---

<sup>1</sup> Федоров А.В., Усачева И.И. Российское природоохранное движение / А.В Федоров, И.И. Усачева. М.: РЭФИА, 1999. С. 112.

- проводить общественную экологическую экспертизу;
- участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства;
- требовать привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, требовать освобождения их от занимаемых должностей, предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением природоохранного законодательства.

В системе мер, направленных на реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду важное место, занимает экологическая экспертиза.

Под экологической экспертизой понимается определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений, реализация которых прямо или косвенно окажет влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов. Экологическая экспертиза проводится с целью предупреждения возможного неблагоприятного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Согласно положениям Закона КР «Об экологической экспертизе»<sup>1</sup>, целями данной экспертизы являются:

- предотвращение воздействия возможных негативных последствий реализации, планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду;
- оценка соответствия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации требованиям природоохранного законодательства.

В данном законе предусмотрено проведение общественной экологической экспертизы по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, которая может проводиться независимо от государственной экологической экспертизы.

Кроме того, закон содержит еще ряд прав, расширяющих права граждан и их общественных объединений на благоприятную окружающую среду:

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 г. № 54 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/219?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.04.2019).

- получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- право на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации.

Из анализа ст. 14 и ст. 17 Закона КР «Об экологической экспертизе» можно определить правовой статус заключения общественной экспертизы. Оно носит рекомендательный характер и должно учитываться как выражающее общественное мнение, которое приобретает юридическую силу только после утверждения его органом, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы.

Вместе с тем Закон «Об экологической экспертизе» содержит и ограничение прав граждан. Статья 16 данного Закона закрепляет условие, при котором не допускается государственная регистрация заявления о проведении общественной экологической экспертизы: «в регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если общественная экологическая экспертиза инициирована в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную тайну в соответствии с перечнем сведений, устанавливаемых законодательством о государственной тайне»

Обязанность проведения экологической экспертизы в соответствии с Законом КР «Об экологической экспертизе» подтверждена Законом КР «Об охране окружающей среды».

Таким образом, оценка воздействия на окружающую среду как средство обеспечения учета влияния экологических требований на этапе планирования новой хозяйственной и иной деятельности находится в рамках реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Под компонентами природной среды, согласно нормам Закона КР «Об охране окружающей среды», понимаются земля и ее недра, почвенный покров, воды, леса, растительный, животный мир и их генетический фонд, атмосферный воздух, иные природные объекты, комплексы и экологические системы, а также климат и озоновый слой Земли и в целом Земля как планета.

Это законодательство базируется на ст. 12 Конституции КР, согласно которой земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются

исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народы Кыргызстана и находятся под особой охраной государства, а также ст. 48 Конституции, провозгласившей, что каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.

Согласно ст. 3 Земельного кодекса Кыргызской Республики<sup>1</sup>, земельное законодательство Кыргызской Республики основывается на принципах, одними из которых являются:

- сохранение земли как природного объекта, основы жизни, развития и деятельности народа Кыргызской Республики;
- обеспечение государственной и экологической безопасности;
- государственной поддержки мероприятий по использованию и охране земель;
- предотвращения причинения вреда земле или устранения его последствий.

Согласно этим принципам установлен приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности, при использовании и охране земель должны быть приняты такие решения и должны быть осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на его здоровье, даже если это потребует больших затрат.

Этот принцип свидетельствует, что приоритет в праве отдан человеку, его здоровью и охране от негативного воздействия окружающей среды, связанного с антропогенной деятельностью, а сама охрана земли, как важнейшего компонента окружающей среды, не является самоцелью. Ее главная задача состоит в обеспечении реальных гарантий права человека на благоприятную для жизни окружающую среду, экологически безопасные условия труда и отдыха.

Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду нашло отражение и в других принципах земельного законодательства (ст. 3), согласно которым граждане Кыргызской Республики и их общественные объединения имеют право:

- участвовать в рассмотрении вопросов по использованию и охране земель, затрагивающие интересы населения, через собрания, сходы и иные формы;

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/8> (дата обращения: 10.04.2019).

– содействовать государственным органам в осуществлении мер по использованию и охране земель и улучшению охраны окружающей природной среды.

В Законе Кыргызской Республики «Об охране атмосферного воздуха»<sup>1</sup> атмосферный воздух определен как жизненно важный компонент природы, обеспечивающий естественную среду обитания человека и других живых организмов на земле, и подлежит государственной охране.

Особенностью правового режима атмосферного воздуха является то, что в силу своих физических свойств он не может быть индивидуализирован, в связи с чем он не может быть объектом права собственности.

Однако государство, не являясь собственником атмосферного воздуха, имеет на него суверенные права. Это вытекает из принадлежности государству его естественной природной среды.

Являясь компонентом природной среды, выполняющим функцию жизнеобеспечения всего живого органического вещества на Земле, выполняя другие разнообразные функции в экономической, социальной и экологических сферах, воздух также используется как среда, в которую удаляются газообразные, парообразные и пылевидные отходы человеческой деятельности. Поэтому предметом правового регулирования этим законом является только охрана атмосферного воздуха, а не его использование.

В соответствии с преамбулой закон направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии и мерах.

Согласно ст. 4 Закона «Об охране атмосферного воздуха», гражданине имеет право на благоприятный для жизни и здоровья атмосферный воздух, получение достоверной и своевременной информации о состоянии атмосферного воздуха и мерах, принимаемых по его охране, возмещение ущерба в случае причинения вреда их здоровью и собственности выбросами загрязняющих веществ и биологических организмов в атмосферный воздух и вредными физическими воздействиями на него.

Право человека на благоприятную окружающую среду содержится и в смежных отраслях права. Из непосредственного влияния воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды на здоро-

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1999 г. № 51 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/216?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.04.2019).

вье человека вытекает необходимость обеспечения качества окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха.

Законом КР «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике»<sup>1</sup> установлено право граждан КР на охрану здоровья и закреплён приоритет прав и свобод человека и гражданина в этой области.

Согласно положениям Закона «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» основными принципами охраны здоровья являются:

- соблюдение прав граждан на охрану здоровья;
- социальная справедливость, равенство, доступность медико-санитарной и санитарно-профилактической помощи;
- социальная защита граждан в случае утраты здоровья;
- активное участие населения, общественных организаций в решении вопросов охраны здоровья;
- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических лиц и должностных лиц за обеспечение государственных гарантий в сохранении и укреплении здоровья граждан и др.

Настоящий Закон регулирует вопросы охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике, и одной из основных задач которого является «реализация неотъемлемого права граждан на защиту и охрану своего здоровья, жизни и здоровья других лиц, гарантируемых Конституцией Кыргызской Республики».

Согласно ст. 61 Закона «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», граждане обладают правом на охрану здоровья, которое обеспечивается:

- охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией безопасных продуктов питания и лекарственных средств;
- предоставлением все гражданам равных возможностей в реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи.

Закон КР «Об общественном здравоохранении»<sup>2</sup> также направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 г. № 6 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602> (дата обращения: 13.04.2019).

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «Об общественном здравоохранении» от 24 июля 2009 г. № 248 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202630> (дата обращения: 14.04.2019).

населения как одного из условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду

Согласно ст. 6 Закона «Об общественном здравоохранении», граждане имеют право:

- на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека;

- получать информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции и оказываемых услуг;

- осуществлять общественный контроль за выполнением требований технических регламентов в области охраны здоровья населения;

- на возмещение в полном объеме вреда, причиненного их здоровью или имуществу вследствие нарушения другими гражданами, физическими и юридическими лицами санитарного законодательства, а также при выполнении профилактических мероприятий;

- обращаться с заявлениями (жалобами) в организации службы общественного здравоохранения по вопросам неудовлетворительного состояния объектов, качества продукции и услуг.

Значимость конституционного права гражданина на благоприятную окружающую среду особо актуальна в случаях возникновения экологически опасных ситуаций.

Экологически опасные ситуации по происхождению подразделяются на антропогенные, связанные с деятельностью человека, и природные, совершающиеся помимо его воли.

В настоящее время преобладающим в неблагоприятном воздействии на природу является антропогенное воздействие.

Высокая, до 90 % от сырья, отходность промышленного производства, невысокая полнота сжигания всех видов органического топлива в отечественных тепловых машинах, аварийность на объектах промышленности, энергетики и на транспорте из-за износа оборудования и низкого уровня квалификации и производственной дисциплины, возрастание частоты природных катаклизмов сопровождаются серьезными экологическими последствиями для окружающей среды и опосредованно для человека<sup>1</sup>.

В настоящее время осознана на государственном уровне опасность этих последствий и идет законотворческий процесс в направлении предупреждения возникновения экологически опасных ситуаций и минимизации их воздействия на окружающую среду и человека.

---

<sup>1</sup> Калыгин В.Г. Промышленная экология / В.Г. Калыгин. М.: МНЭПУ, 2000. С. 15-32.

Важной вехой в законодательном обеспечении защиты человека от воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды явилось принятие 20 июля 2009 г. Закона КР «О гражданской защите»<sup>1</sup>, содержащем права граждан КР в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Согласно ст. 12 Закона «О гражданской защите», население Кыргызской Республики имеет право:

- на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;
- на бесплатное медицинское обслуживание и лечение при нахождении в зонах чрезвычайных ситуаций;
- вступать в состав добровольных (общественных) спасательных формирований;
- быть информированным о риске, которому население может подвергнуться в определенных местах пребывания на территории Кыргызской Республики, и о мерах необходимой безопасности.

Широкое применение радиоактивных веществ в промышленной и медицинской сферах сопряжено с опасностью облучения населения и негативным воздействием на окружающую среду.

Основным законодательным актом, комплексно регулирующим общественные отношения в области использования радиоактивных веществ и защиты населения от радиации, является Закон КР «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики»<sup>2</sup>. Согласно ст. 21 этого Закона граждане КР, иностранные граждане и лица без гражданства, имеют право на радиационную безопасность, согласно ст. 22 – граждане и юридические лица имеют право на получение объективной информации о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Радиационное загрязнение является одним из видов загрязнения окружающей среды. Исследования ряда авторов, опыт радиационных аварий и катастроф показал, что ионизирующие излучения вызывают негативные изменения не только в организме человека, но и у объектов растительного и животного мира, в том числе на генетическом уровне<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» от 24 мая 2018 г. № 54 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111787> (дата обращения: 14.04.2019).

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» от 17 июня 1999 г. № 58 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/223?cl=ru-ru> (дата обращения: 14.04.2019).

<sup>3</sup> Клевезель Г.А. Дозы радиации, полученные северными оленями по данным ЭМП-анализа эмали зубов / Г.А. Клевезель // Радиация и общество: Информационный бюллетень Межд. Черноб. фонда безопасности. 1995. С. 35-53.

Законодательство, регулирующее охрану земель, недр, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, содержит нормативы содержания радионуклидов только исходя опасности их для человека.

Вопрос же нормирования опасности радиации для компонентов природной среды до настоящего времени законодательно не урегулирован<sup>1</sup>.

Из проведенного обобщения отечественного законодательства следует, что конституционное право на благоприятную окружающую среду является основополагающим в формировании экологического и смежных с них отраслей права и нашло отражение в отраслях права, регулирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать неблагоприятное влияние на окружающую среду, в законодательстве о предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф природного и техногенного характера.

Проведенный анализ свидетельствует, что отраслевое законодательство содержит большое количество норм, направленных на обеспечение реализации и защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду. Однако, реализация этих норм недостаточно эффективна, свидетельством чего является неблагоприятная экологическая обстановка в стране. По мнению автора, это связано, в первую очередь с отсылочным характером норм об ответственности в отраслевом законодательстве. Правовым способом обеспечения эффективной реализации их должно явиться ужесточение санкций к лицам, которые обязаны руководствоваться этими нормами при принятии и реализации решений, оказывающих негативное влияние на состояние окружающей среды. Автор полностью разделяет позицию проф. Е.И. Козловой и академика РАН О.Е. Кутафина, считающих, что нельзя согласиться с таким положением, когда ответственность подменяется неопределенными отсылками к законодательству, в котором эта ответственность не всегда устанавливается и необходимо преодолеть ситуацию, когда «у некоторых руководителей вошло в привычку рассматривать закон как досадную помеху на пути реализации своих личных или даже своеобразно понимаемых общественных интересов..., что пагубно влияет на нравственную атмосферу в обществе»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Филоненко В.Ф. Радиоэкологическая обстановка на Севере России (Проблемы, источники, география) / В.Ф. Филоненко // Радиация и общество: Информационный бюллетень Межд. Черноб. фонда безопасности. 1995. С. 43.

<sup>2</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М.: Юристъ, 2003. С. 254-257.

### **Библиографический список**

1. Васильева М.И. Экологические права граждан по Конституции РФ / М.И. Васильева // Экологическое право. 2001. № 40. С. 5.
2. Калыгин В.Г. Промышленная экология / В.Г. Калыгин. М.: МНЭПУ, 2000. С. 15-32.
3. Клевезель Г.А. Дозы радиации, полученные северными оленями по данным ЭМП-анализа эмали зубов / Г.А. Клевезель // Радиация и общество: Информационный бюллетень Межд. Черноб. фонда безопасности. 1995. С. 35-53.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М.: Юристъ, 2003. 585 с.
5. Федоров А.В., Усачева И.И. Российское природоохранное движение / А.В. Федоров, И.И. Усачева. М.: РЭФИА, 1999. 120 с.
6. Филоненко В.Ф. Радиоэкологическая обстановка на Севере России (Проблемы, источники, география) / В.Ф. Филоненко // Радиация и общество: Информационный бюллетень Межд. Черноб. фонда безопасности. 1995. С. 43.

## § 14. Некоторые вопросы юридической ответственности за нарушения водного законодательства Кыргызской Республики



**Автор:** *Кадыров Азамат Анварбекович* – доцент кафедры гражданского, трудового и экологического права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, г. Бишкек.

Руководитель Центра Эколого-правовых исследований Юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, член Ассоциации «Юристы Кыргызстана», соискатель кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Лауреат международной

премии Знак Почета PRO BONO PUBLICO «За самоотверженный труд во благо общества» (Постановление о награждении № 2303 от 28 августа 2018 г., медаль № 117). Педагогический стаж 23 года.

*Аннотация.* В работе раскрываются теоретико-практические аспекты юридической ответственности за нарушения водного законодательства Кыргызской Республики. Проводится классификация юридической ответственности. Анализируется практика правоприменения. Выдвигаются предложения по совершенствованию водного законодательства Кыргызстана в части наделения бассейновых советов или же бассейновых комиссий при бассейновых советах полномочиями по разрешению водных споров. Также предлагается дополнить Закон КР «О нормативных правовых актах» нормой, которая закрепляла бы за Пленумом Верховного Суда право давать официальные разъяснения по вопросам применения законодательства.

*Ключевые слова:* Кыргызстан, водные отношения, водные объекты, охрана вод, водное законодательство, нарушение водного законодательства, юридическая ответственность.

Обеспечение охраны вод правовыми средствами предполагает необходимость государственного принуждения должностных лиц и отдельных граждан к исполнению условий и требований, содержащихся в водном законодательстве. По авторитетному мнению профессора В.В. Петрова, эколого-правовая ответственность, составной частью которого является ответственность за нарушения водного законода-

тельства, имеет две формы – экономическую (или эколого-экономическую) и юридическую<sup>1</sup>. Речь пойдет в этом параграфе о юридической ответственности, которая наступает по факту правонарушения, по факту причинения вреда. Она является одним из необходимых элементов механизма правовой охраны водных объектов от негативного антропогенного воздействия.

Значение и роль юридической ответственности в обеспечительном механизме охраны вод определяются рядом основных функций, которые она должна выполнять. В теории экологического права обычно выделяют следующие функции:

- стимулирующую соблюдение соответствующих норм права;
- компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека;
- превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений<sup>2</sup>.

Как правильно замечает О.А. Романова, для обеспечения охраны вод от загрязнения наибольшее значение имеют превентивная и стимулирующая функции юридической ответственности<sup>3</sup>.

Результатом закрепленных в законодательстве норм о юридической ответственности должно стать улучшение качественного состояния вод и уменьшение количества водных правонарушений. Так как юридическая ответственность наступает по факту правонарушения, то следует указать, что ученые-юристы высказали ряд авторитетных мнений по определению понятия «экологическое правонарушение», составной частью которого являются правонарушения, посягающие на качественное состояние вод – объекта экологического права. Необходимо ли при этом определение понятия «водного правонарушения»? Уверены, что нужно.

Стоит задача проанализировать, насколько эффективны, на сегодняшний день, правовые нормы, устанавливающие юридическую ответственность за нарушения требований по охране водных объектов. Вопрос об ответственности может возникать на основании того, что тот или иной участник водных отношений, действуя свободно и имея возможность выбрать правильный, указанный в законе или договоре

---

<sup>1</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. С. VII-VIII, 265-267.

<sup>2</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. 2-е издание. М.: Юрист 2004. С. 354.

<sup>3</sup> Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. М., 2013. С. 131.

вариант поведения, совершает противозаконные действия, являющиеся правонарушениями<sup>1</sup>.

Часть 2 статьи 90 ВК КР устанавливает, что лица, нарушившие водное законодательство Кыргызской Республики, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Статья 62 Закона КР «О воде» указывает, что специально уполномоченные государственные органы привлекают к дисциплинарной, административной, гражданской и уголовной ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Нет необходимости полемизировать в отношении выделения специальной эколого-правовой ответственности среди видов юридической ответственности.

Юридическая ответственность за нарушения экологического законодательства в целом, так и водного законодательства, в частности, хотя и имеет свои особенности и специфику, осуществляется через традиционные виды юридической ответственности. Среда ученых-юристов поддерживала такое мнение как ранее<sup>2</sup>, так и в наши дни<sup>3</sup>. Основные источники водного права, как видим, тоже отсылают на соответствующие «карательные» отрасли права.

Перед законодателем, сегодня, стоят две, на наш взгляд, главные задачи:

Первое – определить максимально объективную методику подсчета вреда, причиненному водам в результате совершения водного правонарушения. Нужно учесть, при этом, все возможные риски нанесения вреда другим компонентам окружающей среды и сопряженного с ним вреда здоровью человека. Установить в законодательстве вид эколого-правовой ответственности, выражающийся в непосредственных действиях правонарушителя связанных с восстановлением качества вод, нарушенных в результате неправомерных действий. У правонарушителя должно появиться право выбора вида наказания в рамках гражданско-правовой ответственности за водные (экологические) правонарушения. Усилится принцип неотвратимости ответственности за нарушения экологического законодательства.

---

<sup>1</sup>Сиваков Д.О. Водное право: учебно-практическое пособие. М. Юстицинформ, 2009. С. 147.

<sup>2</sup>Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский В.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978. С. 30.

<sup>3</sup>Мукашева А.А. Современные теоретические и методологические проблемы водного права в Республике Казахстан: автореф. ... докт. юрид. наук. Астана, 2010; Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Соответственно, необходимо внести изменения в гражданское законодательство Кыргызстана, дополнив их особенностями, связанными с рациональным использованием и охраной вод, и окружающей среды в целом. Гражданско-правовая ответственность за нарушения водного законодательства, заключается в возмещении юридическими лицами и гражданами ущерба, причиненного нарушением этого законодательства.

В соответствии с основными принципами обязательственного права необходимо полностью возместить вред, причиненный природному объекту, с учетом реального ущерба и неполученных доходов. По гражданскому праву ущерб условно можно разделить на две самостоятельные части. В первую следует включить размеры затрат на природоохранительные мероприятия, на улучшение и восстановление нарушенного состояния вод, и окружающей среды в целом.

Сравнивая ущерб, причиненный природе, с ущербом, возмещаемым в соответствии с гражданским правом, эту часть ущерба можно представить в виде действительного ущерба. В этом случае государству как собственнику или природопользователю возмещаются те материально-денежные затраты, которые они израсходовали на проведение природоохранительных мероприятий. Вторая часть ущерба включает в себя потери, которые причинены природной среде и водным объектам, в частности, в результате ее загрязнения, уничтожения, засорения, разрушения экологических связей.

По мнению А.К. Кадырова, эти потери не имеют денежного эквивалента и поэтому требование их возмещения не компенсируют потерянные качества вод, а носит превентивный и карательный характер.<sup>1</sup> Как правильно замечает О.А. Слепенкова, в законодательных актах и юридической литературе довольно часто перемешиваются понятия вреда, ущерба и убытков<sup>2</sup>. Закон содержит много отсылочных норм. Не указывается, какое именно законодательство подлежит применению при определении объема и размера возмещения. Нормы, имеющиеся в гражданском законодательстве, рассчитаны на возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, без учета взаимосвязи причинения этого вреда и вреда, причиненного окружающей среде.

---

<sup>1</sup>Кадыров А.К. Правовая охрана природы в Киргизской ССР: автореф. ... канд. юрид. наук. Москва, 1988. С. 23.

<sup>2</sup> Слепенкова О.А. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Право и экология: материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов). М., 2014. С.159.

Необходимо закрепить законодательно приоритет натурального возмещения вреда путем проведения восстановительных работ над денежным возмещением ущерба окружающей среде. Это позволяет причинителям вреда уйти от обязанности проведения дорогостоящих работ и отделаться лишь разовым внесением денежной суммы в счет возмещения ущерба. В российской юридической литературе об этом высказывались<sup>1</sup>. На наш взгляд, термин «вред» надо оставить для гражданского законодательства и применять его при возмещении вреда, нанесенного здоровью и имуществу. Термин «ущерб» применять в экологическом законодательстве и применять его за нанесение ущерба окружающей среде и его компонентам, вследствие совершения экологического, и в частности, водного правонарушения.

Второе – в рамках административно-правовой ответственности, штрафы являются основным, по мнению законодателя, видом административного взыскания. Но их размеры не компенсируют реальные затраты на проведение мероприятий по восстановлению качества вод. Необходимо увеличить минимальный и максимальный размер административных штрафов за водные правонарушения. В то же время это будет стимуляцией водопользователям менять свое поведение в сторону правомерного, а в последствии, и применение ими чистых технологий. Соответствие размеров штрафов нанесенному ущербу должен быть закреплён в главном «Законе об охране окружающей среды» в независимости от восстановления ущерба в рамках гражданско-правовой ответственности.

Другое важное значение, наряду с теми правовыми нормами, устанавливающими юридическую ответственность за нарушения водного законодательства, имеют правовые акты, регулирующие порядок осуществления контроля и надзора за соблюдением экологического законодательства. Роль правоохранительных органов государства, в данном случае, выходит на первый план.

Выявление, предупреждение, пресечение профилактика правонарушений, пропаганда экологических и правовых знаний, привлечение к юридической ответственности – основная функция правоохранительных органов. Одной из наиболее эффективных мер по борьбе с экологическими правонарушениями в целом, и с водными в частности, было бы создание и развитие природоохранных прокуратур и экологической милиции. Контроль над соблюдением водного законодатель-

---

<sup>1</sup> Пономарев М.В. Возмещение вреда окружающей среде при строительстве, реконструкции и эксплуатации линейных объектов: правовой аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6 С. 67.

ства, при этом, должен осуществляться по бассейновому принципу на всех крупных водотоках Кыргызстана.

К примеру, в России, прокурорскому надзору за законностью правовых актов в сфере охраны окружающей среды и природопользования уделяется особое внимание. Приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 надзор в данной сфере определен приоритетным направлением деятельности прокуратуры. Для реализации данной цели в прокуратуре создана целая сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур во всех федеральных округах РФ.<sup>1</sup>

В Кыргызстане, наоборот, существовавший отдел соблюдения законности в сфере экологии специализированной прокуратуры был упразднен Приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики в 2010 г. Актуальность «возвращения» отдела по соблюдению законности в сфере экологии в системе Генеральной прокуратуры КР, наглядно обосновываются в высказываниях той же Н.В. Сусловой тем, что скорость исчезновения малых рек и озер, потеря качества воды поверхностных водных объектов, используемых для питьевого водоснабжения, вследствие все возрастающего антропогенного пресса и многие другие причины, по которым все больше растет и увеличивается дефицит воды питьевого качества, требует принятия самых серьезных и неотложных мер по укреплению законности и правопорядка в сфере охраны окружающей среды и использования водных объектов<sup>2</sup>.

В российской юридической литературе еще в 90-е г. прошлого века, анализируя деятельность прокуратуры в области охраны окружающей среды, предлагалось включить экологические прокуратуры в систему органов прокуратуры, наличие которых приходится подразумевать при расширительном толковании термина «специализированной прокуратуры»<sup>3</sup>. Более того, обосновывался вывод о необходимости внесения изменений в систему профессиональной подготовки и переподготовки кадров Генеральной прокуратуры с учетом динамики экологического законодательства и специфичности экологического надзора прокуратуры, требующего специальных познаний. Выводы российского ученого актуальны и для кыргызского законодательства.

---

<sup>1</sup> Н.В. Сулова. Роль специализированных природоохранных прокуратур в обеспечении единой государственной экологической политики Российской Федерации // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации. М., 2011. С. 92.

<sup>2</sup> Там же. С. 100.

<sup>3</sup> Архипов А.М. Экологическая функция Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 1997. С. 30.

Поскольку по Уголовно-процессуальному Кодексу Кыргызстана<sup>1</sup> расследованием экологических преступлений занимаются органы внутренних дел, то взаимодействовать они должны в этом с органами прокурорского надзора.

Примером может служить опыт Германии. В рамках регулярно проводимого исследования о выводе сточных вод в отстойники городскими очистными сооружениями, загрязнение нефтью дождевой воды. О чем было сообщено в вышестоящее ведомство по охране водоемов, которое в дальнейшем информировало прокуратуру. Последняя провела расследование и поручила экологической полиции выявление свидетелей и розыск преступников. В дальнейшем был установлен виновный, который произвел запрещенную мойку транспортных средств на территории предприятия. Это нарушение могло остаться нераскрытым, если бы не сотрудничество ведомств<sup>2</sup>.

Эффективность специализированного прокурорского надзора в отличие от ведомственного контроля обуславливается также тем, что именно у прокуратуры есть полномочия по возбуждению уголовных дел по должностным преступлениям, что будет являться отличной профилактикой предупреждения нарушений закона со стороны должностных лиц государственных природоохранных органов власти. В данном случае имеется в виду, все те государственные органы, которые ответственны за рациональное использование того или иного природного ресурса. Одной из эффективных мер борьбы с нарушением водного законодательства посредством прокурорского реагирования должно явиться обращение в суд с соответствующими исками.

Именно прокурорами должно обеспечиваться организация отбора специалистами проб воды, воздуха, почв, проведение экспертных исследований и т.д. В подтверждение вышеуказанному тезису, как пишет О.В. Коваленко<sup>3</sup>, поступаемые в правоохранительные органы материалы составляются недостаточно конкретно, неполно, не всегда грамотно. К примеру, протокол о нарушении природоохранного законодательства не содержит полных сведений о личности нарушителя, не указан домашний адрес и место работы нарушителя, отсутствуют дан-

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный Кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г. № 20 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530> (дата обращения: 16.04.2019).

<sup>2</sup> Fortbildung zum thema okologie umweltschutz (lergangsmaterialien fur die polizei). Bandiv. UNESCO/ Berlin/ 1990. P. 5-15.

<sup>3</sup> Коваленко О.В. К вопросу о возбуждении уголовного дела при расследовании экологических преступлений // Право и предпринимательство. № 1. 2014. С. 33-34.

ные о документах, подтверждающих его личность, неграмотно изложено существо правонарушения<sup>1</sup>.

Работникам природоохранных органов не хватает знаний в области административного и уголовного права. В связи с этим, на наш взгляд, для сотрудников природоохранных структур – Госагентства по охране окружающей среды, Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР необходимы регулярные занятия совместно с сотрудниками органов внутренних дел. И именно сотрудники органов прокурорского надзора должны проводить просветительские мероприятия и организовывать повышение квалификации должностных лиц. Как показал анализ изучения уголовных дел, на территории Кыргызской Республики, при совершении экологических преступлений, в которых объектом посягательства являлись водные объекты, а также объекты животного мира, обитающие в водных объектах, в 80% случаях, основанием для возбуждения уголовного дела явились материалы (проверки) собранные должностными лицами различных структур. Это муниципальное предприятие «Зеленстрой города Бишкек», Иссык-кульского территориального управления охраны окружающей среды и развития лесных экосистем, Чуй-Бишкек-Таласским межрегиональным управлением охраны окружающей среды, Чуй-Бишкекским территориальным управлением охраны окружающей среды и развития лесных экосистем, а также егерями, охотоведами, государственными инспекторами Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики<sup>2</sup>.

Имеются случаи, когда материалы о совершенных экологических правонарушениях изначально не направляются даже в суд или органу, наделенному правом возбуждения и расследования уголовного дела. Вследствие этого теряется время и утрачивается информация об обстоятельствах совершения противоправных действий, что способствует уклонению преступников от ответственности.

На наш взгляд, материалы о фактах противоправных действий следует незамедлительно направлять в прокуратуру, если вышеуказанные преступления совершены должностными лицами государственных органов в соответствии с ч. 3 ст. 163 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики или же непосредственно в органы внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Протокол Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР № 000626 от 28 октября 2013 г.

<sup>2</sup> Уголовные дела № 115-11-24; №173-09-54;103-11-1980.

Согласно нормам уголовно-процессуального законодательства, по уголовным делам об экологических преступлениях (ст. 265-279-1 Уголовного Кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов внутренних дел<sup>1</sup>.

Уголовный Кодекс Кыргызской Республики в редакции 1997 г. содержит отдельную главу 26 «Экологические преступления», соответственно, необходимо возродить подразделение экологической милиции, которые были в свое время упразднены. Недостаточная квалификация сотрудников органов внутренних дел приводит в итоге к тому, что возбуждаемые уголовные дела по экологическим преступлениям, в том числе, в которых объектом посягательства являются воды, не доходят до суда.

Анализ административного законодательства показывает, что составы экологических правонарушений, за которые предусмотрена административная ответственность, содержатся в 75 статьях Кодекса Кыргызской Республики «Об административной ответственности»<sup>2</sup>.

Глава 13 КоАП КР<sup>3</sup> называется «Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на водные ресурсы». Статья 546 КоАП КР наделяет полномочием налагать административные взыскания по ст. 118-123 гл. 13 уполномоченный государственный орган в области надзора и контроля за экологической и технической безопасностью. Это полномочие было передано вышеуказанному органу редакцией Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики «Об административной ответственности» от 28 января 2015 г.

Если по экологическим преступлениям круг правоохранительных органов, имеющих полномочия для привлечения к уголовной ответственности, ситуация более или менее ясная, то с уполномоченными органами в области привлечения к административной ответственности, ситуация сложнее.

Как правильно изложил профессор С.А. Боголюбов, «в ходе административной реформы государственный экологический контроль оказался рассредоточенным как по горизонтали – между министерствами, ведомствами, агентствами, службами, так и по-вертикали...»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Части 1, 1-1 ст.163 УПК КР.

<sup>2</sup> Мадалинов А.Т. «Некоторые аспекты юридической ответственности в сфере охраны окружающей среды» Журнал «Таврический научный обозреватель» № 4 (9) апрель 2016 С.93-98.

<sup>3</sup> Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6> (дата обращения: 11.04.2019).

<sup>4</sup> Правовые аспекты государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2008.

Такая же проблема в Кыргызстане. При принятии нормативных правовых актов законодатель должен руководствоваться Концепцией природоохранной политики, ставить целью реализацию экологических прав граждан, закрепленных в Конституции страны. При анализе принятых за период обретения суверенитета правовых актов в сфере юридической ответственности за экологический правонарушения, напрашивается вывод, что законодатель руководствовался чем-то другим, но не ставил целью соблюдение экологических прав и законных интересов граждан.

В ситуации, когда государственные инспектора, осуществляющие государственный экологический контроль, нуждаются в социальной поддержке со стороны государства при низких уровнях оплаты труда, законодательный орган принимает нормативные правовые акты, которые не мотивируют должностные лица к выявлению и пресечению экологических правонарушений.

К примеру, по ст. 140, 142, 147, 158, 149 Кодекса КР «Об административной ответственности» полномочия назначать административные взыскания имеют судьи. До принятия Закона КР от 10 марта 2002 г. №33 этими полномочиями обладали государственные инспектора экологического контроля, которым в качестве поощрения полагалось до 15% от суммы конфискованных объектов незаконной добытой продукции. Речь идет о правонарушениях, объектом посягательства которых являются животный и растительный мир, в том числе на водных объектах и землях водного фонда.

Передача полномочий от исполнительного органа специальной компетенции судебным органам, лишь усилил коррупциогенный фактор в среде должностных лиц. Инспектора перестали материально мотивироваться со стороны государства, латентность совершаемых преступлений и правонарушений повысилась. Судебная практика приобрела нулевой уровень по вышеуказанным статьям Административного Кодекса.

По главе 13 КоАО КР, которая устанавливает состав правонарушений, объектом посягательства которых непосредственно являются воды, полномочия переданы государственному органу в области надзора и контроля за экологической и технической безопасностью. В данном случае переход полномочий от Департамента водного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности к Госэкотехинспекции, считаем правильным шагом, так как произошло разделение хозяйственных и контрольно-надзорных функций.

Необходимо также наделить реальными полномочиями муниципалитеты по осуществлению земельного контроля на подведомственных территориях. Муниципалитеты на местах владеют реальным состоянием дел в пределах своей территориальной компетенции. В соответствии с Земельным Кодексом Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45<sup>1</sup>, в компетенцию органов местного самоуправления входит предоставление земельного участка в собственность и в пользование, а в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», органы МСУ наделены контролем за охраной природы.

При предоставлении земельных участков в собственность и в пользование со стороны органов МСУ выдвигаются условия, на основании которых они предоставляются. Это закрепляется в договорах об аренде земельного участка и (или) в постановлениях и распоряжениях органов местного самоуправления, имеющих нормативный характер. При невыполнении условий, закрепленных в вышеуказанных документах, могут появиться основания для изъятия земельного участка из собственности и владения.

Государственный контроль и надзор может выявить земельные правонарушения только при осуществлении плановых проверок либо по заявлениям и жалобам граждан, а муниципалитеты регулярно находятся в «активных» правоотношениях с собственниками и пользователями земель. Поэтому наделение (делегирование) полномочий по наложению административных взысканий на органы местного самоуправления явилось бы эффективной мерой в отстаивании публичных экологических интересов.

Данные выводы связаны с охраной вод на землях населенных пунктов и сельскохозяйственного назначения, так как не все водные ресурсы находятся на учете в государственном водном реестре. Водохозяйственные сооружения, по которым воды используются в различных целях могут находиться в частной и муниципальной собственности, а их повреждение может привести к загрязнению вод. Это еще один аргумент в пользу наделения полномочиями по привлечению к административной ответственности органы МСУ.

Количественное и качественное состояние вод в Кыргызстане ведется только по категориям земель водного фонда, при этом водные ресурсы могут находиться на землях других категорий и нуждаться в охране. Право частной собственности на природные ресурсы регулиру-

---

<sup>1</sup> Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/8> (дата обращения: 10.04.2019).

ется конституционным, гражданским, земельным и экологическим законодательством. При этом имеются противоречия между данными отраслями законодательства, которые на практике приводят к неоднозначным решениям. О необходимости гармонизации данных отраслей путем внесения нормы в Земельный Кодекс КР, указывающий перечень земель, изъятых из гражданского оборота, указывает кыргызстанский ученый С.Г. Колесниченко<sup>1</sup>. В предлагаемом перечне есть земли водного фонда (кроме ирригационных сетей). Согласны с ним, но вместе с тем, считаем, что этого недостаточно. Именно наделение органов муниципального контроля полномочиями по привлечению к административной ответственности по ряду статей КоАО КР должно придать эффект в части охраны водных ресурсов в Кыргызстане.

В современных условиях, роль суда, как одного из базовых правоохранительных органов, который должен реализовать экологическую функцию государства, выходит, несомненно, на первый план. Именно суд привлекает к уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушения экологического и водного законодательства. На это указывает ст. 54 Закона КР «Об охране окружающей среды», где оговаривается, что «юридические и физические лица, в том числе иностранные, причинившие ущерб окружающей среде ... обязаны возместить его в полном объеме... Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, производится добровольно либо по решению суда... Суммы ущерба также взыскиваются по решению суда».

С учетом того, что суды полномочны привлекать к административной ответственности по ряду экологических правонарушений, а также, они по закону выступают истиной в последней инстанции по дисциплинарным правонарушениям и по административным правонарушениям, по которым полномочны привлекать к ответственности иные органы, решения которых можно оспорить в суде, именно качество правосудия является залогом правового механизма охраны окружающей среды и будущего благоприятного состояния окружающей среды в целом.

В судебной системе, закрепленной в Конституции Кыргызской Республики, три подсистемы – Конституционная палата при Верховном Суде КР, которая оценивает соответствие законов и других нормативных актов Основному закону, суды общей юрисдикции и суд экономический. При характеристике материальных и процессуальных норм права, составляющих законодательную базу для отправления

---

<sup>1</sup> Колесниченко С.Г. Право частной собственности на земельный участок в Кыргызской Республике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2010. С. 14.

правосудия, предмет которого носит природоохранный характер, зревают множество коллизий и пробелов в законодательстве. Нередки случаи, когда за вред, причиненный окружающей среде, здоровью тысяч граждан в результате промышленной аварии, к уголовной ответственности привлекается должностное лицо. В конечном итоге даже обвиняемые лица оправданы, а преступление остается безнаказанным<sup>1</sup>.

Выход из подобного положения по мнению А.М. Архипова состоит в том, что за деяние, предусмотренное уголовным законом, необходимо привлекать само юридическое лицо<sup>2</sup>. В уголовном законодательстве Кыргызстана такой новеллы нет. Как отмечалось в докладе комиссии ООН еще в 1992 г., экологическое уголовное право должно охватывать все области охраны окружающей среды и оказывать поддержку наложения штрафов на корпорации<sup>3</sup>.

Согласны с мнением М.П. Клейменова, который отмечает, что «криминализация действий субъектов, посягающих на окружающую среду, объективно обуславливаемая результатами экологического прогнозирования, гуманистична по своей сути. Уголовный закон в данном случае, защищая природу, защищает и человека, заботясь об интересах не только живущих, но и будущих поколений»<sup>4</sup>.

Анализируя судебную практику в данной области, можно прийти к выводу, что несмотря на очевидность проблемы возмещения вреда Верховный Суд как в бытность СССР, так и Кыргызской Республики весьма осторожно относится к выработке рекомендаций, способных оживить судебную практику о взыскании ущерба причиненного здоровью и имуществу граждан водным (экологическим) правонарушением<sup>5</sup>.

Вместе с тем, в п. 7 вышеуказанного Постановления Пленума ВС Кыргызстана указывается, что судам, при разрешении исков о возмещении ущерба, причиненного объектам природы, надлежит неуклонно соблюдать требования законодательства о полном возмещении ущерба,

---

<sup>1</sup> Бейшембиев Э.Дж., Кадыров А.А., Колесниченко С.Г. О юридической ответственности Кумтор Оперейтинг Компани за совершенные экологические правонарушения // Газета Res Publica Бишкек. 1998.

<sup>2</sup> Архипов А.М. Экологическая функция Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. С. 13.

<sup>3</sup> См.: Доклад комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Вена 13-23 апреля 1993 г. // ООН. ЭКОСОС. Докл. E/1993/32 E/SN. 15/199319.

<sup>4</sup> Клейменов М.П. Уголовно-правовое прогнозирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1992. С. 27.

<sup>5</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» // Бюллетень ВС СССР. 1983. № 2; Постановление Пленума Верховного Суда Республики Кыргызстан от 25 декабря 1992 г. «О судебной практике по гражданским делам, связанным с нарушением законодательства об охране природы» // Бюллетень ВС РК. 1992. № 4.

причиненного нарушением закона об охране природы. Говорится в этом пункте и о том, что при вынесении решений и приговоров, судами должны быть исключены факты необоснованного освобождения виновных лиц от возмещения ущерба, снижения размера сумм, подлежащих взысканию.

Как показало обобщение судебной практики на тот период, в суды попадали гражданские дела, связанные с экологическими правонарушениями, в том числе об уничтожении рыбных запасов и загрязнении водоемов. В пункте 4 Постановления судам рекомендуется в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний привлекать к участию в рассмотрении дел в качестве специалистов или экспертов: лесоводов, ботаников, охотоведов, зоологов, ихтиологов, гидрометеорологов, санитарных врачей и др. В свете вышеуказанного, уместно напомнить мнение того же А.М. Архипова о том, что жизненно необходимым является создание специализированных экологических судов.

Также при судах он предлагает создать эколого-экспертные лаборатории, которые позволили бы суду обеспечить принцип объективности экспертизы<sup>1</sup>. Если первое предложение А.М. Архипова внедрять в правоохранительную систему Кыргызстана рано, в свете того факта, что, приняв Закон КР «О присяжных заседателях» еще 9 лет назад, государство не в состоянии его применять, то создание эколого-экспертной лаборатории при судах, было бы вполне приемлемым и своевременным шагом.

Нужно подчеркнуть, что особая роль в регулировании тех или иных общественных отношений, в том числе экологических (водных) отводится судебной практике. Таким образом, наращивая и обобщая судебную практику, продолжает совершенствоваться и формироваться нормативно-правовая база как свод источников водного права, в частности. И хотя, в настоящее время идут дискуссии по поводу относимости судебных актов и судебной практики к источникам права в целом, они признаны таковыми даже на международном уровне<sup>2</sup>.

Отечественному правосудию, при обобщении судебной практики в Кыргызстане, необходимо учесть, как считаем, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. №

---

<sup>1</sup> Архипов М.А. Экологическая функция Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. С. 19.

<sup>2</sup> Кошчев С.А. Судебная практика как показатель эффективности экологической политики государства // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации / под. ред. С.А. Боголюбова, Н.И. Хлуденевой. М., 2011. С. 101.

21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». В преамбуле данного постановления указывается причины его принятия: «в связи с вопросами, возникшими у судов и в целях обеспечения единства судебной практики...».

Анализируя состояние действующего законодательства, напрашиваются ряд выводов:

1) Чтобы предотвратить обращения в суды за защитой прав и законных интересов водопользователей, оградить суды от той функциональной нагрузки на предмет определения законности действий тех или иных субъектов правоотношений, предлагается наделить бассейновые советы или же бассейновые комиссии при бассейновых советах полномочиями по разрешению водных споров. Согласно п. 2 ст. 5 ВК КР, «управление водными использованием и охраной водных ресурсов осуществляется в границах территории главного бассейна по гидрографическому принципу, относящихся к озеру Иссык-куль и главным рекам Кыргызской Республики.» В каждом главном бассейне соответствующие бассейновая водная администрация и бассейновый совет отвечают за определенные аспекты по управлению водными ресурсами. Предположительно, это будет досудебный порядок разрешения споров, которого пока не существует. Пункт 2 ст. 10 ВК КР определяет состав бассейнового совета, куда включаются бассейновой водной администрации (представители уполномоченного органа водного хозяйства), территориальных структур государственного органа по охране окружающей среды, государственного органа по чрезвычайным ситуациям, государственного органа по гидрогеологии, государственного санитарно-эпидемиологического органа, осуществляющего деятельность в данном главном бассейне, а также представители местной государственной администрации, неправительственных организаций и водопользователей, включая ассоциации водопользователей. Одной из задач бассейнового совета является координация деятельности в водном секторе главного бассейна. Напрашивается неоспоримый вывод: бассейновые комиссии при бассейновых советах намного компетентнее, всестороннее, быстрее и профессиональнее, чем суды, у которых отсутствует судебная практика в данной сфере, будут разрешать водные споры.

2) Согласно п. 2 ст. 96 Конституции Кыргызской Республики, Пленум Верховного Суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики. Статья 31 Закона Кыргызской Республики «О норматив-

ных правовых актах» от 20 июля 2009 г. № 241 закрепляет только за нормотворческими органами право толкования, (разъяснения) «в случае обнаружения неясностей в нормативных правовых актах, неправильной или противоречивой практики их применения». Суды, как известно, к нормотворческим органам не относятся. Предлагается внести дополнения в Закон КР «О нормативных правовых актах», которые бы закрепляли за Пленумом Верховного Суда право давать официальные разъяснения по вопросам применения законодательства. Учитывая тот факт, что на сегодняшний день, судебная практика в сфере регулирования водных отношений находится на стадии формирования, роль Верховного Суда как главного консультативного органа, выходит на первый план.

### **Библиографический список**

1. Fortbildung zum thema okologie umweltschutz (Iergangsmaterialien fur die polizei). Bandiv. UNESCO/ Berlin/ 1990. P. 5-15.
2. Архипов М.А. Экологическая функция Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. 26 с.
3. Бейшембиев Э.Дж., Кадыров А.А., Колесниченко С.Г. О юридической ответственности Кумтор Оперейтинг Компани за совершенные экологические правонарушения // Газета Res Publica Бишкек. 1998.
4. Бринчук М.М. Экологическое право. 2-е издание. М.: Юрист 2004. 670 с.
5. Доклад комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Вена 13-23 апреля 1993 г. // ООН. ЭКОСОС. Докл. E/1993/32 E/SN. 15/199319.
6. Кадыров А.К. Правовая охрана природы в Киргизской ССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1988. 23 с.
7. Клейменов М.П. Уголовно-правовое прогнозирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1992. 36 с.
8. Коваленко О.В. К вопросу о возбуждении уголовного дела при расследовании экологических преступлений // Право и предпринимательство. № 1. 2014. С. 33-34.
9. Колесниченко С.Г. Право частной собственности на земельный участок в Кыргызской Республике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2010. 27 с.
10. Кошечев С.А. Судебная практика как показатель эффективности экологической политики государства // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации / под. ред. С.А. Боголюбова, Н.И. Хлуденевой. М., 2011. С. 101.

11. Мадалинов А.Т. Некоторые аспекты юридической ответственности в сфере охраны окружающей среды // Таврический научный обозреватель. 2016. №4 (9). С. 93-98.
12. Мукашева А.А. Современные теоретические и методологические проблемы водного права в Республике Казахстан: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Астана, 2010. 34 с.
13. Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 31 с.
14. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. С. VII-VIII, 265-267.
15. Пономарев М.В. Возмещение вреда окружающей среде при строительстве, реконструкции и эксплуатации линейных объектов: правовой аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6. С. 67.
16. Правовые аспекты государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола // под ред. С.А. Боголюбова. М., 2008.
17. Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. М., 2013. 144 с.
18. Сиваков Д.О. Водное право: учебно-практическое пособие. М. Юстицинформ, 2009. 296 с.
19. Слепенкова О.А. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Право и экология: материалы VIII международной школы-практикума молодых ученых-юристов). М., 2014. С. 159.
20. Сулова Н.В. Роль специализированных природоохранных прокуратур в обеспечении единой государственной экологической политики Российской Федерации // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации. М., 2011. С. 92.
21. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский В.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978. 279 с.

## § 15. Правовой механизм защиты прав на рациональное использование и охрану вод в Кыргызстане



**Автор:** Оторова Бактыгуль Каныбековна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына (г. Бишкек), член Правления «Ассоциации «Юристы Кыргызстана», член редакционного совета журнала Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета (г. Семей).

Автор более 40 научных и учебно-методических публикаций. Зарубежный научный консультант PhD докторантов по специальности «6D030100-Юриспруденция» Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета (г. Семей).

*Аннотация.* В работе рассматриваются актуальные вопросы правовой охраны вод в Кыргызстане, содержание норм Водного Кодекса Кыргызской Республики, а также других нормативных правовых актов как составной части экологического законодательства в целом. Анализируются правовые акты, устанавливающие юридическую ответственность за нарушения водного законодательства, эффективность юридической ответственности при принятии мер по охране вод от негативного воздействия хозяйственной деятельности.

*Ключевые слова:* Кыргызстан, охрана вод, защита экологических прав, правовой механизм, экологическое законодательство, юридическая ответственность.

Охрана вод представляет собой деятельность, направленную на сохранение, восстановление и улучшение состояния природных запасов воды на Земле. Достижение этих целей обеспечивается разнообразными способами – естественнонаучными, техническими, экономическими, воспитательными средствами.

Правовой способ охраны вод играет немаловажную роль в сохранении качества природных вод. Совокупность правовых средств, используемых для достижения указанных целей, составляет правовую охрану вод. Эти средства включают издание и применение соответ-

ствующих законов и других правовых актов, установление запретов и дозволений, всестороннее обеспечение исполнения правовых требований охраны вод, контроль за их соблюдением и осуществление юридических санкций в случае их нарушения<sup>1</sup>.

В связи с тем, что охрана вод обусловлена взаимосвязью природных запасов воды с другими составными частями природы: землей, ее недрами, лесами, животным и растительным миром, требования водного законодательства должны содержаться и в ином природоресурсном законодательстве.

В первую очередь содержание норм по охране вод должны быть прописаны в головном источнике водного права – в Водном Кодексе Кыргызской Республики<sup>2</sup>. Механизм правовой охраны вод должен основываться на п. 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики<sup>3</sup>, которая гласит, что воды, наряду с другими природными ресурсами, находятся под особой охраной государства.

Охране водных ресурсов от загрязнения и истощения посвящена глава 9 Водного Кодекса Кыргызской Республики. Отраслевые кодексы, в том числе и Водный Кодекс, имеют первоначальную цель регулировать порядок использования природных ресурсов. Поэтому при анализе качества данных правовых норм нужно их рассматривать сквозь призму требований природоохранного законодательства и, в первую очередь, требований Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды». Статья 4 данного Закона закрепляет, что воды наряду с другими природными ресурсами подлежат охране от загрязнения, порчи, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного отрицательного воздействия.

Статья 50 ВК КР устанавливает общий запрет на загрязнение воды, выражающийся в том, что сброс загрязняющих веществ в водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда запрещается, за исключением случаев, определенных в разрешении на сброс. То есть сброс должен контролироваться государством в лице специально уполномоченного органа управления водными ресурсами.

Положением, утверждаемым Правительством КР определяется максимальный объем сброса отходов и загрязняющих веществ в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда,

---

<sup>1</sup> Каверин А.М. Правовая охрана вод от загрязнения. М.: Юридическая литература, 1977. С. 8.

<sup>2</sup> Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 г. № 8 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1605?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.03.2019).

<sup>3</sup> Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г.) // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru> (дата обращения: 03.03.2019).

процессы и стандарты для очистки отходов и загрязнителей до их сброса в водный объект, водохозяйственное сооружение или земли водного фонда.

А непосредственно в самом Водном Кодексе (ст. 52) определено содержание разрешения:

- количество загрязняющих веществ, которые можно сбросить за определенный промежуток времени;

- описание месторасположения сбросных сооружений с их характеристикой и приложением картографического материала;

- мониторинг сбросов владельцем разрешения и периодичность, с которой данная информация по мониторингу должна предоставляться в уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды;

- описание процессов очистки отходов и загрязнителей, которые были проведены и в дальнейшем будут проводиться перед сбросом их в водный объект;

- описание проекта строительства и эксплуатации всех сооружений по предварительной и окончательной очистке отходов и загрязняющих веществ, а также сбросных сооружений и контролирующих устройств;

- другие условия, определяемые Правительством КР, необходимые для сокращения или предотвращения загрязнения водных объектов и водохозяйственных сооружений, соответствия качеству воды, включая сезонные или другие изменения количества или концентрации загрязнителей, которые могут быть сброшены.

В третьем пункте ст. 52 ВК КР оговаривается, что в разрешении на сброс могут быть установлены ограничения для владельца разрешения в виде снижения концентрации загрязнителей. Определенную сложность в осуществлении контроля по охране водных объектов представляет то, что земельные участки категории земель сельскохозяйственного назначения находятся в частной собственности, и водохозяйственные сооружения, при использовании которых возможно загрязнение вод, могут также находиться в частной собственности.

В первую очередь, это касается специальных субъектов водного права – ассоциаций водопользователей и их союзов. Правовое регулирование деятельности ассоциаций водопользователей осуществляется на основании Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей». В отношении водопользователей-членов ассоциации ст. 33 ВК КР оговаривает, что эти водопользователи снабжаются водой asso-

циями водопользователей на основе ежегодного заключаемого договора.

В соответствии со ст. 51 ВК КР, Правительство КР должно утвердить список загрязняющих веществ, представляющих угрозу для окружающей среды, запрещаемых для сброса в водные объекты, водохозяйственные сооружения или земли водного фонда, а также утверждает Положение, определяющее максимальный объем сброса отходов и загрязняющих веществ в водный объект, процессы и стандарты для очистки отходов и загрязнителей до их сброса в водный объект. Как минимум, два нормативных акта должны быть приняты и периодически обновляться в зависимости от исследований, проводимых с загрязняющими веществами и процедурами проведения процессов и стандартов в целях очистки от них.

На сегодняшний день разрешительная система водопользования по действующему водному законодательству основывается только на разрешении на сброс загрязняющих веществ, на другие цели водопользования разрешения не требуется. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 10 декабря 2012 г. № 90 отменил необходимость приобретения разрешения на девять приоритетных видов водопользования, прямо указанных в ВК КР.

На основании вышеназванного закона из 99 статей ВК КР полностью утратили силу семь статей, а двадцать одна статья существенно сокращена, при этом, порядок получения разрешений остался. Что теперь представляет из себя по юридической конструкции Водный Кодекс, не совсем понятно.

Кроме того, утратили силу такие жизненно важные «кровеносные» подзаконные нормативные акты как «Правила охраны поверхностных вод» от 09 августа 1993 г. и «Правила приема сточных вод в канализацию» от 05 мая 1994 г. № 79 в связи с принятием Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» в редакции от 20 июля 2009 г. № 241<sup>1</sup>.

Причина утраты силы правовых актов чисто юридическая: новая редакция закона существенно сократила количество правотворческих органов. Это было сделано законодателем во избежание пресловутого ведомственного интереса при принятии нормативного правового акта. По действующей редакции закона только Правительство Кыргызской

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» в редакции от 20 июля 2009 г. № 241.

Республики в системе исполнительной ветви власти полномочно принимать нормативные правовые акты.

Дело было за малым – принятие непосредственно Правительством КР данных нормативных актов. Но этого сделано не было. Но проблема не только в этом. Надо отметить, что современная концепция природоохранного нормирования, основанная на установлении предельно допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, которая не вызывает нежелательных изменений в ней, была разработана в Кыргызстане в 70-80-х годах прошлого столетия и действовала по настоящее время практически в неизменном виде. В Кыргызстане на тот момент действовало общесоюзное законодательство, и, в связи с этим, уместно привести высказывания российского ученого О.А. Романовой, о том, что «слабостью действующей системы экологического нормирования является то, что она, будучи логически и научно обоснованной, практически не учитывает возможности современных технологий и экономики. Это приводит к разрыву теории и практики правового регулирования нормирования»<sup>1</sup>.

Природоресурсное законодательство осуществляется на разрешительном типе правового регулирования отношений. Внесенные изменения в части отмены разрешений противоречат принципу приоритета публичных интересов над частными. Это, в свою очередь, может привести к истощению, засорению и загрязнению вод, и, в конечном итоге, к деградации экосистем.

Есть два варианта выхода из создавшейся ситуации: первый вариант – посредством принятия проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Водный Кодекс Кыргызской Республики» вернуть разрешительный порядок водопользования, и второй вариант – полностью перейти на договорной порядок предоставления природных водных ресурсов в пользование.

Реализация требований по охране водных объектов основывается на системе нормирования качества окружающей среды. В статье 7 Закона КР «Об охране окружающей среды» закрепляется, что «нормирование качества окружающей среды представляет собой систему нормативов и стандартов качества окружающей среды, разрабатываемых на основе международных конвенций и соглашений с учетом новейших достижений науки». Статья 8 этого же Закона, в отношении охраны вод, среди видов нормативов качества окружающей среды указывает нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в воде и нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ.

---

<sup>1</sup> Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. М. 2013. С. 131.

Статья 13 Закона, в свою очередь, устанавливает, что специальное природопользование осуществляется в рамках установленных лимитов.

При этом, в Водном Кодексе КР в ст. 1 вообще не дается определение понятия «охрана вод». Так как охрана водных объектов и охрана окружающей среды соотносятся как часть и целое, обращаемся к Закону КР «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>. Статья 2 данного Закона дает понятие термину «охрана окружающей среды» как «система государственных и общественных мер, направленных на обеспечение гармоничного взаимодействия общества и природы на основе сохранения и воспроизводства природных богатств, рационального использования природных ресурсов, улучшения качества окружающей человека жизненной среды».

Поэтому в ВК КР, во-первых, необходимо дать понятие термину «охрана вод»; во-вторых, максимально детально прописать, что в себя включает «система государственных и общественных мер», и указать, при этом, не только мероприятия, направленные на сохранение и восстановление водных объектов, но и мероприятия, направленные на рациональное природопользование, предотвращение негативного воздействия на водные объекты, на ликвидацию последствий негативного воздействия при их наличии<sup>2</sup>. Считаем необходимым, убрать из юридической терминологии лишние слова, не употребляемые в природоохранном законодательстве и подойти предметно к этому вопросу.

Особое место в водном законодательстве Кыргызской Республики занимает Закон КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» (далее – Закон об АВП)<sup>3</sup>, принятый в 2002 г. Закон имел цель создания объединений водопользователей для обеспечения в общественных интересах эксплуатации и содержания ирригационных систем в сельской местности. В части охраны вод Закон накладывает финансовую обязанность содержания и управления ирригационными системами на ассоциации. Статья 3 Закона устанавливает, что одной из основных задач ассоциаций водопользователей является предотвращение загрязнения вод, осуществление мероприятий по улучшению качества земель, реабилитация и улучшение ирригационных систем внутри зоны обслуживания АВП. Статья 4 Закона закрепляет принципы деятельности АВП: «обес-

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 27 апреля 2009 г. № 131 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203139?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.03.2019).

<sup>2</sup> Дубовик О.Л. Комментарий к ВК РФ; Попкова В.А. «Водное законодательство и экологические вызовы» Сборник материалов научно-практической конференции. М., 2012. С. 121.

<sup>3</sup> Закон КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» от 15 марта 2002 г. № 38 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/993> (дата обращения: 05.03.2019).

печение рационального и экономного использования воды, сокращение непроизводительных потерь, предотвращение эрозии и засоления земель, недопущение переувлажнения земель»; «обеспечение экологической безопасности, соблюдение прав и законных интересов собственников земельных участков и землепользователей».

Выполнение задач на основе вышеуказанных принципов должно было стимулировать передачу на безвозмездной основе государством водохозяйственных сооружений ассоциациям водопользователей на основе принятия Постановления Правительства от 06 апреля 2004 г. № 234 «О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований».

По сути, государство, являясь исключительным собственником водных ресурсов, передало в собственность других субъектов водных правоотношений водохозяйственные сооружения, которые находятся или связаны с водными объектами, оставив за собой право контроля.

Насколько это правильно? Закон об АВП призван реализовывать нормы Водного Кодекса КР в части охраны вод. Охрана вод, в свою очередь, предусматривает ряд мероприятий, которые требуют финансовых затрат. Хотя частная собственность на водохозяйственные сооружения допускается только на те сооружения, которые обслуживают одну ассоциацию водопользователей, считаем, что государство должно нести часть финансового бремени.

Другим примером того, что государство не может в полной мере решить вопрос финансового обеспечения содержания водохозяйственных сооружений, является принятие ряда постановлений Правительства.

Сначала было принято Постановление Правительства от 28 декабря 2001 г. «О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителей питьевой воды и их последующей эксплуатации». Затем – Постановление Правительства «О передаче систем сельского водоснабжения с баланса сельских общественных объединений потребителей питьевой воды на баланс органов местного самоуправления» от 02 октября 2010 г., в котором органам местного самоуправления поручено закладывать ежегодно средства в своем бюджете для ремонта систем. Управление системами, при этом, остается за объединениями потребителей питьевой воды (п. 4).

Выход из создавшейся ситуации видится в создании конфедерации, суть которой заключается в совместном управлении водохозяйственными сооружениями государственных органов водного хозяйства, охраны окружающей среды, органов местного самоуправления и водо-

пользователей. Проблемы решались бы сообща, с выделением финансовых средств с трех бюджетов, – государственного, муниципального и частного. Бюджет конфедерации состоял бы из вливаний трех бюджетов. Конфедерации должны создаваться по бассейновому принципу.

Важным подзаконным нормативным правовым актом в части охраны вод является Постановление Правительства «Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного водного кадастра Кыргызской Республики» от 25 января 1995 г. № 19<sup>1</sup>. В целях реализации ст. 6 Закона КР «Об охране окружающей среды», где одним из принципов охраны окружающей среды является принцип государственного учета и социально-экономической оценки природных ресурсов, подп. 2 п. 1 вышеуказанного Положения закрепляет, что Государственный водный кадастр ведется в целях «планирования водохозяйственных мероприятий, рационального использования и охраны водного фонда, государственного учета и контроля за использованием и охраной вод, соблюдением норм и правил водопользования».

Сложность в ведении водного кадастра заключается в участии, по крайней мере, четырех государственных ведомств по соответствующим разделам, на которые указывает Положение. Пункт 20 Положения устанавливает необходимость оплаты за предоставление данных государственного водного кадастра. Считаем, что не все сведения, содержащиеся в государственном водном кадастре, должны предоставляться на платной основе. Статья 50 Закона КР «Об охране окружающей среды» требует, чтобы информация об окружающей среде предоставлялась государственными органами за плату, не превышающую стоимость технических (ксерокопирование, флэшки и т.д.) и трудовых затрат.

Из трех разделов государственного водного кадастра два имеют подраздел по качеству поверхностных вод и подземных вод, соответственно являются информацией экологического характера. Поэтому, надо привести в соответствие Положение с нормой ст. 50 Закона «Об охране окружающей среды».

Еще одной правовой мерой, направленной на охрану вод является принцип платности природопользования, установленный ст. 15 Закона КР «Об охране окружающей среды». В частности, за сброс загрязняющих веществ в водные объекты устанавливается плата, которую определяет Постановление Правительства Кыргызской Республики

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного водного кадастра Кыргызской Республики» от 25 января 1995 г. № 19 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/36024?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.01.2019).

ки от 19 сентября 2011 г. № 559 «Об утверждении методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике» (далее – Методика)<sup>1</sup>.

Согласно п. 18 Методики, расчет платы за сброс загрязняющих веществ в водные объекты составляет за одну тонну 1,2 сома (примерно 1 росс.рубль), что считаем платой слишком заниженной. На мероприятия по восстановлению чистоты природных вод нужны немалые финансовые средства, которые не закладываются в государственном бюджете. В связи с этим, природопользователи – пользователи водных ресурсов должны компенсировать загрязнение вод во вновь созданные государственные внебюджетные фонды охраны природы.

Закон Кыргызской Республики «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» от 08 мая 2009 г. № 151<sup>2</sup> устанавливает требования экологической безопасности, обеспечивающих охрану водных объектов. Закон также устанавливает требования по обеспечению охраны объектов животного и растительного мира. Нормы статьи 11 и 12 данного Закона в достаточной степени полно раскрывают содержание запретов и ограничений различных видов хозяйственной деятельности связанной с воздействием на водные объекты.

Положение «Об охране подземных вод», утратившее силу по причине принятия Закона КР «О нормативных правовых актах» в новой редакции, где круг правотворческих органов в системе исполнительной власти сведен до минимума в лице Правительства Кыргызской Республики, ранее устанавливало организационно-правовые механизмы охраны подземных вод от загрязнения. У заинтересованных министерств и ведомств, в данный момент есть возможность устранить недостатки и противоречия в содержании Положения, тщательно его проработать и представить на утверждение Правительства, как того требует действующая редакция Закона «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 г. № 241<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2011 г. № 559 «Об утверждении методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95265> (дата обращения: 06.04.2019).

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» от 08 мая 2009 г. № 151 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202693?cl=ru-ru> (дата обращения: 06.04.2019).

<sup>3</sup> Правила охраны поверхностных вод Кыргызской Республики (утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 марта 2016 г. № 128); Положение об охране подземных вод в Кыргызской Республике (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 марта 2015 г. № 92) // URL: [minjust.gov.kg](http://minjust.gov.kg) (дата обращения: 06.04.2019).

По действующей редакции Закона КР «О недрах»<sup>1</sup>, подземные воды признаны полезными ископаемыми, а большинство пунктов Положения использует термин «водопользователь», накладывает обязанности на водопользователей, хотя, автоматически, исходя из того, что добыча полезных ископаемых является основным видом недропользования, должно осуществляться правовое регулирование в рамках горного законодательства.

К примеру, п. 8.3. Положения для устройства полигона в целях подземного захоронения стоков в каждом отдельном случае требует наличие лицензии на недропользование или на водопользование, что считаем неприемлемым. Правовой акт должен четко регламентировать, какой разрешительный документ и в каком государственном органе субъект правоотношений должен получить. Наличие в Положении создания межведомственных комиссий для устройства полигона по захоронению промышленных стоков и ликвидации выработок горных пород, считаем, положительным моментом правовой нормы.

Закон КР «Об нормативных правовых актах», принятый в новой редакции, имеет своей целью упорядочить разработку и принятие нормативных правовых актов в системе исполнительной власти. По действующей редакции только Правительство является правотворческим органом в системе исполнительной власти.

Считаем правильным, что законодатель принял такую норму. Устраняется ведомственный интерес при принятии актов. Но в то же самое время, регулирование отношений по охране вод нуждаются в скорейшем принятии Правительством новых подзаконных нормативных актов, таких как «Положение об охране подземных вод», «Правила охраны поверхностных вод в Кыргызской Республике», «Правила приема сточных вод в канализацию». Все эти акты имеют целью охрану вод. В вышеупомянутом Законе «О нормативных правовых актах» в ст. 33-1 говорится, что нормотворческие органы должны систематически проводить мониторинг эффективности нормативных актов. При выявлении пробелов и недостатков, устранять их. Пока вместо утративших силу актов новые не приняты.

В нынешних условиях, когда в экономических целях законодатель идет в разрез с принципом разрешительного порядка регулирования использования природных ресурсов, превращая Водный Кодекс Кыргызстана в непонятный ни для кого юридический документ, Закон

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 г. № 49 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782> (дата обращения: 07.04.2019).

Кыргызской Республики «О воде»<sup>1</sup>, принятый в 1994 г., должен явиться основой применения водного законодательства.

О том, что в Кыргызстане действуют одновременно два нормативных правовых акта – Закон «О воде» и Водный Кодекс, регулирующих одни и те же общественные отношения, но разные по своему содержанию, автор уже упоминал в юридической литературе<sup>2</sup>. Но ограниченность самого Закона «О воде» налицо.

Это можно видеть по тому, какое количество подзаконных актов было разработано для полного охвата как использования, так и охраны водных ресурсов на тот период времени<sup>3</sup>. Только в области нормирования сбросов и охраны водных ресурсов было разработано порядка 14 подзаконных актов.

К примеру, условия выдачи разрешения на сброс сточных вод оговариваются в ст. 36 Закона «О воде». Тем не менее, более детальных положений, где бы описывалось минимальное содержание формы разрешения на сброс сточных вод, не существует. По этому вопросу также отсутствует руководства для промышленности и разрешительных органов. Не существует установленных форм для заявок и разрешений.

Результатом этого является невыполнение и различное толкование законов. Для того чтобы разрешения были применимы, они должны быть четкими и ясными. В соответствии со ст. 36 Закона «О воде» сброс промышленных сточных вод является одним из видов водопользования. В статьях 14-16, 26 этого же закона говорится о том, что водопользование осуществляется на основе лицензий.

Однако данные статьи Закона «О воде» противоречат Закону «О лицензировании»<sup>4</sup>. Водопользование не упоминается в списке видов деятельности, которые требуют получения лицензии в соответствии со ст. 9 Закона «О лицензировании». Поэтому, сложилась парадоксальная ситуация, когда водопользование по законодательству должно регулироваться ограничениями на сброс, но на практике этого не происходит. Это приводит не только к нерациональному использованию водных

---

<sup>1</sup> Закон Кыргызской Республики «О воде» 14 января 1994 г. № 1422-XII // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/729/50?cl=ru-ru> (дата обращения: 06.03.2019).

<sup>2</sup>Кадыров А.А. Проблемы правового регулирования водных отношений в Кыргызской Республике // Экологическое право. 2011. № 3. С. 19-21.

<sup>3</sup>Неронова Т.И. Регулирование качества питьевой воды на правовом уровне // Материалы Национальной конференции. Бишкек, 2003. С.113.

<sup>4</sup> Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» от 19 октября 2013 г. № 195 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058> (дата обращения: 06.03.2019).

ресурсов, но и не стимулирует природопользователей к бережному отношению к воде.

В целях охраны и рационального использования вод, в Кыргызстане, Правительством КР было принято Постановление «Об отнесении водоемов к различным категориям водопользования» № 472 от 23 сентября 1991 г.<sup>1</sup> Положением утвержден перечень водоемов, отнесенных к различным категориям водопользования, водные объекты в Кыргызстане разделены на три категории:

- питьевое;
- коммунально-бытовое;
- рыбохозяйственное.

Система классификации водопользования является основой для установления нормативов качества воды. Почти вся вода в Кыргызстане предназначена для рыбохозяйственного и рыболовного водопользования, хотя приоритетным по отношению к рыбохозяйственному являются питьевое и сельскохозяйственное водопользование. Но стоит отметить, что в отношении рыбохозяйственной категории установлены наиболее строгие правила.

Существующая в Кыргызстане система стандартов имеет два основных элемента:

– стандарты окружающей среды, выраженные в предельно допустимых концентрациях (ПДК). Он определяется, как концентрация веществ в воде, при превышении которых, вода становится непригодной к использованию по одной или нескольким категориям водопользования; и

– стандарты по сбросам, которые выражены в предельно допустимых сбросах (ПДС). Это максимальная масса вещества в сточных водах, которая может быть сброшена согласованным образом в определенном месте водного объекта в определенный промежуток времени, для того чтобы обеспечить соблюдение стандартов качества воды в местах мониторинга.

В связи с этим, система предусматривает утверждение временно допустимых сбросов (ВДС) разрешающих более высокий уровень

---

<sup>1</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Кыргызстан «Об отнесении водоемов к различным категориям водопользования» № 472 от 23 сентября 1991 г. // URL: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30277036&show\\_di=1](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30277036&show_di=1) (дата обращения: 10.04.2019). Примечание: данный документ признан утратившим силу Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 сентября 2009 г. № 561 «О рыбохозяйственном освоении и использовании естественных и искусственных водоемов в Кыргызской Республике» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90251?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.04.2019).

сбросов. Эти разрешения выдаются на индивидуальной основе органом, у которого имеются на то широкие полномочия. На данный момент это государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики.

Временные стандарты зачастую соответствуют фактическому уровню загрязнения, и создают мало стимула для улучшения ситуации. Они должны действовать только в течение ограниченного периода времени, но фактически это не так, ибо загрязняющие предприятия не в состоянии соблюдать нормы ПДС и ПДК. Следовательно, система экологических стандартов не в состоянии достичь на сегодня постепенного сокращения уровня загрязнения.

Нормирование качества воды состоит в установлении для воды водного объекта определенной категории совокупности допустимых значений показателей ее состава и свойств, в пределах которых надежно обеспечивается здоровье населения, благоприятные условия водопользования и экологическое благополучие самого водного объекта. Нормы качества воды водоемов и водотоков для условий хозяйственно-питьевого, коммунально-бытового и рыбохозяйственного водопользования установлены Правилами охраны поверхностных вод (1993 г., № 136). О том, по какой причине Правила утратили силу, было изложено выше.

Такие же правила действовали, в то время, когда Киргизская ССР была в составе Советского Союза, и назывались они Санитарные нормы и правила охраны поверхностных вод от загрязнения № 4630-88 от 4 июля 1988 г.<sup>1</sup> После обретения суверенитета и независимости они были переутверждены в 1993 г.

Действующий Закон «О воде» был принят на год позже Правил. Правила, в свою очередь, не были приведены в соответствие с Законом «О воде», в результате чего, наблюдается ряд противоречий между Правилами и Законом.

В пункте 3.11. Правил есть норма о возможности выдачи «временных разрешений» предприятиям на сброс сточных вод с превышением норм предельно допустимых выбросов (ПДС). Данный пункт противоречит ст. 36 Закона «О воде», согласно которой сброс сточных вод допускается в случаях, если он не приведет к увеличению содержания в водном объекте и водохозяйственном сооружении загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователями сточных вод до пределов, установленных нормами. То

---

<sup>1</sup> Санитарные нормы и правила охраны поверхностных вод от загрязнения № 4630-88 от 4 июля 1988 г. // Минздрав СССР. М., 1988. 69 с.

есть согласно статье 36 Закона «О воде» запрещается сброс сточных вод с превышением норм предельно допустимых сбросов (ПДС).

В 1998 году в Кыргызской Республике утвержден «Справочник допустимых концентраций и уровней воздействия», в котором собраны нормативы предельно допустимых концентраций, как по воде, так и по атмосферному воздуху. При этом, показатели ПДК, утвержденные в Справочнике, и показатели ПДК в Правилах охраны поверхностных вод – различны.

Перечни нормированных веществ и величины их ПДК в воде водных объектов, используемых для хозяйственно-питьевых и коммунально-бытовых нужд, устанавливаются министерством здравоохранения Кыргызской Республики, для рыбохозяйственных целей – Государственным агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики.

Для нормирования сбросов загрязняющих веществ, устанавливаются нормативы Предельно-Допустимых Сбросов (ПДС) – это масса вещества в сточных водах максимально-допустимая к отведению с установленным режимом в данном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте.

Для каждого выпуска сточных вод на основании расчетов устанавливаются на определенный срок предельно допустимые сбросы (ПДС) веществ, соблюдение которых должно обеспечить нормативное качество воды в контрольных створах водных объектов в соответствии с требованиями настоящих Правил или неухудшение сформировавшихся под влиянием природных факторов состава и свойств воды, качество которой хуже нормативного. При изменении расчетных условий (гидрологический режим, технология производства, объемы забора и сброса воды, качество стоков и др.) ПДС подлежат обязательному пересмотру.

Если сброс сточных вод производится в водные объекты, являющиеся источниками хозяйственно-питьевого водоснабжения или используемые в рекреационных целях, величины ПДС подлежат предварительному согласованию с органами государственной санитарно-эпидемиологической службы Минздрава Кыргызской Республики. Представленные на согласование материалы должны быть рассмотрены в установленный срок. В случае отказа от рассмотрения или необоснованного отклонения представленных материалов, органы по охране окружающей среды, руководствуясь водным законодательством, вправе принять по вопросу утверждения ПДС и плана мероприятий по их достижению самостоятельное решение.

Действующие объекты вместе с объектом ПДС представляют план мероприятий по их достижению, в которых должны быть отражены: сроки их реализации, планируемые затраты, достигаемый водоохраный эффект (расход и концентрация нормированных веществ в сточных водах после реализации каждого этапа плана). Указанные планы должны быть обеспечены в полном объеме финансовыми, материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами.

Во всех случаях пересмотра установленных ПДС конечной целью должно быть достижение и дальнейшее последовательное уменьшение ПДС вплоть до полного прекращения в перспективе сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Условия сброса сточных вод в системы канализации регламентируются «Правилами приема сточных вод в системы канализации». Для контроля качества сбрасываемых стоков в Кыргызской Республике структурными подразделениями Госагентства по охране окружающей среды проводится мониторинг по основным показателям сбросных вод в зависимости от того, производственные сточные воды или хозяйственно-бытовые. Всего определений проводятся по 22 показателям.

Озабоченность вызывает то, что сократился внутренний мониторинг самих предприятий. Качество внутреннего мониторинга, который продолжает проводиться, является недостаточным из-за наличия только нескольких промышленных лабораторий. Очень часто мониторинг проводится только по некоторым загрязнителям, включенным в разрешение, из-за недостатка необходимого оборудования и средств.

Несмотря на действующую нормативную базу в сфере нормирования водных объектов и качества сбрасываемых стоков в республике с 1991 г. объем загрязненных сточных вод (без очистки и недостаточно очищенных) увеличился с 2,9 млн.м до 3,8 млн.м.

Сбрасываемые промышленные, коммунально-бытовые стоки содержат от восьми до пятнадцати загрязняющих веществ. Основными загрязняющими компонентами являются: общая минерализация, БПК<sub>5</sub>, фенолы, пестициды, а в отдельных случаях – нефтепродукты, ионы аммония, нитраты, нитриты, медь, цинк.

Следует учесть, что многие предприятия-водопользователи осуществляют сброс неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод на рельеф местности, сухие лога и русла рек, на полив зеленых насаждений, что приводит к локальному загрязнению подземных вод. Кроме того, к загрязнению подземных вод приводит также сброс с полей орошения и дренажных вод, которые насыщены продуктами распада минеральных удобрений и ядохимикатов.

Анализ водного законодательства показывает, что перечень водных объектов в ВК КР нуждается в серьезной доработке. Мало того, что в Водном Кодексе среди видов водных объектов нет прудов, хотя в подзаконных нормативных актах они упоминаются, думается перечень водных объектов необходимо дополнить «естественными логами», так как свойство «текучести» вод предполагает возможное возвратное появление воды на прежнем месте.

Следовательно, сухие лога будут нуждаться в охране, как и сами воды в водных объектах. Касательно прудов, в настоящий момент, юридически они считаются озерами. Правовой режим озер должен быть несколько иным чем прудов. Считаю необходимым провести их разграничение.

По Водному Кодексу КР использование водных ресурсов включает, в том числе, запруживание и накопление воды ниже плотин и других водохозяйственных сооружений, отведение, ограничение или изменение стока воды в водном объекте, изменение дна, поймы, берегов, течения или характеристик водного объекта. Как правило, искусственно созданные водные объекты должны иметь более расширенный перечень требований по охране вод как при их создании, так и при их использовании. При этом в различных целях хозяйственной деятельности могут создаваться разные виды прудов.

Как правильно замечает профессор Г.А. Волков, пруды и обводненные карьеры часто являются неотъемлемым звеном экологической системы, значимым элементом окружающего ландшафта, часто многогранно дорогим и любимым местом жизни и отдыха<sup>1</sup>. Пруды и обводненные карьеры используются для различных целей: рыболовства и рыбоводства, рекреации, охоты, орошения, обводнения, водопоя скота и других целей. В зависимости от способа создания, различают «русловые пруды» и «пруды-копани». Существуют также, такие понятия как «пруды-отстойники» и «пруды-накопители» создаваемые при промышленном использовании вод<sup>2</sup>. У них должен быть свой правовой режим охраны и функционирования.

Стоит отметить существенный пробел в водном законодательстве в данной сфере. Обводненные карьеры также неизвестны кыргызстанскому законодательству и не выделены законодателем среди видов водных объектов. Думается, в целях охраны и рационального использования вод, соблюдения законных прав и интересов собственников

---

<sup>1</sup> Волков Г.А. Правовой режим прудов и обводненных карьеров: кто собственник? // Экологическое право. № 5. 2012. С. 24-27.

<sup>2</sup> Каверин А.М. Указ. соч. С. 47.

земельных участков категории земель населенных пунктов и сельскохозяйственного назначения, устранения пробелов и коллизий законодателью необходимо: во-первых, дополнить перечень водных объектов в ВК КР прудами и обводненными карьерами, во-вторых, признавать прудами только искусственно созданные водоемы, в свою очередь, не относящиеся к понятию водохозяйственных сооружений, в-третьих, признать право частной собственности на них, и в-четвертых, не относить к понятию «пруда» как обособленного водного объекта «русловые пруды», так как они являются частью другого водного объекта.

Касательно обводненных карьеров тоже появляется много вопросов. Если их вводить законодательно, то деятельность по их использованию и охране будет нуждаться в детальном правовом регулировании. Ведь большая часть обводненных карьеров может образоваться на землях таких категорий как земли государственного резерва месторождений полезных ископаемых и земли промышленности, а это как раз те земли, которые испытали негативное воздействие на почву, воду и недра.

В случае предоставления в собственность земельных участков, на которых находится обводненный карьер, компетентные государственные органы должны предварительно установить, насколько безопасно будет водопользование в таких обводненных карьерах. Считаем необходимым и после приобретения в собственность юридическими и физическими лицами, чтобы государство контролировало в публичных интересах использование прудов и обводненных карьеров.

Думается, надо исходить из того, что в нынешних условиях развития рыночных отношений, когда земли категорий сельскохозяйственного назначения и земли населенных пунктов могут находиться в частной собственности, свойство «текучести» самих вод, владение и пользование ими в целях, не противоречащих целевому назначению земельных участков, законодательно надо разрешить частную и муниципальную собственность на замкнутые и небольшие по объему воды водоемы. Юридическая судьба поверхностных вод с земельными участками, на которых они находятся, должна быть единой.

Стоит отметить и тот факт, что в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним» государство признает и защищает права собственника с момента его регистрации. Соответственно, на водные ресурсы, принадлежащие государству на праве собственности, правоудостоверяющие документы должны быть оформлены в первую очередь. Каждый водный объект должен быть на учете в кадастре водных

ресурсов. Если на водном объекте имеются водохозяйственные сооружения, то сооружения должны быть на учете в государственном водном реестре. В случае отсутствия правоудостоверяющих документов, государству, при возникновении споров, будет затруднительно доказать право собственности на те или иные водные ресурсы.

Анализируя состояние законодательства в сфере охраны вод в Кыргызстане, следует согласиться с мнением российского профессора О.Л. Дубовик, что «главное – это отсутствие ориентиров, конкретных задач и средств охраны водных объектов»<sup>1</sup>. В действительности исполнительная власть страны не имеет ориентиров в отношении того, как и какими финансовыми, правовыми и организационными средствами обеспечить рациональное использование и охрану вод. При внедрении конфедеративного принципа управления водными ресурсами, ответственность в равной мере будет возлагаться на всех субъектов водных правоотношений. Касательно правовых мер, считаем крайне важным, разрабатывать, устранять пробелы, принимать и вводить в действие законы и подзаконные акты, их детализирующие одновременно. Важно принять нужный закон, но не менее важно разработать механизм его реализации.

### **Библиографический список**

1. Волков Г.А. Правовой режим прудов и обводненных карьеров: кто собственник? // Экологическое право. № 5. 2012. С. 24-27.
2. Дубовик О.Л. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. Специально для системы ГАРАНТ, 2012. URL: <http://base.garant.ru/58096774/#ixzz5tdJgBef2> (дата обращения: 15.03.2019).
3. Дубовик О.Л. Охрана водных объектов – важный компонент государственной экологической политики России» Водное законодательство и экологические вызовы // Сборник материалов научно-практической конференции. М., 2013. С. 49.
4. Каверин А.М. Правовая охрана вод от загрязнения. М.: Юридическая литература, 1977. 103 с.
5. Кадыров А.А. Проблемы правового регулирования водных отношений в Кыргызской Республике // Экологическое право. 2011. № 3. С. 19-21.

---

<sup>1</sup> Дубовик О.Л. Охрана водных объектов – важный компонент государственной экологической политики России» Водное законодательство и экологические вызовы // Сборник материалов научно-практической конференции. М., 2013. С. 49.

6. Неронова Т.И. Регулирование качества питьевой воды на правовом уровне // Материалы Национальной конференции. Бишкек, 2003. С. 113.
7. Попкова В.А. Водное законодательство и экологические вызовы // Сборник материалов научно-практической конференции. М., 2012. С. 121.
8. Романова О.А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. М., 2013. 144 с.