Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
Факультет политологии
Химический факультет
Юридический факультет

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Материалы
I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем»
(10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.) и
XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы и реализации экологической политики»
(«Софрино – 21») (16–17 мая 2016 г.)

Москва — 2016

Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова

Факультет политологии
Химический факультет
Юридический факультет

Экологическая политика

Материалы

I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем»
(10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.)

и

XXI Всероссийской научно-практической конференции
«Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино – 21»)
(16–17 мая 2016 г.)

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора,
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации *А. К. Голиченкова*,

академика РАН, профессора, доктора химических наук *В. В. Лунина*,

профессора, доктора исторических наук *А. Ю. Шутова*

Научное издание

Издательство Московского университета

2016

УДК 502/504:574
ББК 66.1; 67.407
Э40

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора,
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации А. К. Голиченкова,
академика РАН, профессора, доктора химических наук В. В. Лунина,
профессора, доктора исторических наук А. Ю. Шутова

Составители:
А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович

Издание подготовлено при информационной
поддержке компании «КонсультантПлюс»

При финансовой и организационной поддержке
Covesto LLC и Региональной общественной организации
«Объединение выпускников юридического факультета
Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова»

Э40 **Экологическая политика. Материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.) и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») (16–17 мая 2016 г.)** / Под ред. проф. А. К. Голиченкова, проф. В. В. Лунина, проф. А. Ю. Шутова; составители А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович. — М.: Издательство Московского университета, 2016. — 273 с. (Электронное издание)

ISBN 978-5-19-011156-9

Сборник включает материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.), проведённых факультетом политологии, юридическим и химическим факультетами МГУ имени М. В. Ломоносова и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») (16–17 мая 2016 г.), проведённой кафедрой экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

Для студентов, магистрантов, преподавателей вузов, научных работников, государственных служащих, руководителей организаций, предпринимателей, широкого круга читателей, интересующихся вопросами экологической политики.

© А. К. Голиченков, В. В. Лунин, А. Ю. Шутов — научное редактирование, 2016
© Коллектив авторов, 2016
© А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович — составление, 2016
© А. И. Волошин — оформление, 2016
© Д. Е. Антонов — дизайн обложки, 2016

ISBN 978-5-19-011156-9

Содержание

Предисловие ответственных редакторов 7

Предисловие составителей 9

Багаутдинова С. Р. Правовые и практические проблемы государственного управления землями ООПТ: на примере национального парка «Лосиный остров» 11

Бандорин Л. Е. О проблемах понимания термина «объект капитального строительства» 17

Бобылёв С. Н. Устойчивое развитие: новые цели и климатические вызовы 23

Бобылёв С. Н. Экологическая политика: в поисках устойчивости 31

Болтанова Е. С. Экологическая политика и соглашения об изъятии земельных участков для публичных нужд 39

Воронцова А. А., Заславская Н. М. Тенденции развития законодательства об особо охраняемых природных территориях в свете государственной экологической политики 48

Глушенкова Е. И. Национальные идеи принятия политических решений и принятие экологических решений в России 55

Голиченков А. К. Государственная экологическая политика — «факторы успеха»: право, идеология 66

Горохов А. А., Демчук А. Л. Особенности эффективного взаимодействия субъектов экологической политики в России и за рубежом 76

Григорьева М. В. Правовая политика в области использования и охраны земель (некоторые аспекты) 80

Доронина А. К. Охрана окружающей среды Арктики и стратегическое планирование: арктические стратегии прибрежных арктических государств 86

Евсегнеев В. А. Проблемы эффективности управления в области регулирования земельных отношений 92

Злотникова Т. В. Экологическая политика России: шаг вперёд, три назад? 110

Игнатьева И. А. Интеграционные процессы правового регулирования отношений по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности как аспекты государственной политики в области экологического развития 118

Кавтарадзе Д. Н. Системная динамика: от планиметрии к стереометрии экологической политики России 126

Кадочников А. Н., Томилин И. А. Мультидисциплинарные научные проекты как основа формирования государственной экологической политики в Арктике 133

Каспрова Ю. А. Политический курс России в области экологического образования и просвещения 138

Ковальчук Н. И. Правовое обеспечение государственной политики в области использования и охраны земель 146

Козодубов А. А. Формирование государственной политики в области обращения с радиоактивными отходами 156

Липски С. А. Баланс публичных и частных интересов в землепользовании: проблемы нормотворчества и правоприменения 166

Локтева Е. С. «Зеленая» химия в интересах устойчивого развития 175

Лунин В. В. Будущее нашей планеты — ответственность каждого из нас 180

Лунева Е. В. К вопросу о правовых проблемах реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников 182

Майорова Е. И. Коррупционные риски при пользовании городскими и сельскими лесами 187

Матвеева Е. В. Построение системы нормирования в области охраны окружающей среды на принципах наилучших доступных технологий в России и за рубежом 192

Нарышева Н. Г. Правовые цели в механизме реализации государственной земельной политики 200

Пасынков А. А. Экологическое состояние прибрежно-морских территорий Крыма 208

Пашова М. С. Государственная земельная политика и правотворчество 220

Перезолова А. С. Вовлечение горожан к практикам публичного обсуждения и контроля экологической политики города 229

Русин С. Н. Проблемы реализации экологической политики в процессе государственного управления 235

Русин С. Н. Формирование и реализация экологической политики посредством права 240

Сиваков Д. О. О водной политике и водном праве России 253

Сотникова А. Б. О проблемах применения термина «комплексное освоение территории» 256

Шантемирова К. К., *Храмова И. С.* Экологическая безопасность Каспийского региона: многоаспектность правовых проблем 260

Приложения 268

Резолюция по итогам первого междисциплинарного круглого стола по теме: «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. Москва, Барнаул, Волгоград, Иркутск, Симферополь) 268

Резолюция XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») 270

Предисловие ответственных редакторов

Начинание, которое становится традицией, — дело ответственное, особенно в стенах Московского университета. Настоящим сборником мы подтверждаем, что наш проект — проведение ежегодных круглых столов по экологической политике (далее — Проект), стал традиционным для исследователей экологических проблем Московского университета и ряда региональных вузов России.

Первый такой круглый стол был организован в 2014 году силами трех факультетов Московского университета: политологии, химического и юридического. Затем Проект поддержали и коллеги с других факультетов: философского, факультета государственного управления, экономического, географического, биологического. И это не случайно, так как вопросы экологической политики рассматриваются на многих факультетах Университета сквозь призму своей проблематики и методологии.

Круглые столы объединили не только исследователей экологической политики Московского университета, но и ученых из региональных университетов нашей страны. Используя современные технологии коммуникации, в режиме реального времени, со своей территории, в Проекте смогли принять участие представители Алтайского государственного университета, Астраханского государственного университета, Волгоградского государственного университета, Иркутского государственного университета, Красноярского государственного педагогического университета имени В. П. Астафьева и Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Очное участие принимали исследователи экологической политики Санкт-Петербургского государственного университета. С каждым последующим мероприятием география участников расширяется.

Считаем, что решение экологических проблем на основе междисциплинарного подхода, при участии экспертов из разных областей знаний, является весьма продуктивным.

Уверены, что 2017 год — Год экологии в России, позволит существенно продвинуться в решении экологических проблем на национальном и международном уровнях. Надеемся на дальнейшее плодотворное сотрудничество с коллегами из российских научных и образовательных

центров, а также органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций. Мы также рассчитываем, что к нашему начинанию присоединятся и зарубежные коллеги, ведь экологическая политика — это вопрос о будущем всего человечества.

Голиченков А. К.,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

Лунин В. В.,
академик РАН, профессор,
доктор химических наук,

Шутов А. Ю.,
профессор, доктор исторических наук

Москва, 2 октября 2016 г.

Предисловие составителей

Ежегодное экспертное обсуждение экологической политики и новых технологий решения экологических проблем в форме межфакультетских и межвузовских круглых столов стало новой традицией в Московском университете[1]. В работе круглых столов принимают участие эксперты, представляющие различные научные направления сферы исследований экологической политики и предлагающие свои уникальные подходы и технологии для решения экологических проблем. В обсуждении участвуют представители академического сообщества, органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структур, организаций гражданского общества.

Участники круглого стола обсуждают ключевые проблемы современной федеральной и региональной экологической политики России, актуальные тренды в развитии зарубежного и российского законодательства в области охраны окружающей среды. В рамках круглых столов особое внимание уделяется вопросу участия российского научного сообщества в реализации экологической политики в России, а также на транснациональном уровне. Актуальные вопросы экологической политики рассматриваются сквозь призму таких научных дисциплин, как политология, юриспруденция, экономика, химия, физика, биология, психология и др. В рамках круглого стола проводятся видеоконференции (онлайн-включения) с федеральными и региональными университетами[2].

[1] Первый междисциплинарный круглый стол «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» был проведён 10 октября 2014 г. юридическим факультетом, химическим факультетом и факультетом политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Научное мероприятие прошло в Ситуационном центре и стало первой подобной межфакультетской инициативой молодых учёных. Третий междисциплинарный круглый стол «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» состоится 7 октября 2016 г.

[2] Подробнее см.: Новая традиция в Московском университете — ежегодное экспертное обсуждение экологической политики и новых технологий решения экологических проблем / А. А. Воронцова,

XXI Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») также была посвящена вопросам экологической политики. Работа конференции проходила в форме пленарного заседания и круглых столов: «Правовое обеспечение государственной политики в области охраны окружающей среды», «Правовое обеспечение государственной политики в области использования и охраны земель и иных природных ресурсов» и «Актуальные проблемы реализации экологической политики в исследованиях молодых учёных». Участниками Конференции выступили представители 16 высших учебных заведений и научных учреждений России, представители 10 субъектов Российской Федерации[1].

По итогам трёх вышеобозначенных мероприятий было принято решение издать сборник материалов (статей, докладов, рекомендаций).

Настоящий сборник включает материалы I и II круглых столов «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.), проведённых факультетом политологии, юридическим и химическим факультетами МГУ имени М. В. Ломоносова и XXI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») (16–17 мая 2016 г.), проведённой кафедрой экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

По итогам первого круглого стола и «Софрино — 21» были приняты резолюции, с которыми можно ознакомиться в приложениях.

Авторы сборника — участники одного или нескольких указанных мероприятий, многие выступали с докладами. Статьи в сборнике расположены в алфавитном порядке, тексты статей даны в авторской редакции.

А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович // Экологическое право. — 2015. — № 6. — С. 42–43.

[1] Подробнее см.: XXI Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики» («Софрино — 21») // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 53–55.

Багаутдинова Сания Рустамовна

Кандидат юридических наук

Ассистент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

sania.bagaut@mail.ru

Правовые и практические проблемы государственного управления землями ООПТ: на примере национального парка «Лосиный остров»

Аннотация

В статье освещены некоторые пробелы правового регулирования порядка создания особо охраняемых природных территорий на примере национального парка «Лосиный остров». Данная особо охраняемая природная территория является наглядным примером проблем правоприменительной практики в области управления особо охраняемыми природными территориями федерального значения, возникших, в том числе ввиду исторических особенностей его создания.

Ключевые слова: особо охраняемая природная территория, земли особо охраняемых природных территорий, распоряжение землями особо охраняемых природных территорий.

Особо охраняемые природные территории (далее также ООПТ) представляют собой наиболее ценные уголки природы. Правовое регулирование их охраны и фактическое положение данных объектов является одним из индикаторов отношения государства к охране окружающей среды в целом. Проводимая государством политика в области охраны окружающей среды отражается в нормах права, регулирующих охрану ООПТ, и в правоприменительной практике, касающейся этих территорий.

Одним из основных инструментов государства, проводящего политику, направленную на охрану окружающей среды, должно выступать совершенствование законодательства в тех сферах общественных отношений, нарушение законодательства в которых наиболее болезненно отражается на деле охраны окружающей среды. Одной из таких сфер является правовая охрана ООПТ.

В Российской Федерации правовая охрана особо охраняемых природных территорий осуществляется системой норм, содержащихся в самых различных нормативных правовых актах: от международных договоров до актов местного самоуправления. Порядок создания особо охраняемой природной территории соответствующей категории, ее правовой режим, порядок увеличения и уменьшения её площади регулируются в федеральном законодательстве, в законодательстве субъектов РФ и в актах органов местного самоуправления.

Многое в охране ООПТ зависит от правового регулирования режима земель, на которых они располагаются, и соблюдения их правового режима. Чёткое и полное правовое регулирование является основой соблюдения требований законодательства. Однако в законодательстве существует ряд пробелов, которые не позволяют полноценно осуществлять правовую охрану ООПТ и создают трудности с фактическим соблюдением их правового режима.

Пробелы правового регулирования и ошибки правоприменительной практики до сих пор сказываются и будут ещё долгое время сказываться на фактической охране ООПТ. Так, в целях охраны ООПТ их земли в соответствии с требованиями ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ[1] (далее — Земельный кодекс РФ) изъяты из оборота либо ограничены в обороте. Однако данный способ охраны не всегда на практике реализуем в силу пробелов в правовом регулировании, ошибок в правоприменительной практике, отсутствия заинтересованности государства в улучшении ситуации.

Существенным пробелом в законодательстве об ООПТ является отсутствие требования о переводе земельных участков, на которых расположены объекты, которые подлежат охране и которые играют решающую роль в существовании ООПТ, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов, и о необходимости указания, в границах какой ООПТ они располагаются.

С данным пробелом тесно связан другой основной недостаток законодательства, регулирующего порядок создания ООПТ и правовой режим их земель: отсутствие нормы, устанавливающей единообразный порядок описания границ создаваемой ООПТ и устанавливающей требование о внесении информации об этих границах в государственный кадастр недвижимости.

При создании ООПТ их границы обычно устанавливаются в акте о признании территории особо охраняемой природной территорией пу-

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 29.10.2001. — № 44. — Ст. 4147.

тем описания географических ориентиров и/или указания их координат. Однако в государственный кадастр недвижимости сведения о границах ООПТ вносятся очень редко.

В настоящее время границы большинства ООПТ установлены только в актах о признании территории особо охраняемой, а границы их земельных участков — в актах о предоставлении земельных участков в пользование (в случае их предоставления учреждениям, которые были созданы для управления ООПТ). При этом сведения о местонахождении границ земельных участков могут также вовсе отсутствовать в государственном кадастре недвижимости.

В связи с этим органы государственной власти и органы местного самоуправления не обладают полной информацией о правовом режиме земельных участков при принятии решений об их предоставлении на том или ином праве. Это создаёт высокий риск предоставления земельных участков, расположенных в границах ООПТ, в пользование для осуществления видов хозяйственной деятельности, которые ограничены или запрещены к осуществлению в границах ООПТ. В отдельных случаях следствием подобной ситуации может стать предоставление земельных участков в частную собственность в нарушение требований ст. 27 Земельного кодекса РФ.

В свою очередь, это имеет негативные последствия как для ООПТ в виде нанесения неисправимого ущерба экосистемам ООПТ, так и для государства, физических и юридических лиц в виде материальных затрат по доказыванию своего права на землю в будущем при внесении информации о границах ООПТ и о земельных участках, на которых они располагаются, в государственный кадастр недвижимости. Отсутствие информации о границах ООПТ и о границах земельных участков ООПТ в государственном кадастре недвижимости может создать также в будущем существенные проблемы для государства по возврату незаконно предоставленных земельных участков.

Для федеральных ООПТ подобный риск немного снижен в силу того, что о них и об их местоположении известно большому кругу лиц, и они фактически охраняются более усиленно, нежели региональные или местные ООПТ.

Установление местоположения границ земельных участков ООПТ и внесение информации об этом затруднительно, в первую очередь, ввиду дороговизны проведения кадастровых работ. Нехватка финансирования на проведение кадастровых работ по уточнению местоположения границ ООПТ и их земельных участков, несомненно, затрудняет сложившуюся ситуацию.

Последствия подобной ситуации отчётливо видны на примере национального парка «Лосиный остров», часть земельных участков которого до сих пор не имеет границ. Также определённую отрицательную роль в охране этого объекта играют исторические особенности его создания.

Национальный парк «Лосиный остров» был создан постановлением Совета Министров РСФСР от 24.08.1983 № 401[1]. Его границы были установлены по границам лесничеств, включённых в его состав. Более подробно границы национального парка и его функциональных зон были описаны в приказах Минприроды от 30.06.2010 № 232[2] и от 26.03.2012 № 82[3]. Однако в государственный кадастр недвижимости сведения о границах национального парка внесены не были.

Национальному парку при создании был предоставлен ряд земельных участков. Их границы были отражены в актах о предоставлении земельных участков национальному парку в пользование. Вместе с тем границы не всех земельных участков, предоставленных национальному парку, установлены в настоящее время в соответствии с действующим законодательством и внесены в государственный кадастр недвижимости.

Кроме того, в границы национального парка были включены земельные участки, находившиеся в пользовании третьих лиц. Перечень третьих лиц был указан в актах о предоставлении земельных участков национальному парку, но большинство из них в настоящее время идентифицировать не представляется возможным.

Нескольким земельным участкам национального парка был присвоен одновременно условный и кадастровый номер, которые не были связаны между собой ни в государственном кадастре недвижимости, ни в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП). Так, в ЕГРП имелась информация о наличии обременения земельного участка с условным номером в виде права постоянного (бессрочного) пользования национального парка. Однако к кадастровому номеру того же участка данное право не было привязано.

[1] Постановление Совмина РСФСР от 24.08.1983 № 401 «О создании государственного природного национального парка „Лосиный остров“» // СП РСФСР. — 1983. — № 17. — Ст. 105.

[2] Приказ Минприроды РФ от 30.06.2010 № 232 «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении Национальный парк „Лосиный остров“» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[3] Приказ Минприроды России от 26.03.2012 № 82 «Об утверждении Положения о национальном парке „Лосиный остров“» // Российская газета. — 29.08.2012. — № 197.

В связи с этим складывалась ситуация, когда земельный участок формально был свободен от прав третьих лиц.

Дополнительные сложности с соблюдением правового режима национального парка «Лосиный остров» привносит то обстоятельство, что часть его территории располагается в населённых пунктах.

Совокупность вышеуказанных факторов (отсутствие информации о местоположении границ земельных участков, о наличии обременений, расположение части территории в населённых пунктах) приводит к тому, что осуществляется незаконное распоряжение земельными участками, расположенными в границах национального парка. Так, например, в 2013 г. администрацией городского округа Королёв Московской области были приняты постановления Администрации города Королёв Московской области, которыми были утверждены схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории. На основании данных актов на временный кадастровый учёт было поставлено более 90 земельных участков с целью их дальнейшего предоставления для осуществления садоводства. Данный факт был выявлен при проведении кадастровых работ по установлению местоположения границ одного из земельных участков национального парка в 2015 г. и осуществлены мероприятия по снятию вышеуказанных участков с временного кадастрового учёта.

С 2015 г. проводятся кадастровые работы и осуществляются мероприятия по внесению информации в государственный кадастр недвижимости о границах тех земельных участков национального парка «Лосиный остров», сведения о местоположении границ которых отсутствовали. При установлении границ данных земельных участков были учтены границы расположенных в национальном парке земельных участков третьих лиц, сведения о которых имеются.

Однако, как было указано выше, не всех третьих лиц в настоящее время удаётся идентифицировать и определить местонахождение их земельных участков. Также существуют земельные участки, предоставленные третьим лицам на основании актов о праве пользования земельными участками, информация о которых отсутствует в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Ситуация, при которой существуют земельные участки, находящиеся в пользовании третьих лиц и границы которых не установлены, также не столь маловероятна. Таким образом, велика вероятность того, что в будущем возникнет необходимость корректировать границы земель национального парка в связи с установлением границ земельных участков третьих лиц.

Ввиду наличия подобных обстоятельств работы по установлению местоположения границ земельных участков национального парка осу-

ществляются постепенно. Земельные участки национального парка, сведения о границах которых отсутствовали в государственном кадастре недвижимости, были разделены в соответствии с положениями нормы п. 6 ст. 11.4 Земельного кодекса РФ с сохранением исходных земельных участков в изменённых границах. Этот способ раздела позволит все же определить местоположение границ земельных участков, находящихся в пользовании у национального парка, и тем самым оградить их от нецелевого использования и дальнейшего выбытия из федеральной собственности. Также подобный способ раздела позволяет формально сохранить площадь земель национального парка.

В то же время недостатком данного способа раздела является то, что формально в федеральной собственности и в пользовании национального парка будут числиться площади земель, которые фактически находятся в пользовании третьих лиц.

Вместе с тем необходимо понимать, что внесение информации о земельных участках третьих лиц, расположенных в границах национального парка, в государственный кадастр недвижимости и об их правах на них в ЕГРП будет, скорее всего, осуществляться только после наличия решения суда. Фактически для физических и юридических лиц и государства это будет означать дополнительные материальные затраты.

Вышеуказанные пробелы в законодательстве создают постепенно потенциально острые накапливающиеся проблемы. Их решение с течением времени будет требовать все больше финансовых и людских затрат. В отдельных случаях это будет создавать конфликтные ситуации между государством и гражданами.

Современное правовое регулирование порядка создания ООПТ и практика признания территорий и объектов особо охраняемыми имеет исторические корни в советском законодательстве. Однако необходимо помнить, что в тот период отсутствовал риск приватизации земельных участков, и отсутствовало большинство ограничений по порядку использования земельных участков в границах ООПТ, которые существуют в настоящее время. Изменение ситуации и развитие отдельных направлений законодательства требуют решения принципиальных вопросов, которые не могли быть решены в своё время ввиду отсутствия понимания о возможности их возникновения и возможных вариантов их решения. Однако более чем двадцатилетний опыт современного правового регулирования режима ООПТ и их земель может позволить решить эти вопросы с помощью законодательства в соответствии с интересами охраны окружающей среды, общества и государства.

Бандорин Леонид Евгеньевич

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

bandorin@mail.ru

О проблемах понимания термина «объект капитального строительства»

Аннотация

Действующее законодательство о градостроительной деятельности к объектам капитального строительства относит здания, строения, сооружения, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. Однако на практике существуют проблемы в отграничении «капитальных» от «некапитальных» объектов, а также встречаются попытки отнести к объектам капитального строительства комплексы жилой застройки и микрорайоны.

Ключевые слова: объект капитального строительства, комплекс жилой застройки, микрорайон.

Действующее законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности в п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ[1] (далее — ГрК РФ) раскрывает правовую категорию «объект капитального строительства» путём перечисления отдельных категорий объектов, которые могут являться капитальными, и, одновременно, путём перечисления конкретных видов объектов, которые к капитальным относиться не могут. Определение, закреплённое в указанной норме, не содержит качественных критериев отнесения объекта к капитальным, однако указанные критерии можно вывести исходя из характеристик поименованных видов объектов, которые, по прямому указанию закона, капитальными не являются.

В качестве некапитальных объектов названы временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки. Примеры других по-

[1] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 16.

добных построек возможно обнаружить в земельном законодательстве. Так, из взаимосвязанных положений подп. 3, 6 п. 1 и п. 4 ст. 39.33 Земельного кодекса РФ[1] следует, что к объектам капитального строительства не относятся временные или вспомогательные сооружения (включая ограждения, бытовки, навесы), а также нестационарные торговые объекты, рекламные конструкции.

Таким образом, законодательство о градостроительной деятельности признаёт объектами капитального строительства те объекты, которые в полной мере, исходя из их физических свойств и технических характеристик, отвечают критериям прочной связи с землёй, невозможности перемещения без несоразмерного ущерба их назначению, установленным п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ[2], и в силу этого могут признаваться законом недвижимыми вещами.

При этом следует учитывать, что понятие недвижимой вещи (недвижимости) не тождественно понятию объекта капитального строительства. Термин «объект капитального строительства» является специальным понятием законодательства о градостроительной деятельности, поэтому не может подменять собой правовую категорию «объект недвижимого имущества», имеющую иную отраслевую принадлежность, объём и содержание[3].

Вместе с тем указанные категории неразрывно связаны, поскольку здание, строение, сооружение, не обладающее признаками объекта капитального строительства, не может быть признано недвижимой вещью. Для признания имущества недвижимым как объекта гражданских прав необходимо подтверждение того, что данный объект был создан именно как недвижимость в установленном законом и иными правовыми актами порядке с получением необходимой разрешительной документации и с соблюдением градостроительных норм и правил[4].

Основным подтверждением соответствия объекта указанным критериям является полное завершение работ по сооружению фундамента

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

[3] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.08.2015 № Ф10–2682/2015 по делу № А64–6767/2014.

[4] См., напр.: Определение Московского городского суда от 12.10.2015 № 4г/8–10450/2015; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 26.12.2013 по делу № А53–9987/2013.

или аналогичных им работ[1]. Под фундаментом здания (сооружения), в свою очередь, следует понимать часть здания (сооружения), которая служит для передачи нагрузки от здания (сооружения) на основание[2]. В этом случае на объект капитального строительства распространяется установленный гражданским законодательством правовой режим недвижимой вещи.

Другими признаками, которые суды предъявляют к объектам капитального строительства, являются также наличие, помимо фундамента, неразборных стен[3], а также признаков долговечности, прочности, невозможности перенесения объекта на новое место и воссоздания без утраты его первоначального предназначения[4].

Для введения созданной недвижимой вещи в оборот требуется осуществить государственную регистрацию вещного права на объект в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП). Поскольку введение в оборот недвижимых вещей подчинено специальному законодательному регулированию, закон предусматривает разрешительный порядок создания объектов капитального строительства, подробно регламентированный нормами гл. 6 ГрК РФ.

Важно отметить, что объект капитального строительства — это именно вещь, то есть материальный, физически осязаемый объект, который способен иметь экономическую форму товара[5]. Признак матери-

[1] П. 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. — 2015. — № 8.

[2] Приложение «А» к «СП 22.13330.2011. Свод правил. Основания зданий и сооружений. Актуализированная редакция СНиП 2.02.01–83*» (утв. приказом Минрегиона России от 28.12.2010 № 823) // М.: Минрегион России, 2011.

[3] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.09.2015 № Ф06–25818/2015 по делу № А55–30115/2014.

[4] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.02.2015 по делу № А01–2839/2013.

[5] Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / В. С. Ем, И. А. Зенин, Н. В. Козлова и др.; отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., стереотип. — М.: Статут, 2011. — Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. — С. 303.

альности предполагает возможность проведения в отношении объекта кадастрового учёта и открытия на объект отдельного раздела в ЕГРП.

Основными видами объектов капитального строительства являются здания, а также сооружения. При этом понятий «здание» и «сооружение» мы не найдём в законодательстве о градостроительной деятельности или земельном законодательстве. Они закреплены в законах о техническом регулировании, а также в нормативных правовых актах, регулирующих отношения в области классификации и учёта основных производственных фондов.

В законодательстве о техническом регулировании под зданием понимается результат строительства, представляющий собой объёмную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных[1].

Действующий Общероссийский классификатор основных фондов (ОКОФ)[2] под зданием понимает архитектурно-строительный объект, назначением которого является создание условий (защита от атмосферных воздействий и пр.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. Классификатор указывает, что здания имеют в качестве основных конструктивных частей стены и крышу.

Под сооружением в законодательстве о техническом регулировании понимается результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций, и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов[3].

[1] П. 6 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 5.

[2] ОК 013–94. Общероссийский классификатор основных фондов, утв. Постановлением Госстандарта России от 26.12.1994 № 359 // М.: ИПК Издательство стандартов, 1995.

[3] П. 23 ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 5.

Действующий Общероссийский классификатор основных фондов (ОКОФ) под сооружением понимает инженерно-строительный объект, назначением которого является создание условий, необходимых для осуществления процесса производства путём выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных непроизводственных функций. Объектом, выступающим как сооружение, является каждое отдельное сооружение со всеми устройствами, составляющими с ним единое целое.

Отметим, что приведённые выше определения, хотя и не содержатся в законодательстве о градостроительной деятельности, но не противоречат его положениям (в частности указанным положениям п. 10 ст. 1 ГрК РФ), и должны являться необходимыми и достаточными для целей отграничения капитальных объектов от некапитальных.

Правоприменительная практика свидетельствует ещё и о таком заблуждении, что объектом капитального строительства может являться «комплекс жилой застройки»[1]. Следует отметить, что действующее законодательство о градостроительной деятельности понятия «комплекс жилой застройки» не содержит. В нормативных правовых актах федерального уровня содержится понятие «комплексное освоение территорий», которое, однако, является категорией земельного законодательства (а не законодательства о градостроительной деятельности) и представляет собой способ предоставления земельного участка, а не технические характеристики предполагаемых к возведению на такой территории объектов. Гражданское законодательство, законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, а также законодательство о кадастровом учёте не предоставляют возможности постановки на кадастровый учёт объектов типа комплексов жилой застройки в силу того, что такие комплексы сами состоят из целого ряда самостоятельных объектов, являющихся, в свою очередь, объектами государственного кадастрового учёта и объектами государственной регистрации прав (отдельные дома, земельный участок, дорожные сооружения, технические сооружения и т. п.).

Таким образом, в случае создания на определённой территории комплекса жилой застройки объектами капитального строительства

[1] См., напр.: Постановление главы города Березники Пермского края от 02.08.2007 № 1516 об утверждении градостроительного плана земельного участка № RU-59301000–07–014.

следует считать отдельные жилые и многоквартирные дома, а не комплекс жилой застройки в целом.

Точно также следует относиться и к попыткам государственных и муниципальных заказчиков организовать разработку «проектной документации на строительство микрорайона». Под микрорайоном законодательство понимает элемент планировочной структуры, выделяемый в результате осуществления градостроительного проектирования[1].

Микрорайон как структурно-планировочная единица выделяется путём разработки и утверждения проекта планировки территории (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ). С целью дальнейшего выделения на территории микрорайона отдельных земельных участков применительно к территории микрорайона разрабатывается и утверждается проект межевания территории (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ). При этом микрорайон не может состоять из одного земельного участка. Понятие «микрорайон» также содержится в СНиП 2.07.01–89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»[2]. В соответствии с п. 2.6 указанного СНиПа микрорайон — это структурный элемент жилой застройки площадью, как правило, 10–60 га, но не более 80 га, не расчленённый магистральными улицами и дорогами, в пределах которого размещаются учреждения и предприятия повседневного пользования с радиусом обслуживания не более 500 м (кроме школ и детских дошкольных учреждений, радиус обслуживания которых определяется в особом порядке); границами, как правило, являются магистральные или жилые улицы, проезды, пешеходные пути, естественные рубежи.

Таким образом, микрорайон — это именно территория, подлежащая застройке. Следовательно, микрорайон не может быть признан ни объектом капитального строительства, ни объектом гражданских прав, и не подлежит постановке на государственный кадастровый учёт. Однако по поводу него складываются градостроительные отношения, связанные с осуществлением градостроительного проектирования (разработки и утверждения проекта планировки территории и проекта межевания территории), урегулированные законодательством о градостроительной деятельности.

[1] В литературе термин «градостроительное проектирование» часто заменяют синонимичным термином «планировочное проектирование».

[2] Утв. постановлением Госстроя СССР от 16.05.1989 № 78.

Бобылёв Сергей Николаевич

Доктор экономических наук

Профессор кафедры экономики природопользования
экономического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

snbobylev@yandex.ru

Устойчивое развитие: новые цели и климатические вызовы[1]

Аннотация

В статье рассматриваются приоритетные задачи реализации Целей устойчивого развития ООН (2015), связанные с борьбой с изменением климата и его последствиями; в этом контексте анализируется взаимозависимость и взаимосвязь целей. Для России климатическая проблематика становится все актуальнее по мере осознания значительных негативных последствий. Анализируются перспективы развития возобновляемых источников энергии.

Ключевые слова: Цели устойчивого развития ООН, изменение климата, возобновляемые источники энергии.

За последние годы человечество во многом сформировало основы идеологии развития мира на ближайшие десятилетия. Это положение нашло своё отражение в концептуальных документах ООН, принятых за последнее время. Здесь можно выделить три документа:

— «Будущее, которое мы хотим» (2012) определяет перспективы человечества на основе концепции устойчивого развития, базой которого должна стать «зелёная» экономика;
— Цели устойчивого развития ООН (2015) на период 2016–2030 гг.;
— Парижское климатическое соглашение[2] (2015), определяющее приоритеты борьбы с климатической угрозой в мире и всех странах.

В данных документах ООН удачно сочетаются как концептуальные приоритеты, так и конкретные цели, количественные индикаторы

[1] Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16–02–00299.

[2] Принятие Парижского соглашения. Конференция Сторон. Двадцать первая сессия. Париж, 30 ноября — 11 декабря 2015 г. Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата. — ООН, 2015.

и мероприятия, направленные на выполнение выработанных решений. По-видимому, в плане конкретики и инструментальности наиболее выделяются Цели устойчивого развития (ЦУР). Они отражают идеологию устойчивого развития и сбалансированно сочетают социальные, экономические и экологические приоритеты. Всего принято 17 Целей и 169 задач для их реализации (Табл. 1)[1]. Цели и задачи в области устойчивого развития носят комплексный и неделимый характер, являются глобальными по своему характеру и универсально применимыми. При этом они обеспечивают учёт различий в национальных реалиях, возможностях и уровнях развития и уважение национальных стратегий и приоритетов. Задачи сформулированы в форме рекомендаций глобального характера, при этом каждое правительство устанавливает свои собственные национальные задачи, руководствуясь глобальными пожеланиями, но принимая во внимание национальные условия. Каждое правительство также решает, как обеспечить учёт этих глобальных задач в форме рекомендаций в процессах национального планирования, мерах и стратегиях. В процессе разработки ЦУР важно признавать наличие связи между устойчивым развитием и другими соответствующими процессами, протекающими в экономической, социальной и экологической областях.

Таблица 1. Цели в области устойчивого развития ООН

Цель 1. Покончить с нищетой во всех её формах во всем мире
Цель 2. Покончить с голодом, обеспечить продовольственную безопасность и улучшение питания и содействовать устойчивому развитию сельского хозяйства
Цель 3. Обеспечить здоровый образ жизни и содействовать благополучию для всех в любом возрасте
Цель 4. Обеспечить всеохватное и справедливое качественное образование и поощрять возможности обучения на протяжении всей жизни для всех
Цель 5. Добиться гендерного равенства и расширить права и возможности всех женщин и девочек
Цель 6. Обеспечить наличие и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех
Цель 7. Обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надёжному, устойчивому и современному энергоснабжению

[1] Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.

Цель 8. Содействовать неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех
Цель 9. Создать гибкую инфраструктуру, содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и поощрять инновации
Цель 10. Уменьшить неравенство внутри стран и между ними
Цель 11. Сделать города и населённые пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми
Цель 12. Обеспечить устойчивые модели потребления и производства
Цель 13. Принять срочные меры по борьбе с изменением климата и его последствиями
Цель 14. Сохранять и рационально использовать океаны, моря и морские ресурсы в интересах устойчивого развития
Цель 15. Сохранять и восстанавливать экосистемы суши и содействовать их рациональному использованию, рационально распоряжаться лесами, бороться с опустыниванием, остановить и обратить вспять процесс деградации земель и остановить процесс утраты биоразнообразия
Цель 16. Содействовать созданию мирных и свободных от социальных барьеров обществ в интересах устойчивого развития, обеспечивать доступ к правосудию для всех и создавать эффективные, подотчётные и основанные на широком участии учреждения на всех уровнях
Цель 17. Укреплять средства достижения устойчивого развития и активизировать работу механизмов Глобального партнёрства в интересах устойчивого развития

Рассмотрим более подробно аспекты реализации ЦУР, связанные с борьбой с изменением климата и его последствиями. Пятый доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC) (2014) подчёркивает негативную роль антропогенных влияний: с вероятностью более 95 % воздействие человека было доминирующей причиной климатических деформаций с середины XX в.

Для борьбы с изменением климата в системе ЦУР есть специальная Цель 13 (Табл. 1). В этой климатической цели можно выделить 3 важные задачи для национальных политик устойчивого развития и одну задачу международного масштаба:

— повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах;

— включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне;
— улучшить просвещение, распространение информации по смягчению остроты и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению.

На международном уровне в области борьбы с климатическими изменениями выделяется задача, взятая на себя развитыми странами, являющимися участниками Рамочной конвенции ООН, — достичь цели ежегодной мобилизации к 2020 г. общими усилиями 100 млрд долл. США из всех источников для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте принятия конструктивных мер по смягчению остроты последствий изменения климата и обеспечения прозрачности их осуществления, а также обеспечить полномасштабное функционирование Зеленого климатического фонда.

Борьба с изменением климата тесно связана с реализацией других ЦУР. Здесь можно выделить несколько Целей. Цель 7 связана с доступом к устойчивому энергоснабжению. Энергетический сектор является крупнейшим в мире и многих странах производителем парниковых газов, разрушающих климатическую систему. Поэтому новая устойчивая энергетика должна минимизировать выбросы парниковых газов.

В рамках Цели 8 предусматривается неуклонный и устойчивый экономический рост. Такая цель предусматривает сочетание по крайней мере трёх трендов: рост экономики, увеличение благосостояния и при этом сокращение выбросов парниковых газов. Для достижения подобной сбалансированности необходим эффект декаплинга (decoupling), при котором происходит рассогласование трендов роста экономики и благосостояния при уменьшении выбросов. Для характеристики такого типа развития в мире используется термин «зелёная и низкоуглеродная экономика» (low-carboneconomy), который стал одним из основных в климатическом документе ООН в 2015 г. В качестве индикаторов новой экологически устойчивой экономики может выступать углеродоёмкость, отражающая количество выбрасываемого углерода на единицу конечного результата. Очевидна необходимость значительного уменьшения этого показателя для всех стран.

Достаточно очевидна связь между Целью 11, предусматривающей формирование безопасных и устойчивых городов, и воздействием на климат. По имеющимся оценкам современные города производят от двух третей до трёх четвертых выбросов парниковых газов на планете. Соответственно, без радикального изменения характера городского развития климатическую проблему нельзя решить.

Цель 12 «Обеспечить устойчивые модели потребления и производства» призвана рационализировать использование природных ресурсов и снизить загрязнение окружающей среды (прежде всего отходами), уменьшить экологически опасные субсидии для ископаемого топлива, что в целом способствует уменьшению нагрузки на климатическую систему.

Среди чисто экологических целей важное значение для решения климатических проблем имеет реализация Цели 15, связанной с сохранением и восстановлением экосистем. В рамках этой цели первостепенное значение имеет сокращение темпов обезлесения, восстановление лесов и связанных с ними территорий. Леса играют важную роль в связывании углерода и увеличение их площади, безусловно, смягчит климатические вызовы.

Можно выделить ещё ряд связей климатической цели с другими. Например, среди социальных целей это проблема воздействия изменений климата на здоровье (Цель 3), существенное влияние такое изменение может оказать на водные ресурсы (Цель 6) и т. д. В целом очевидна взаимосвязь и взаимозависимость борьбы с климатическими деформациями с большинством ЦУР.

Для России климатическая проблематика становится все актуальнее по мере осознания значительных негативных последствий. Страна существенно затронута идущими глобальными процессами. По данным «Второго оценочного Доклада Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации» (2014 г.), начиная с середины 1970-х гг. минувшего столетия, средняя температура приземного воздуха на территории страны повышается со средней скоростью 0,43°С за десятилетие, что более чем в 2,5 раза превышает скорость глобального потепления[1]. Уже нанесли огромные социальные, экономические и экологические ущербы масштабные погодно-климатические аномалии — такие, как волна жары летом 2010 г. на Европейской части страны и наводнение на р. Амур в 2013 г. В будущем в результате потепления резко возрастают риски, связанные с экономическими и социальными объектами, расположенными в зоне вечной мерзлоты, которая распространена на двух третях российской территории. По оценкам экспертов Всемирного банка Россия может стать самой уязвимой в Восточной Европе и Центральной Азии страной в процессе глобаль-

[1] Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М.: Росгидромет, 2014.

ного изменения климата[1]. Через несколько десятилетий общий ущерб от климатических изменений для экономики РФ может достичь 10 млрд долл., что будет связано с ростом числа стихийных явлений и катастроф на ее территории. Эта территория расположена в различных климатических зонах, поэтому перечень гидрометеорологических явлений, вызывающих в её регионах стихийные бедствия, очень велик. В защите от опасных природных явлений нуждается в той или иной степени большая часть страны. Таяние вечной мерзлоты может привести к катастрофам в энергетическом секторе, инфраструктуре, поселениях, что особенно актуально для России, где площадь вечной мерзлоты достигает двух третей территории. В стране в зоне потенциальных климатических деформаций находятся основные объекты энергетического сектора и продуктивные сельскохозяйственные регионы.

Растущие климатические угрозы требуют адекватных действий со стороны мирового сообщества и отдельных государств. В рамках международных усилий по адаптации к глобальному изменению климата расширяется спектр «углеродных» экономических инструментов. Например, налог на углерод (carbontaxes) находит все большее применение в различных странах мира, доходя до 80 долл. на 1 т CO_2[2]. Среди стран БРИКС Китай уже использует, а Бразилия и ЮАР приняли решения об использовании углеродных инструментов для стимулирования перехода на новые технологии. Вводит углеродные механизмы Казахстан. Во многих странах сформировались — национальные или как часть международных — биржи по торговле углеродными квотами. Введение цены углерода становится все более приоритетным при рассмотрении национальных планов и бизнес-планов отдельных проектов как частных, так и государственных. Например, Всемирный банк считает учёт цены углерода обязательным параметром своих будущих проектов.

Россия также резко активизировала за последние годы свою климатическую активность и на международной арене, и внутри страны. В 2009 г. в России принята Климатическая доктрина. Президент РФ на саммите ООН по устойчивому развитию (сентябрь 2015 г.) заявил, что в рамках своего национального вклада к 2030 г. планируется ограничить выбросы парниковых газов до 70–75 % от уровня 1990 г. Россия поддержала инициативу Всемирного банка по «цене углерода» и вошла в число

[1] Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia. Washington DC, The World Bank, 2009.

[2] State and Trends of Carbon Pricing 2014.Washington DC, The World Bank, 2014.

77 стран, подписи которых стояли под соответствующим документом на Климатическом саммите ООН 23 сентября 2014 г. Внутри страны важное значение для борьбы и адаптации к глобальному изменению климата имеет утверждённая в 2015 г. председателем Правительства РФ «Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в РФ». Это может позволить в ближайшем будущем регулировать выбросы парниковых газов на основе углеродного налога или торговли квотами на выбросы этих газов экономическими инструментами, уже доказавшими свою эффективность в мире.

Переход к устойчивому развитию и борьба с изменением климата могут привести к существенному изменению структуры энергетического баланса мира. Сам переход к низкоуглеродной энергетике предполагает стимулирование развития возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Такое развитие может дать экологический, социальный и экономический эффект. В мире развитие ВИЭ во многом связано с уменьшением выбросов парниковых газов, уменьшением экологического воздействия традиционной энергетики.

Значительно должен увеличиться удельный вес ВИЭ, которые стремительно распространяются по планете и являются самым быстро развивающимся сектором мировой энергетики. В 2014 г. на долю ВИЭ приходилось 59 % прироста мировых генерирующих мощностей; с 2004 по 2014 г. инвестиции в новые мощности ВИЭ (не включая крупную гидрогенерацию) увеличились в 7 раз, с 40 млрд долл. до 270 млрд долл[1]. В 2013 г. энергия ветра покрыла 33 % потребления электричества в Дании и 21 % в Испании, став крупнейшим источником электроэнергии в этих странах. Солнечная энергетика обеспечила электричеством Италию на 8 %. С 2004 по 2013 г. установленная мощность ветряных электростанций выросла в мире в восемь раз, а число занятых в отраслях ВИЭ сегодня уже составляет 7 млн человек. В таких ядерных державах, как Германия, Великобритания и Китай, ВИЭ уже дает больше электричества, чем атомная.

В настоящее время на искажение конкурентоспособности различных видов энергии влияет недооценка отрицательных экстерналий (внешних эффектов), которые приводят к значительному социальному и экологическому ущербам. Если взять, например, уголь, то кроме повышенного — по сравнению с другими источниками энергии — загрязнения окружающей среды, есть ещё фактор ущерба для здоровья населения твёрдыми взвешенными частицами (PM 10), которое недооценивается в области энергетики. Тем самым интернализацияэкстерналий, включение экологических издержек в цену продукции может суще-

[1] Renewables 2014 Global Status Report, Key Findings.

ственно повысить конкурентоспособность более экологически чистых источников энергии, в частности ВИЭ.

В последние годы появляется все больше свидетельств быстро растущей рентабельности ВИЭ. Здесь пионером является Германия. В 2014 г. был достигнут ещё несколько лет назад казавшимся маловероятным результат — 27 % произведённой электроэнергии в стране получено на объектах ВИЭ, прежде всего благодаря ветровой и солнечной генерации. Колоссальный прогресс наблюдается в удешевлении ВИЭ: стоимость солнечной энергии с 2007 г. сократилась на 60–80 %, мощность ветротурбин возросла в 40 раз. При этом до 2022 г. из оборота будут выведены все немецкие АЭС, что во многом связано с «шоком» аварии АЭС Фукусимы (2011). Уже сейчас в Германии одна из самых дешёвых электроэнергий в Европе, она стала её экспортёром. Предполагается, что в ближайшем будущем солнечная генерация станет самым дешёвым способом получения энергии. Важным фактором немецкого опыта является достаточно локальный характер производства ВИЭ — около 50 % генерации принадлежит небольшим частным собственникам и только 4 % — крупным компаниям.

Немецкий опыт ВИЭ позволяет сделать по крайней мере два важных вывода для России. Во-первых, он показывает возможность достижения выдающихся экологических результатов при условии консенсуса в обществе относительно целей эколого-энергетической политики и формирования государством эффективных экономических и правовых инструментов поддержки. Во-вторых, возможность широкого распространения опыта Германии в Европе — в условиях резкого роста политических и экономических рисков для России — должна учитываться в современных условиях наличия острой необходимости существенной корректировки экономической и энергетической политики России.

Россия — углеродная страна, и ждать резкого увеличения удельного веса ВИЭ в энергетическом балансе не реалистично. Однако до 70 % ее территории не имеют энергетической инфраструктуры, что делает дорогим подключение к сетям и крайне важным энергетическую поддержку живущего здесь населения. В связи с этим трудно переоценить возможности ВИЭ для обеспечения качества жизни в отдалённых регионах. На этих территориях развитие ВИЭ может дать значительный социально-экологический эффект. В 2013 г. Правительство РФ приняло Постановление, стимулирующее развитие солнечной, ветровой и малой гидроэнергетики. Механизмом поддержки объектов возобновляемой энергетики со стороны государства будут выступать договора предоставления мощности, обеспеченный спрос и высокий уровень доходности.

Библиография

1. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М.: Росгидромет, 2014.
2. Принятие Парижского соглашения. Конференция Сторон. Двадцать первая сессия. Париж, 30 ноября — 11 декабря 2015 г. Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата. — ООН, 2015.
3. Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia. Washington DC, The World Bank, 2009.
4. State and Trends of Carbon Pricing 2014. — Washington DC, The World Bank, 2014.
5. Renewables 2014 Global Status Report, Key Findings.

Бобылёв Сергей Николаевич

Доктор экономических наук

Профессор кафедры экономики природопользования
экономического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

snbobylev@yandex.ru

Экологическая политика: в поисках устойчивости[1]

Аннотация

Сформировавшаяся в России экспортно-сырьевая модель не является экологически устойчивой. Необходимо переходить к новой модели экономики, важные приоритеты которой должны быть связаны с формированием «зелёной» экономики. Намеченные страной цели на ближайшие 10–20 лет во многом корреспондируют с целями перехода к такой экономике. Инвестиции в радикальное изменение технологического базиса позволят увеличить ВВП в 2–3 раза при современном уровне изъятия сырья и эксплуатации природного капитала, сократить уровень загрязнения окружающей среды.

Ключевые слова: экологическая политика, устойчивое развитие, «зелёная» экономика, природный капитал, наилучшие доступные технологии.

[1] Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16–02–00299.

В последние годы в мире и многих странах активизировались разработки и исследования проблем экологической политики. Во многом это было вызвано «позеленением» международной и национальных политик в области развития, попытками перехода к большей устойчивости и «зелёной» экономике. Наиболее чётко новые глобальные вызовы для экологической политики и основные направления экономической трансформации отражены в трёх заключительных документах Конференций ООН, принятых в Париже (декабрь 2015 г.)[1], Нью-Йорке (сентябрь 2015 г.)[2], Рио-де-Жанейро (июнь 2012 г.)[3]. Парижское соглашение было посвящено борьбе с климатическими изменениями и необходимостью формирования низкоуглеродной экономики в мире. В Нью-Йорке были приняты Цели устойчивого развития для всех стран до 2030 г. В заключительном документе Саммита ООН в Рио-де-Жанейро «Будущее, которое мы хотим» в качестве основы перехода к устойчивому развитию человечества было выделено формирование «зелёной» экономики.

К сожалению, в России в условиях кризиса и поиска краткосрочных решений по выходу из него обсуждение процессов формирования новых эколого-экономических реалий в мире, связанных с долгосрочными тенденциями, фактически не ведётся. Такая ситуация создаёт добавочные риски для будущего страны.

В мире понятие экологической устойчивости тесно связано с общей концепцией устойчивого развития. Однако содержание понятия «устойчивое развитие» в России и мире существенно отличается. В нашей стране устойчивость соотносится прежде всего с развитием экономики, экономическим ростом (это подчёркивается в стратегиях и программах развития страны, правительственных документах, выступлениях ведущих политиков). В мире трактовка устойчивого развития (sustainable development) гораздо шире (это следует из концептуальных документов, подготовленных в последние 20–25 лет ООН, Всемирным банком, ОЭСР, Европейским Сообществом и др.) — устойчивость трактуется как единая система социальных, экономических и экологических процессов. В противном случае перейти на траекторию устойчивого развития невозможно. Это положение было подчёркнуто на конференции ООН в 2012 г. в Рио-де-Жанейро, где центральной была проблема перехода

[1] Парижское соглашение согласно Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата. ООН. — Париж, 2015.

[2] Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. — ООН, 2015.

[3] Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН. Рио-де-Жанейро. 2012 г.

человечества к устойчивому развитию. Становится все очевиднее, что экономическую устойчивость нельзя обеспечить, не решив социальные и экологические проблемы.

Для России сами понятия: устойчивое развитие, «зелёная» экономика, «зеленый» рост, низкоуглеродная экономика — контексте официальных документов ООН, ОЭСР, Европейского союза являются довольно новыми, и они фактически не используются в официальных документах (одно исключение — Концепция перехода РФ к устойчивому развитию (1996)). Несмотря на минимальное использование «экологической» терминологии в стратегических документах, намеченные страной цели на ближайшие 10–20 лет во многом корреспондируют с целями перехода к устойчивому развитию и «зелёной» экономики. Это отражается в общей политике использования ресурсов и охраны окружающей среды на перспективу, имеющихся правовых и налоговых инструментах. Вероятно, главная задача российской экономики на современном этапе, отражённая в основных документах развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу, — уход от сырьевой модели экономики. Эта задача является центральной и в концепции устойчивого развития и его основы — «зелёной» экономики. Социальные и экологические цели новой экономики в большинстве своём включены в основной концептуальный документ на перспективу — Долгосрочную концепцию социально-экономического развития страны до 2020 г. (2008) и Стратегию социально-экономического развития до 2020 г. (2012). Важнейшая задача «зелёной» экономики и перехода к устойчивому развитию — повышение энергоэффективности — является приоритетной и для России. Она присутствует в Энергетической стратегии России до 2030 г. (2010), Указе Президента РФ «О повышении энергетической и экологической эффективности» (2008), Законе об энергоэффективности (2009).

Начиная с 1990-х гг., Россия довольно активно формировала экологическое законодательство и стратегические документы, способствующие устойчивому развитию. Помимо перечисленных выше документов, в частности следует отметить Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ (2012). Например, в последнем документе стратегической целью государственной политики в области экологического развития до 2030 г. провозглашается «решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики»[1]. Из долгосрочных эколого-экономических документов следует отметить две государственные программы до

[1] Сайт Президента России. — URL: http://news.kremlin.ru/acts/15177.

2020 г.: «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (2012) и «Охрана окружающей среды» (2012).

Для перехода к экологически устойчивому развитию России необходимо изменить сложившийся тип развития, переломить «антиустойчивые» тенденции в экономике. Ключевую роль в этом процессе должен сыграть переход от экстенсивной экспортно-сырьевой модели экономического развития к модели экологически сбалансированной (адаптированной) модернизации экономического развития, экологизации экономики.

С точки зрения экологической устойчивости будущая экономика должна обладать следующими важными чертами:

— в концептуальном плане в экономические стратегии/программы/планы включаются направления, сформулированные в документах ООН и ОЭСР, посвящённых устойчивому развитию, «зелёным» экономике и росту, низкоуглеродной экономике;
— существенное значение приобретают экологические условия жизни населения и их обеспечение;
— приоритет в развитии получают наукоёмкие, высокотехнологичные, обрабатывающие и инфраструктурные отрасли с минимальным воздействием на окружающую среду;
— уменьшается удельный вес сырьевого сектора в экономике;
— радикально повышается эффективность использования природных ресурсов и их экономия, что отражается в резком снижении затрат природных ресурсов и объёмов загрязнений на единицу конечного результата (снижение индикаторов природоёмкости и интенсивности загрязнений);
— снижается загрязнение окружающей среды.

Для перехода к устойчивому развитию очевидна необходимость компенсации истощения природного капитала России за счёт роста инвестиций в человеческий и физический капитал. В практическом плане целесообразно резкое увеличение инвестиций в науку, образование, здравоохранение, инновационное развитие, развитие специальных фондов типа Фонда будущих поколений, которые имеются во многих странах мира.

Для перехода к «зелёной» экономике России понадобится долгий период трансформации и модернизации экономики, структурно-технологических изменений, формирования новой экономической модели. В связи с этим важной задачей является снижение издержек такого перехода и радикальное повышение эффективности использования природных ресурсов. Здесь можно выделить два направления.

Во-первых, необходимо усилить действенность государственного регулирования природопользования в сфере добычи и использования ре-

сурсов. С помощью экономических и правовых инструментов (налоги, платы, тарифная политика, штрафы, соблюдение нормативов и стандартов и др.) необходимо заставить государственные и частные монопольные компании повышать эффективность использования ресурсов, предотвращать их потери, адекватно компенсировать внешние (экстернальные) издержки и экологические ущербы, наносимые обществу и природе. Принцип «загрязнитель платит» должен заработать на практике — в отличие от чисто формального действия этого принципа на современном этапе.

Во-вторых, важную положительную роль в переходном периоде могут сыграть создание конкурентной среды, обострение конкуренции между производителями, уход от преобладающего сегодня монополизма в энергетике и всей экономике. Эти факторы могут повлиять на снижение затрат, стимулировать предприятия к инновациям, диверсификации производства, глубокой переработке сырья, что приведёт к повышению энергоэффективности и снижению природоёмкости продукции за счёт внедрения новых технологий. Тот парадоксальный факт, что бензин в стране в отдельные периоды времени стоит больше, чем в США, стране-импортёре нефти, свидетельствует о монополизации рынка. В целом созданию конкурентной среды способствует вступление России в ВТО.

Важной задачей макроэкономической политики должна стать экономическая поддержка экологизации экономики, её «зелёного» роста, включая налоги, кредиты, субсидии, тарифы, пошлины, страхование. Сохранению сырьевой модели способствует важная бюджетообразующая и налоговая роль природоэксплуатирующих секторов, прежде всего энергетики. Препятствует структурным изменениям в экономике и положение, когда современная налоговая нагрузка в обрабатывающих отраслях с небольшим экологическим воздействием выше, чем в сырьевых и «коричневых» обрабатывающих отраслях, что не способствует экологизации экономики. Очевидно, что вся налоговая система должна быть трансформирована с учётом целей устойчивого развития, диверсификации и модернизации экономики: максимальные налоги должны налагаться на природоэксплуатирующие и загрязняющие виды деятельности, при минимизации налоговой нагрузки на обрабатывающие, перерабатывающие, высокотехнологичные и инфраструктурные сектора.

Наряду с экономическими регуляторами, для перехода к «зелёной» экономике государство должно шире использовать правовые и институциональные механизмы в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

— добиваться исполнения и реализации на практике достаточно обширного экологического законодательства (в частности, должны быть

усилены наказания за нарушение законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды);

— модернизация в российском законодательстве процедур оценки воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), отражение в них соответствующих международным стандартам и требованиям экологических конвенций и соответствующих им требованиям международных финансовых институтов (особенно в сфере реализации проектов с существенным экологическим воздействием: энергетика, химическая промышленность и т. д.);

— экологизация политики государственных и муниципальных закупок, внедрение требований по экологической безопасности товаров и услуг, закупаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для социальной сферы (образование и здравоохранение), армии и всей оборонной сферы, инфраструктуры (в частности энергетической и транспортной). Такие закупки представляют собой огромный рынок, достигая 10–20 % ВВП. Для закупаемых товаров правительства могут устанавливать определённые правила, в частности показатели энергоэффективности, возможности утилизации товаров и их упаковки и т. д.;

— вводить маркировку с информацией об экологических свойствах товара (эко-маркировку) для повышения спроса на экологически дружественную продукцию;

— радикальное повышение результативности текущего экологического контроля, для которого целесообразно сконцентрировать внимание на наиболее экологически опасных объектах и проблемных предприятиях с целью предотвращения и ликвидации последствий возможных аварий и грубых нарушений. Необходимо увеличить численность инспекторского состава на местах, в том числе путём введения института внештатных экологических инспекторов. Одновременно можно ослабить давление на предприятия, не относящиеся к опасным экологическим объектам.

В связи с перспективами усиления экологического протекционизма в мире российскому бизнесу необходимо предпринимать шаги в сторону большей экологической прозрачности своей деятельности. В частности, здесь может помочь активизация экологического менеджмента и усиление экологической ответственности бизнеса на основе сертификации по стандартам экологического менеджмента ISO 14001. Наряду с экологической сертификацией, в стране необходимо и дальше распространять механизмы социальной и экологической ответственно-

сти компаний, широко используемые в мире. Это должно проявляться, в частности, в отчётах в области экологии и устойчивого развития. В связи с этим государству нужно оказать содействие развитию добровольных рыночно-ориентированных механизмов экологической и социальной ответственности бизнеса, — как государственных, так и частных компаний, — путём добровольных экологических обязательств и сертификации компаний, экологических аудита и страхования, включения в законодательство о техническом регулировании требований по энергоэффективности, экологической ответственности и безопасности производственных процессов и технологий. Существенным шагом явилось бы введение для корпораций и компаний обязательного порядка регулярной публикации аудируемых независимой «третьей» стороной нефинансовых отчётов об устойчивом развитии.

Особое значение для экологизации экономики в стране может иметь радикальная технологическая модернизация, заложенная в закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был принят в 2014 г. Государственной Думой и утверждён Президентом России. Несмотря на такое общее название, закон может стать основой модернизации, структурно-технологических сдвигов и экологизации экономики. Суть нового закона — во введении концепции «наилучших доступных технологий» (НДТ) (bestavailabletechnology). Это очень важный вектор для преодоления низких темпов обновления физического капитала и технологического отставания.

По сути дела в России принята концепция НДТ Европейского союза, где она разрабатывалась и апробировалась с 1970-х гг. Эта концепция была включена в Директиву ЕС «О комплексном предотвращении и сокращении загрязнения окружающей среды» и кодифицирована (2008). В настоящее время имеются десятки европейских справочников по НДТ, которые регулярно обновляются. Для реализации российского закона о НДТ важной задачей является адаптация европейских или разработка национальных информационно-технических справочников по НДТ для секторов и отраслей экономики и придание им соответствующего правового статуса. В настоящее время в России уже издано свыше 10 справочников.

В контексте необходимости технологической модернизации для российской экономики можно сформулировать следующий принцип: не надо использовать и производить больше природных ресурсов, так как они ограничены и их дополнительная эксплуатация приводит к дополнительной нагрузке на экосистемы, истощению природного капитала и загрязнению окружающей среды. В России технологическая

рационализация экономики и её структуры может позволить высвободить 30–50 % всего объёма используемых сейчас неэффективно и теряемых природных ресурсов при увеличении конечных результатов, существенном снижении уровня загрязнения. Можно стабилизировать добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т. д., и за счёт улучшения использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов значительно повысить уровень благосостояния населения. Такая эколого-экономическая модернизация позволит увеличить конечные результаты и ВВП в 2–3 раза при современном уровне изъятия сырья и эксплуатации природного капитала, сократить уровень загрязнения окружающей среды. Другими словами, при уже достигнутом в стране уровне добычи и использования природных ресурсов за счёт модернизационных структурно-технологических сдвигов, позволяющих вовлечь в экономику и экспортировать сэкономленные гигантские объёмы сырья, можно значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения.

Надо вкладывать инвестиции в улучшение использования уже эксплуатируемых природных ресурсов и охрану окружающей среды на основе модернизации экономики, поддержки инноваций, замены природоёмких технологий на ресурсосберегающие и энергоэффективные (наилучшие доступные технологии), углубления и диверсификации переработки сырья и т. д. Это позволит повысить благосостояние населения, увеличить ВВП в 2–3 раза при современном уровне изъятия сырья и эксплуатации природного капитала, сократить уровень загрязнения окружающей среды.

Такой подход хорошо прослеживается на примере энергетического сектора, в котором проблема огромных резервов и потерь энергии была подчёркнута Энергетической стратегией России до 2030 г., исследованиях международных организаций. Экономическая логика содержащихся в этих документах подходах достаточно ясна, она активно обсуждалась ещё советскими экономистами в 1980-е гг. и даже раньше. В стране с помощью достаточно простых технологий можно сберечь почти половину потребляемых энергоресурсов. Это потребует в три раза меньше инвестиций по сравнению с валовым наращиваем добычи энергоресурсов.

Важной задачей макроэкономической политики должна стать экономическая поддержка наилучших доступных технологий, повышения эффективности использования природного капитала, включая налоги, кредиты, субсидии, тарифы, пошлины, страхование.

* * *

Сформировавшаяся в России экспортно-сырьевая модель не является экологически устойчивой и способствует развитию «антиустойчивых» тенденций. Необходимо переходить к новой модели экономики, важные приоритеты которой должны быть связаны с формированием «зелёной» экономики. Намеченные страной цели на ближайшие 10–20 лет во многом корреспондируют с целями перехода к такой экономике.

Для экологизации экономической политики России важнейший приоритет можно сформулировать следующим образом — не надо увеличивать использование природных ресурсов. Инвестиции в радикальное изменение технологического базиса, реализация концепции наилучших технологий позволит увеличить ВВП в 2–3 раза при современном уровне изъятия сырья и эксплуатации природного капитала, сократить уровень загрязнения окружающей среды.

Библиография

1. *Бобылёв С. Н., Захаров В. М.* Модернизация экономики и устойчивое развитие. — М.: Экономика, 2011.
2. Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН. — Рио-де-Жанейро. 2012.
3. Парижское соглашение согласно Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата. ООН. — Париж, 2015.
4. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. — ООН, 2015.

Болтанова Елена Сергеевна

Доктор юридических наук

Профессор кафедры природоресурсного, земельного
и экологического права НИ Томского государственного университета

Томск, Россия

bes2@sibmail.com

Экологическая политика и соглашения об изъятии земельных участков для публичных нужд

Аннотация

В настоящей статье процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд рассматривается через призму экологической политики.

Обращается внимание, что через законодательное ограничение случаев изъятия, через жесткую регламентацию процедуры изъятия земельных участков для публичных нужд государство решает и проблемы рационального природопользования, способствует улучшению качества природной среды и экологических условий жизни человека. Соглашение об изъятии, заключаемое с собственником земельного участка, является центральным индивидуальным регулятором возникающих отношений. Рассматриваются условия данного соглашения.

Ключевые слова: экологическая политика, изъятие земельного участка, государственные и муниципальные нужды.

Существуют разнообразные определения политики и экологической политики в частности. Так, А. К. Голиченков под последней понимает деятельность государства для достижения стратегической цели — сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны[1]. «Реализация этой политики посредством права, — пишет С. А. Боголюбов, — наиболее важный компонент её существования, присутствия в общественном сознании». Также С. А. Боголюбов справедливо отмечает, что ближайшей к экологической политике является земельная политика, природоохранные положения которой обозначают и их включение в российскую экологическую политику[2].

Что понимает законодатель под экологической политикой, какие в связи с этим ставит цели и задачи можно увидеть из принимаемых стратегических документов. Например, в Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 2074-р показателями эффективности экологической политики названы здоровье человека и состояние окружающей среды и главными задачами в решении природоохранных и экологических проблем округа названы в т. ч. улучшение качества природной среды и экологических условий

[1] *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2012. — С. 59.

[2] *Боголюбов С. А.* Реализация экологической политики посредством права: монография. — М., 2015. — С. 20, 41.

жизни человека, формирование экологически безопасных и комфортных мест работы и отдыха, иной социальной активности, среды проживания населения в городах, улучшение здоровья и увеличение продолжительности жизни людей. В Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 06.10.2011 г. № 1757-р, закреплено, что главной целью экологической политики в Уральском федеральном округе является обеспечение рационального природопользования и экологической безопасности, оздоровление экологической обстановки в регионе, что отвечает задачам стратегии перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

На первый взгляд кажется, что между экологической политикой и соглашением об изъятии земель (как частноправовым инструментом) нет точек соприкосновения. Но соглашение в процедуре принудительного прекращения права на земельный участок ввиду наличия в нем государственной или муниципальной потребности обладает своей спецификой. Во-первых, соглашение выступает средством индивидуального правового регулирования отношений между частным лицом (правообладателем объекта недвижимости) и публичным образованием, возможно, и заинтересованной организацией. Принцип свободы договора при заключении рассматриваемого соглашения ограничен в публичных интересах, как в части основания его заключения и выбора контрагента, так и в части определения существенных условий и установления (расчета) выкупной цены (размера возмещения). Во-вторых, соглашение имеет строго целевое основание для заключения — обеспечение нужд публичного образования. Верховный Суд РФ определил, что под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности. Соответственно, принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества[1].

Обычно существование процедуры изъятия земельных участков рассматривается под углом частных интересов. Но сводить только к ним было бы не правильно. Наличие, например, в Земельном кодексе РФ статьи 49, определяющей основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, их исключительный характер

[1] Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2015 г. № 303-ЭС15–5520.

позволяет говорить и об особом природоохранном значении этих положений, а само содержание — о стоящих перед публичными образованиями задачах в сфере энергетики, транспорта, космической деятельности, теплоснабжения и т. п., решение которых напрямую связано с необходимым землепользованием. Через меры, обеспечивающие грамотное и рациональное землепользование, государство способствует повышению качества жизни, улучшению здоровья населения — а это, как уже отмечалось, направления государственной экологической политики.

Правовые гарантии частных лиц, у которых изымаются земельные участки для публичных нужд, в том числе условия и порядок заключения соглашения, можно рассматривать как элемент правового обеспечения экономического механизма окружающей среды. Последний, «в современных условиях становится основным среди других звеньев управления рациональным природопользованием, признанным направлением единой государственной экологической политики»[1].

«Соглашение есть взаимодействие воли сторон, направленное на достижение одной и той же юридической цели»[2]. Каузой рассматриваемого соглашения является перенос (переход) права собственности на недвижимость с частного лица на публичное образование (заинтересованную организацию) и (или) прекращение существующих прав на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости во исполнение решения об изъятии. Соглашение об изъятии недвижимости заключается с каждым правообладателем земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества.

К законодательно установленным существенным условиям соглашения об изъятии в соответствии со специальными нормами[3] отнесены:

---

[1] *Боголюбов С. А.* Государство и бизнес в сфере природопользования и охраны окружающей среды / Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / Отв. ред. А. В. Габов. — М., 2014.

[2] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. — М.: Юрайт-Издат, 2003. — С. 821.

[3] Ст. 30 ФЗ от 07.06.2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 6 ФЗ от 08.05.2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума „Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество“ в 2012 году, оразвитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском

— выкупная цена земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества в случае нахождения их в собственности граждан или юридических лиц;
— размер убытков, подлежащих возмещению землепользователям, землевладельцам или арендаторам земельных участков в связи с их изъятием;
— рыночная стоимость предоставляемых взамен земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (если такое предоставление предусмотрено данным соглашением);
— иные существенные условия.

Очевидно, что здесь законодатель прямо назвал только условия, непосредственно связанные с размером возмещения, которое в соответствии со ст. 35 Конституции РФ должно быть равноценным. В общей статье 56.9 ЗК РФ[1] необходимые для рассматриваемого соглашения условия сформулированы более широко. Названы несколько групп условий.

Во-первых, подлежит отражению юридическое основание заключения такого соглашения (реквизиты решения об изъятии и его цель).

Во-вторых, предмет соглашения. Законодатель чётко устанавливает, что соглашение об изъятии должно содержать кадастровые номера изымаемой недвижимости, допускается указание на условные номера или иное описание для зданий, сооружений, помещений и объектов незавершённого строительства. Само решение об изъятии для публичных нужд принимается безотносительно индивидуализации земельных участков. В силу п. 5, 6 ст. 56.6 ЗК РФ наличие схемы расположения земельного участка или проекта межевания территории достаточно для принятия названного решения, и отсутствие в государственном кадастре недвижимости кадастровых сведений о координатах характерных точек границ таких земельных участков не является препятствием для принятия решения об изъятии. Кроме того, образование из подлежащих изъятию земельных участков или иных объектов недвижимого имущества новых земельных участков или объектов недвижимого имущества

регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[1] Формулировки указанных выше специальных законов по FIFA и Форуму («соглашение должно содержать») чётко отражают природу перечисленных в федеральных законах условий как существенных, что нельзя сказать о содержании ст. 56.9 ЗК РФ, где написано, что «соглашение содержит». Такое положение свидетельствует о недостаточной определённости нормы п. 1 ст. 56.9 ЗК и порождает возможность различного толкования, что недопустимо для правового государства.

не влечет за собой необходимость принятия нового решения об изъятии земельных участков или о внесении изменений в ранее принятое решение об изъятии (п. 8, 9 ст. 56.6 ЗК РФ).

В таких случаях индивидуализация земельного участка, в результате которой часть земной поверхности приобретает характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально определённой вещи, должна быть проведена при подготовке соглашения об изъятии. На органе, принявшем решение об изъятии, или на заинтересованной организации лежит обязанность по организации необходимых кадастровых работ, а также по постановке земельных участков на кадастровый учёт. В результате межевания (как разновидности кадастровых работ) и кадастрового учёта земельные участки «выделяются, формируются из земли как несоздаваемого и непотребляемого природного ресурса»[1]. В отношении иной недвижимости таких обязанностей нет, поэтому допускается иное их описание. Более того, в п. 3 ст. 56.7 ЗК РФ прямо предусмотрено, что для подготовки и заключения соглашения об изъятии недвижимости постановка на государственный кадастровый учёт объектов недвижимого имущества, которые расположены на изымаемых земельных участках и сведения о которых не внесены в государственный кадастр недвижимости, не требуется. Из таких положений можно сделать вывод, что при данной процедуре законодатель рассматривает объекты недвижимости как принадлежность земельного участка. Не случайно с 1 апреля 2015 г. в п. 2 ст. 235, п. 3 ст. 239.2 ГК РФ используется формулировка «отчуждение недвижимого имущества», подразумевая, что ценность представляет не само изымаемое имущество, а тот земельный участок, на котором оно находится и именно в рамках процедуры его изъятия производится и переход права собственности на здания, сооружения, помещения, объекты незавершённого строительства. С учётом изменённых формулировок может быть поставлена точка в споре об используемой ранее терминологии (выкуп или изъятие имущества).

Также в соглашении должны быть определены права на земельный участок и (или) иные объекты недвижимости, которые прекращаются и (или) возникают на основании соглашения об изъятии.

В-третьих, обязательным условием соглашения об изъятии являются размер имущественного вреда (компенсации) — условие, определяющее размер возмещения, и порядок выплаты возмещения. В действующем ЗК РФ содержатся положения, подробно регулирующие особенности определения размера возмещения в связи с изъятием для

[1] *Котарева О. В.* Земельный участок как объект гражданских правоотношений: дис. канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 63.

государственных или муниципальных нужд (см. ст. 56.8). Допускаются различные способы возмещения: выкуп имущества или обмен (передача в собственность взамен изымаемых земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости) и компенсация убытков; прекращение прав (кроме собственности), в том числе путём предоставления права на новый земельный участок, и возмещение убытков; перераспределение земельных участков и возмещение убытков.

Такое возмещение должно носить предварительный характер, поскольку в силу п. 2 ст. 56.11 ЗК РФ при возмещении (хотя бы частичном) в денежной форме правовые последствия изъятия (например, переход права собственности на земельный участок) наступают только при предоставлении такого возмещения, и при государственной регистрации возникновения, прекращения или перехода прав на изъятые для публичных нужд земельный участок и (или) расположенные на нём объекты недвижимого имущества представляются документы, подтверждающие предоставление возмещения, если соглашением об изъятии не установлено иное.

В-четвертых, в соглашении указывается срок передачи земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, подлежащих изъятию. Так как, в соответствии с законом, обязанность передать земельный участок считается исполненной после *вручения* и *подписания* передаточного акта, оба эти действия в совокупности имеют значение для признания отчуждателя исполнившим обязанность передачи земельного участка[1].

В-пятых, факультативно, при сохранении в отношении подлежащего изъятию земельного участка сервитута, должен быть указан такой сервитут, также если в соответствии с решением об изъятии не изымаются сооружения, то должны быть указаны сохраняемые сооружения и вид права, на котором их правообладатель будет использовать земельный участок. Можно отметить, что в ситуациях сохранения права собственности частных лиц на сооружения будет допущен разрыв правовой связи между земельным участком и объектом недвижимости, к установлению которой так стремится законодатель, и что не совсем отвечает современным тенденциям правового регулирования. В то же время такая норма с возможностью сохранения права на сооружение при изъятии земельного участка и её реализация позволяют сократить расходы заинтересованных в изъятии земельных участков лиц, а также обеспечить иные публичные интересы, допустим, в сохранении на земельном участ-

[1] *Хаскельберг Б. Л.* Правовая природа и значение государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество / Гражданское право: Избранные труды. — Томск, 2008. — С. 129–130.

ке коммуникаций (трубопроводы, водоводы и др.), обслуживающих здания и сооружения, расположенные на соседних земельных участках.

Наиболее логичным является сохранение для собственников сооружений сервитута на необходимый земельный участок, при этом часть, подлежащая обременению сервитутом, должна быть указана в соглашении об изъятии, заключённом с правообладателем сооружения, или установление сервитута соглашением об изъятии. Наличие на земельном участке линейных сооружений, как правило, не исключает использование земельного участка по целевому назначению и в соответствии с его разрешённым использованием. Чаще всего линейные сооружения находятся под или над земной поверхностью и их наличие, например, в стеснённых условиях городской застройки, объективно обусловлено. Характер застройки, протяжённость расположения линейных сооружений (зачастую нахождение на значительном количестве земельных участков, имеющих различных собственников) определяют сложность оформления иных прав на земельные участки (собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренда).

В России происходит становление до́лжного правового регулирования размещения линейных объектов с учётом их особенностей. Как положительные можно оценивать изменения Земельного кодекса РФ, вступившие в силу с 1 марта 2015 г., закрепившие возможность установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных защитных сооружений, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка (ст. 39.23).

Роль соглашения в процедуре изъятия земельных участков для публичных нужд и принудительном отчуждении в связи с этим недвижимого имущества велика:

1. Наличие подписанного соглашения об изъятии свидетельствует о добровольном прекращении права на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости. «В противном случае вопрос об изъятии имущества и условиях такого изъятия, в том числе о размере компенсации за изымаемое имущество, разрешается судом»[1]. Отсутствие возможности разрешить вопрос об имущественной компенсации в добровольном порядке порождает необходимость урегулирования возникшего спора в судебном порядке[2].

[1] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.07.2015 г. № Ф03–2853/2015 по делу № А51–16695/2014.

[2] Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 05.04.2013 г. № 05 АП-2519/2013.

В связи с этим соглашение об изъятии является основанием для прекращения (в т. ч. для досрочного прекращения обязательств), перехода права на земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества.

2. Фактическое изъятие земельного участка производится только после заключения соглашения, а в случае, если соглашение не заключено в установленный срок, — в судебном порядке на основании решения суда[1].

3. Только соглашением может быть предусмотрен обмен земельного участка или расположенного на нем недвижимого имущества, а также предоставление в счёт возмещения права аренды или безвозмездного пользования на государственный или муниципальный земельный участок. Данное положение непосредственно вытекает из п. 3 ст. 281 ГК РФ, п. 5 ст. 56.9 ЗК РФ, в то же время необходимо признать, что ничто не мешает заинтересованным лицам в ходе уже судебного разбирательства заключить мировое соглашение с аналогичным содержанием.

4. Соглашением определяются условия сохранения сервитутов на земельные участки, права собственности на сооружения и предусматриваются условия использования земельных участков правообладателями сооружений.

5. Обращение в суд с требованием о принудительном прекращении права на изымаемое имущество допускается по истечении 90 дней со дня получения проекта соглашения об изъятии, а, соответственно, его подготовка и направление для согласования — обязательное условие законности процедуры изъятия для публичных нужд.

Библиография

1. *Боголюбов С. А.* Реализация экологической политики посредством права: монография. — М., 2015.
2. *Бринчук М. М.* Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 5–9.
3. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2012.
4. Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / Отв. ред. А. В. Габов. — М., 2014.
5. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. — М.: Юрайт-Издат, 2003.
6. *Котарева О. В.* Земельный участок как объект гражданских правоотношений: дис. канд. юрид. наук. — М., 2007.

[1] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.03.2015 г. № Ф04–16827/2015.

7. *Хаскельберг Б. Л.* Правовая природа и значение государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество / Гражданское право: Избранные труды. — Томск, 2008.

Воронцова Анна Алексеевна

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

Заславская Надежда Михайловна

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

land@law.msu.ru

Москва, Россия

Тенденции развития законодательства об особо охраняемых природных территориях в свете государственной экологической политики[1]

Аннотация

За более чем столетнюю историю существования особо охраняемых природных территорий (ООПТ) неоднократно менялось представление о них. В настоящее время объективно существует необходимость пересмотра основных подходов к пониманию ООПТ, их целей и задач, а также реформированию законодательства в этой сфере. При этом важно соблюсти баланс между интересами по сохранению и защите уникальных природных комплексов и природных объектов на ООПТ (экологическими интересами) и социальными и экономическими интересами.

Ключевые слова: экологическая политика, особо охраняемые природные территории, экологический туризм.

[1] Статья подготовлена при информационной правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Решение одной из основных задач государственной экологической политики[1] — сохранения природной среды, в т. ч. естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира — невозможно без совершенствования и развития системы особо охраняемых природных территорий (далее также ООПТ), устранения несовершенства правового регулирования в этой сфере.

Указом Президента Российской Федерации[2] следующий, 2017, год объявлен Годом особо охраняемых природных территорий. Подготовлен (Минприроды России в сотрудничестве с органами государственной власти субъектов РФ) и утверждён (Правительством РФ) План основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий[3], который включает в себя 168 различных мероприятий самого разного характера, федерального, регионального и межрегионального уровней. Однако, как справедливо отмечают специалисты, каких-либо мероприятий федерального уровня, способных существенно поправить нынешнее бедственное положение заповедной системы нашей страны, в плане не предусмотрено.

Годом особо охраняемых природных территорий 2017 год объявлен в честь столетия образования, как считается, первой в стране ООПТ — Баргузинского государственного заповедника[4]. Таким обра-

[1] См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс. Законодательство».

[2] Указ Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий».

[3] Распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2720-р «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий» // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 2 (ч. I). — Ст. 410.

[4] Баргузинский заповедник был создан 29 декабря 1916 г. по старому стилю, или 11 января 1917 г. по новому, для сохранения и увеличения численности соболя. (Martes zibellina.) На момент создания насчитывалось всего 20–30 особей соболя, в настоящее время — 1–2 особи на 1 км². Считается, что это — единственный государственный заповедник страны, учреждённый до Октябрьской революции 1917 г. С середины 1930-х гг., выполнив целевую программу по соболю, перешёл в разряд ком-

зом, историю заповедного дела в нашей стране принято отсчитывать со времени образования Баргузинского заповедника, несмотря на то, что создание этой особо охраняемой природной территории было осуществлено преимущественно для охраны соболя, т. е., по сути, в хозяйственных целях.

Справедливости ради следует отметить, что ещё до создания Баргузинского заповедника в нашей стране, начиная с конца XIX в., создавались первые заповедные территории. В конце XIX — начале XX вв. в России впервые было заявлено о научном значении природных территорий. При этом специалистами в области естественных и гуманитарных наук обсуждались не только научные, но и этические и социальные вопросы заповедного дела[1].

Таким образом, с начала XX в. в России сформировалось представление о том, что создание особо охраняемых природных территорий должно отвечать важным для всего общества целям. Но одновременно сами цели, в том числе и закрепляемые законодательно, формулировались неодинаковыми. Вопрос о том, что является главным в деле образования ООПТ, какова основная цель их создания, остаётся спорными на сегодняшний день среди учёных и практиков.

За более чем столетнюю историю заповедного дела существенно изменилась концепция понимания особо охраняемых природных территорий, прежде всего, на международном уровне, и, как следствие, на национальном.

Исторически первые особо охраняемые природные территории-заповедники, создавались как эталоны природы, в которых не допускалось никакого вторжения извне. Как писал известный учёный-биолог, один из основателей системы заповедников, профессор Ф. Р. Штильмарк: «идея сбережения девственных, не тронутых человеком участков, с тем, чтобы проводить научные наблюдения вне сферы хозяйственной деятельности, явилась краеугольным камнем на-

плексных заповедников. С 1986 г. входит в число биосферных резерватов ЮНЕСКО. В 1996 г. территория заповедника полностью вошла в состав объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО «Озеро Байкал».

В настоящее время общая территория заповедника (374 322 га) состоит из строго охраняемого «ядра» (263 176 га) и буферного «биосферного полигона» (111 146 га), где допускается регламентированная добыча животных в научных целях.

[1] Свои работы данной теме посвящали В. В. Докучаев, Г. А. Кожевников и др.

шего заповедного дела. Именно отсюда возник ***принцип невмешательства***»[1].

В середине XX в. в нашей стране принцип полной заповедности был замещён идеей «заповедного хозяйства». История знала и период массовой ликвидации заповедников, когда их количество сократилось втрое (с 120 до 40)[2].

С момента принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»[3] и в течение почти двадцати лет его действия ООПТ понимались как территории с особым правовым режимом, характеризующимся, прежде всего, запретом или существенным (в зависимости от вида) ограничением хозяйственной деятельности и изъятием или ограничением в обороте расположенных на них земельных участков.

Современное развитие общества выдвигает новые требования к организации особо охраняемых природных территорий — совмещения, как ранее казалось, противоречащих подходов к идее заповедности: сохранения природы в уникальном первозданном виде и, одновременно, удовлетворения социальных, экономических потребностей.

Идея создания принципиально новой формы особо охраняемых природных территорий получила своё развитие как Концепция биосферных резерватов.

Концепция предполагает создание принципиально нового типа многофункциональных особо охраняемых природных территорий — биосферных резерватов. Такие ООПТ предполагают сочетание охраны природной среды, с одной стороны, и возможность хозяйственного использования — с другой, что должно быть достигнуто путём рационального зонирования территории.

Реализация Концепции биосферных резерватов в нашей стране требует проведения целого ряда мероприятий[4], от изменений законода-

[1] *Штильмарк Ф. Р.* Историография российских заповедников. — М.: Логата, 1996.

[2] См.: Постановление Совмина СССР от 29 августа 1951 г. № 3192 «О заповедниках».

[3] Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

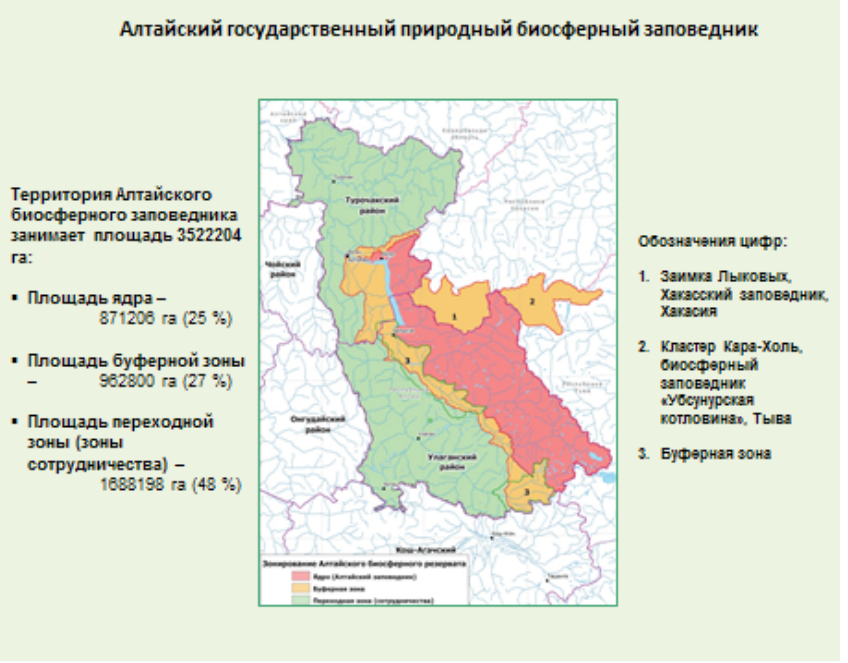
[4] Подробнее см.: *Воронцова А. А.* Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях с нормами международного экологического права как одно из направлений российской государственной экологической политики // *Экологическое право.* — 2016. — № 4. — С. 33–37.

тельства до её претворения в жизнь на практике. На сегодняшний день в нашей стране такие примеры единичны.

Так, на территории Алтайского государственного природного биосферного заповедника и прилежащих территориях организован биосферный резерват в форме, наиболее максимально отвечающей международной Концепции о биосферных резерватах.

Территория резервата зонирована: 1) *ядро* — непосредственно сама территория Алтайского заповедника; 2) *буферная зона* — правобережная территория, незаповедная акватория Телецкого озера (входят в состав объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО) и природный парк регионального значения «Ак Чолушпа»[1]; 3) *переходная зона (зона сотрудничества)* — включает в себя территорию двух муниципальных образований.

Рисунок 1. Зонирование ООПТ[2].



[1] В 2012 г. Алтайский заповедник и природный парк «Ак Чолушпа» заключили Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве.

[2] Использован слайд из презентации Калмыкова И. В. «Современное состояние биосферных ООПТ России (на примере Алтайского заповедника)».

Одной из основных задач ООПТ, возникшей на современном этапе, является развитие познавательного (экологического) туризма. Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года[1](далее — Концепция ООПТ), познавательный туризм определён как один из специальных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на особо охраняемых природных территориях.

Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации за период до 2020 года[2], особо охраняемые природные территории, обладая уникальными *объектами показа*, как природными, так и культурно-историческими, могут стать основой для формирования крупных туристских центров. При этом с учётом мирового опыта соответствующая туристская инфраструктура (гостиничные комплексы и др.) должна преимущественно размещаться на прилегающих к особо охраняемым природным территориям участках, не обременённых ограничениями, связанными с режимом особой охраны[3].

Для обеспечения развития познавательного туризма, согласно Концепции, ООПТ необходимо:

— обеспечить обустройство экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов, смотровых площадок, мест наблюдения за дикими животными;
— создавать новые и модернизировать существующие музеи и информационные центры для посетителей;
— создать инфраструктуру для обеспечения сервисного обслуживания посетителей, в т. ч. путём привлечения инвесторов;
— разработать серию типовых проектов элементов туристической инфраструктуры (кемпингов, гостевых домов, остановочных пунктов и др.) под единым брендом;

[1] Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 3. — Ст. 452.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 24. — Ст. 3105.

[3] См. Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р.

— содействовать развитию сопутствующего туризму малого и среднего бизнеса (развитие сети мини-гостиниц, гостевых домов, крестьянско-фермерских хозяйств, традиционных промыслов и ремёсел, производства экологически чистых продуктов, сувенирных изделий и др.).

Таким образом, очевидно, что для реализации этой идеи будут пересматриваться подходы к пониманию особо охраняемых природных территорий в целом, их правовому режиму, особенно в части возможности осуществления на территории ООПТ хозяйственной деятельности, в т. ч. застройки, в т. ч. капитальными строениями и т. д.

Уже предприняты первые шаги путём внесения изменения в законодательство об особо охраняемых природных территориях, когда была допущена возможность в рекреационных целях предоставления в аренду земельных участков и строительства на землях государственных природных биосферных заповедников и национальных парков, запущен механизм преобразования государственных природных заповедников в национальные парки, подготовлены законопроекты, которыми отменяется обязательное требование получения положительного заключения государственной экологической экспертизы федерального уровня, обосновывающего такое преобразование, и т. д.

Большое значение имеет и то обстоятельство, что развитие экологического туризма как одной из форм экологического просвещения и образования может являться источником дополнительного финансирования, что позволит поддерживать деятельность особо охраняемых природных территорий.

Основное предназначение особо охраняемых природных территорий теперь понимается как *предоставление востребованных обществом услуг в области поддержания здоровой среды для жизни людей и создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации;* с оговоркой: с учётом возрастания угрозы природных катастроф и изменения природной среды в результате хозяйственной деятельности[1].

Задача достижения баланса экологических, социальных и экономических интересов человека, общества, государства, закреплённая и в качестве одного из основных принципов экологического законодательства[2],

[1] Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения. Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322.

[2] Ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

должна быть реализована и при реформировании законодательства об особо охраняемых природных территориях.

Глушенкова Елена Ивановна

Кандидат политических наук

Доцент факультета экологии и политологии Международного независимого эколого-политологического университета,
старший научный сотрудник
Института мировой экономики и международных отношений РАН

Москва, Россия.

lenchen007@rambler.ru

Национальные модели принятия политических решений и принятие экологических решений в России

Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу моделей и способов принятия экологических политических решений в России в сопоставлении с мировым опытом их принятия в развитых странах и странах — лидерах экологической политики. Особое внимание уделяется окружающей политической макросреде принятия решений, ряду факторов, влияющих на гражданское участие, в целом тем переменам, которые происходят в настоящее время с государствами, в ходе противодействия экологическому кризису пытающимися встать на путь экологизации. Ставится вопрос о том, какие политические преобразования должны произойти в России прежде, чем можно будет назвать нашу страну экологизированным государством.

Ключевые слова: экологизированное государство, политическая окружающая среда, субполитика, политическое участие, экологические сети, политические стили, эффективность экологической политики, модели принятия политических решений, лицо, принимающее решения (ЛПР), проэкологическая коалиция.

В условиях разворачивающегося в мире экологического кризиса тема принятия государством экологических решений, решений в области охраны окружающей среды оказывается одной из основных. Цен-

тральным сюжетом при этом оказывается тема эффективности принятия экологических решений, и, в целом, экологической политики. Рассмотрение этого вопроса возможно на разных уровнях — на субнациональном, национальном, международном. В данной статье мы попробуем осветить некоторые аспекты эффективности модели принятия соответствующих решений на национальном уровне на примере России.

Рассмотрим российскую экологическую политику и принятие решений в более широком контексте национальных моделей принятия экологических, и не только, решений. Обратим внимание на то, как обеспечивается **эффективность экологической политики** в части её осуществления, реализации решений, особенно, с учётом соотношения государства и гражданского общества в процессе их принятия. Специфику природоохраны в России трудно осмыслить, если мы не знаем её места в классификациях и с точки зрения национальной политической культуры и в контексте соотношения в системе «государство — гражданское общество». Политическая культура и проистекающие отсюда особенности политической системы — ключ к ответу на многие вопросы, касающиеся политики России, в том числе в части моделей, технологии, техники принятия и осуществления экологических решений.

Говоря о принятии экологических решений в целом, заметим, что в разных странах мира, где осуществляется экологическая политика, совершенно разнится **политическая окружающая среда принятия решений.** К этому относится политическая традиция, включая традицию принятия экологических, ресурсных и эколого-ресурсных решений, решений по охране здоровья человека, степень развития и историческая роль экологического движения. Естественно, везде разная роль национальных экологических законодательств в национальной правовой системе, самого экологического права в общественно-правовом процессе. Все страны отличаются наличием, отсутствием и степенью развитости внятных политических инструментов, в т. ч. **экологических сетей** (особенно сетей осуществления экологической политики) как организационных средств осуществления политики. С другой стороны, разным развитым странам характерна разная степень интеграции экологической политики в другие виды политики, что связано со степенью концептуальной её оформленности (конечно, ключевой вопрос здесь — наличие основополагающего документа по экологической политике). В итоге все темы, касающиеся принятия экологических политических решений, сводятся к вопросу о статусе экологической политики в данной стране, месте экологической проблематики в ее политической повестке дня.

Вся история природоохраны в современном глобализирующемся мире связана с историей гражданской экологической активности, экологическим движением, зарождением и развитием низовых — grass root — неправительственных экологических организаций. И здесь на первый план выходит сюжет **о политическом участии (public participation)** в политической жизни данного государства. В этом смысле теоретики политической культуры подразделяют государства на пассивные и активные, инклюзивные и эксклюзивные. Активное в плане политического участия государство само подбирает те социальные группы, которые будут вовлечены в гражданское участие. Пассивное — принимает любые политические (и не только!) силы, готовые к участию, и всех их вовлекает в какую-то определённую деятельность, скажем, в нашем случае, в природоохрану.

Инклюзивный тип организации участия — это когда государство допускает к гражданскому участию широкий спектр групп, партий и организаций, вовлекает их в участие, создаёт для них особые институты, причём все в этом процессе находятся в равных условиях. Затем они, в ходе демократического диалога, и даже прямого политического противостояния, соревнования друг с другом, и в итоге кто-то выходит победителем. Государство это признает. Эксклюзивный тип — это если государство придерживается какого-то принципа, на основе которого осуществляет своего рода селекцию, пусть даже самую простую и нестрогую, и в результате ее кто-то оказывается за порогом политического процесса в самом его начале, а степень участия у всех остальных разная. И в том и в другом случае государство — один из участников в политическом процессе, но оно может само себе предоставить особенные права или выступает наряду с другими сторонами почти что на равных. Таким образом, пассивное инклюзивное государство вовлекает в участие всех, а затем, порой, самоустраняется, и на арене политики владычествует масса игроков, включая довольно экзотических. Пассивное эксклюзивное государство продемонстрирует традиционный корпоративизм, задавая чётко прописанное, определённое количество участников, с заранее оговорённым составом, который допускается до принятия решений, но они уже могут решать все, что им заблагорассудится, а государство закрепит победу одних и поражение других. А множество других игроков в этом случае годами находятся за пределами политического процесса.

Активное инклюзивное участие — это когда допускаются, вроде бы, все, однако, на самом деле, государство создаёт рамки и формы участия, собирает разных участников по разным схемам, и все равно какая-то часть активистов гражданского общества оказывается вечно «за

бортом». Это очень тонкая политическая работа, регулирование не прямое, а косвенное, опосредованное самими рамками, которые государство планомерно выстраивает. Эксклюзивное активное участие государства — это весьма понятная для носителя отечественной политической культуры ситуация, когда для любого потенциального участника процесса предстоит строжайший отбор, и государством ведётся фактически индивидуальная работа с каждым участником от лица гражданского общества. К какому-либо участию допускаются далеко не все, и оставленные в качестве политических факторов допускаются государством тоже по-разному, в разной степени и по разным схемам. По представлениям большинства политологов, США — страна пассивно-инклюзивного политического участия, Германия — пассивного, но эксклюзивного типа участия, Норвегия — активного инклюзивного, а Великобритания (после М. Тэтчер) — страна активного эксклюзивного участия. Россию стоит отнести в ту же категорию, что и Великобританию. Теперь возьмём и сопоставим эту классификацию с доступными для нас сведениями по степени эффективности национальных экологических политик. По системе С. Скрагса, разработанной им в 2001 г., Германия выступает по критерию эффективности экологической политики первой, Норвегия — десятой, США — двенадцатой, а Великобритания — тринадцатой, сразу после США. Как видим, пассивность наряду с инклюзивностью, полное отсутствие отбора, так же, как и зарегулированность процесса участия, оцениваются одинаково негативно. Пожалуй, можно сделать вывод, что лучшие результаты получают страны с пассивным, но эксклюзивным, или активным, но инклюзивным типом взаимодействия государства с гражданским обществом.

С другой стороны, исторические формы государства — раннее современное, либерально-капиталистическое, кейнсианское государство благосостояния, — очевидно, не создавали рамок развития для экологических движений. По-настоящему энвайроментализм и экологическое движение, утверждают эксперты, реализуемо только в *экологизированном*, «зеленом» государстве. Государстве, время которого, увы, пока не наступило. К сожалению, в постиндустриальную эпоху экологическая активность приходит не одна. В политическую жизнь вторгаются новые участники со стороны принципиально противоположного лагеря. Возникает участие вообще вне всяких институтов, не официальное, подпольное.

Некоторые аналитики объединяют часть феноменов, с этим связанных, в понятие субполитики. **Субполитика** — это когда неправительственные акторы, в т. ч. и бизнес-лоббисты, создают новые политические пространства, в которых начинается принятие решений помимо и

вне известных нам, и, возможно, более или менее прозрачных институциональных, или правовых, рамок, установленных государством. Страны, осуществляющие природоохранную деятельность, разумеется, имеют каждая свою степень распространения субполитики — это зависит от политической макросреды. Источником субполитики являются не экологизм, а ТНК и крупный бизнес. Если экоактивисты выступают на политической арене рука об руку с государством (будучи заинтересованы в тесном взаимодействии с ним), то бизнесмены — стараются всех этих форм участия, скорее, избежать, а не вовлечься в них (уповая на иные, «свои», каналы). Субполитика выраженно влияет на отношение населения к экологической проблеме в данной стране, на присутствие в её политике экологического императива, не перекрываемого экономическими приоритетами. Влияет субполитика — чаще всего негативно — и на степень способности гражданского общества к самоорганизации, и на степень независимой активности гражданского общества.

Классификацию гражданского участия в современном национальном государстве следует дополнить и концепцией политических стилей. Данная концепция, помимо прочего, проливает нам свет на характер распространения субполитики в различных странах и регионах мира. Стили в политике определяются как легитимизированные нормы для осуществления политической активности. Классификация **стилей экологической политики** принадлежит Дж. Ричардсону. Он выделяет консенсусный и конфликтный, эгалитарный и партиципаторный, активный и реактивный стили. В частности, США, с их откровенно рыночным типом политики, с недоверием к государству со стороны частного сектора, характерным и для экологических организаций, присуще сильное давление на ЛПР, ведь там считается аксиомой, что чиновники продажны. При этом между членами гражданского общества также наблюдается постоянные напряжённость, недоверие, нет согласия ни по линии противостояния бизнес — экологизм, что, конечно, не удивительно, нет его и внутри сегментов гражданского общества. Это типично конфликтный, а не консенсусный стиль, в то же время окружающая среда осуществления экологической политики инновативная, что порождает её проактивность (а не реактивность, когда государство всегда действует в ответ на вызов со стороны среды). Но это страна пассивного типа политического участия при псевдоустранении государства с арены экополитики, так что стиль США, как утверждается, партиципаторный. Для примера: в Голландии политический стиль так же партиципаторный, но — консенсусно-партиципаторный, острого противоборства, противостояния ни внутри гражданского общества, ни между гражданским

обществом и государством здесь не прослеживается. Та же черта характерна Дании, но в ней уже консенсусно-эгалитарный стиль. Это страна выраженно этатистского типа осуществления политики. Консенсусный политический стиль оттеняет пассивная модель гражданского участия. Наличие и характер каналов участия характеризует её как страну открытого стиля политики. А этатизм проявляется в том, что, как и в Германии, она эксклюзивная, а не инклюзивная. Между прочим, Голландия и Дания занимают верхние строчки рейтинга эффективности экологической политики. О месте США в этом рейтинге мы уже говорили. Помимо небольшой, незначительной работы государства с гражданским обществом, напомним, это ещё и страна конфликтного поведения любых политических акторов. Но, как бы это ни звучало странно, при её инклюзивности эксперты считают не открытого, а закрытого стиля политики. Связано это с тем, что политические стили описывают легитимизированные в данном обществе нормы и процедуры, не обязательно оформленные законодательно и институциализированные, но и фактически установившиеся. Закрытый стиль характеризуется обязательностью юридического закрепления и иной фиксации политических процедур. Для страны с пассивно-инклюзивным способом принятия решений это — фактор ограничивающий.

Именно эти условия — особенно сочетание конфликтного типа с закрытым и проактивным стилем политики — создают максимально питательную среду для субполитики. США — одна из самых субполитизированных стран. Инклюзивный способ взаимодействия с гражданским обществом этому тренду не препятствие, а, похоже, с учётом факторов политического стиля США наоборот. Здесь инклюзивно-пассивный механизм идёт в сочетании с субполитичностью, лишь способствуя созданию альтернативных политических пространств. Как показывают практика, включая исследования эффективности экологической политики, среди аутсайдеров экополитики встречаются разные страны, но все субполитизированные страны имеют невысокий экологический рейтинг. Наоборот, лидеры экологической политики — не отличаются высокой степенью субполитичности. Причины этого — за пределами нашего рассмотрения. Здесь только отметим, что экологические неправительственные организации, даже сетевые, параллельных политических пространств принятия решений обычно не создают, потому что не имеют для этого собственных, не заимствованных у государства ресурсов. Добавим, что, при всех своих отличиях от США, довольно субполитизированной также является Великобритания, страна также закрытого, но реактивного, да ещё и эгалитарного политического стиля.

Интересующая нас в связи с аналогичным с нами характером гражданского участия в принятии решений Великобритания не принадлежит к экологическим лидерам Европы. (К последним традиционно относят «зелёную тройку»: Германию, Голландию, Данию — и ещё несколько стран с их граждански активным населением, с мощным экологическим движением, организующим политическое участие, хорошо финансируемыми министерствами окружающей среды — от 1,7 до 2,5 % ВВП, проактивной политикой не как реакцией на события, а как действием на опережение, с передовыми экотехнологиями и превентивными мерами. И все это не считая многоуровневого экологического законодательства, стройной системы стандартов, масштабных частных инвестиций в природоохрану. Эта группа стран имеет горизонтальную и вертикальную интеграцию экологических проблем в правительственную деятельность: экологическая политика вписана в политику государства).

Великобритания — экологический «середнячок». Она относится к группе стран с типично европейской моделью экополитики, наряду с Францией и Бенилюкс (без голландцев). В отличие от «зелёной тройки», здесь гражданское общество менее озабоченно экологическими проблемами, «зелёное» движение не очень развито, финансирование природоохранной отрасли, для таких стран, довольно скромное — 1 % ВВП. Природоохранное законодательство не очень развито или даже минимально, но оно не играет принципиальной особой роли в экологической политике. Главное — государственное стимулирование природоохранной деятельности. Оно — основной инвестор в природоохранную сферу. Инструменты экологической политики — это почти исключительно реализация принципа «загрязнительплатит», штрафы, прямые природоохранные мероприятия (у экологически эффективных — косвенные). Порой у них наблюдается отсутствие чёткой «вписанности» экологической политики в иные. В странах этого типа уже наблюдается слабость политических сетей и иных инструментов экологической политики. Этатистский тип осуществления политики — это всегда доверие к государству. Не только в смысле, что ему все доверяют, но и в смысле, что ему всё передоверяют. Все видят в государстве посредника в разрешении экологических конфликтов, тип политического процесса, поэтому, чаще, консенсусно-эгалитарный, а процесс политики носит закрытый характер.

В Европе есть ещё экологически «ленивые» страны (Италия, Испания, Греция, Турция, Португалия и др.). Степень экологической озабоченности граждан там низка, и элементы гражданского участия в поли-

тике слабо выражены. Экологического движения нет, преобладают небольшие группы. Государство выделяет на охрану среды мало средств, природоохранное ведомство финансируется недостаточно, его статус порой неудовлетворителен. Имеет место фрагментация государственной политики, рассредоточение ответственности между многими департаментами и слабость среди них основного уполномоченного министерства, ведомства. Нет интеграции экологической политики в другие. Данная группа стран в Европе «славится» невыполнением директив ЕС, нет ясного экозаконодательства и наработанных путей осуществления экологической политики. Отрасль охраны окружающей среды развивается вяло. Переходя к анализу России, подведём итоги вышеизложенного. Выделим несколько отличительных черт развитых стран, осуществляющих экополитику:

1. Во-первых, у всех совершенно разная политическая окружающая среда, политическая традиция, мощь и роль экологического движения.

2. Разнятся они и в плане роли национальных экологических законодательств, экологического права, правовых норм, вообще способом и характером легитимации интересующей нас области политики.

3. В-третьих, они отличаются наличием, отсутствием и степенью развитости внятных политических инструментов (в т. ч. экологических сетей) как организационных средств осуществления, реализации политики.

4. Характеризуются разной степенью интеграции экологической политики в другие виды политики (связано со степенью её концептуальной оформленности), а также статусом экологической политики в стране и местом экологической проблематики в политической повестке дня.

Итак, природоохрана детерминирована неким комплексом политических стилей, моделей принятия политических решений, соотношением в системе «государство — гражданское общество», но они обусловлены, в конечном счёте, политической традицией и политической культурой данной страны.

Среди развитых стран в плане эффективности экологической политики Россия занимает самые низкие позиции. Попробуем разобраться в природе этого феномена с точки зрения политической культуры. В области экологической политики Россия — типично европейская страна. Отчасти напоминает страны европейского типа экополитики, отчасти — «ленивые» европейские страны. Модель принятия решения для нашей страны — это этатистский, государственноцентричный тип, определяющий её конфликтно-эгалитарный закрытый и пассивный ха-

рактер экологической политики. Эгалитарный — потому что государство всецело, абсолютно, как функция и институт, доминирует в процессе принятия решения. Конфликтный — потому что в ходе процесса политики нет консенсуса, нет согласия: бизнес, власть, общественность и экологи находятся в конфронтации, подозревают друг друга во всех возможных прегрешениях. И все это — при активно-эксклюзивном типе политического участия.

Пассивность российской политики, её реактивный, а не проактивный характер, всем отлично известны. Обратим внимание на её закрытый характер. В ходе принятия экологических решений выделяют ЛПР, строго говоря — «инсайдеров» (англ. insider — внутренний), и — «аутсайдеров» (outsider — внешний), внешних участников политического процесса. У нас в России, традиционно со времён СССР, один «инсайдер» — чиновник данного ведомства, например, экологического. Неправительственные группы — внешние участники экологической политики, для России — случайные, участвующие в ней не легитимно, незапланированно, от случая к случаю, участники. Среди таковых в России присутствуют: 1) экологические эксперты и их организации (в том числе научные — Академия наук), 2) общественность как сумма индивидуумов в массовых и иных организациях гражданского общества. Они образуют в нашей стране «проэкологическую коалицию», весьма условный союз сегментов гражданского общества и — иногда — правительственных агентов, всегда лояльных по отношению к экологической проблематике, дружественных по отношению к экологическим проектам. «Проэкологическая коалиция» для России — это научное сообщество и учёные, пресса и общественное мнение, неправительственные экологические организации гражданского общества, до определённого момента (по мнению одних — 2001 г., по мнению других — 1996–1997 гг.), природоохранные органы государственного управления России.

При закрытом и реактивном, абсолютно непрозрачном способе принятия решений в России «проэкологическая коалиция» — не просто не основные участники принятия эколого-политических решений в России, а «аутсайдеры» навсегда. Здесь впору говорить не об активно-эксклюзивном типе политики, а о сверхактивно-эксклюзивном эгалитарном типе. Попадание любого «аутсайдера» в процесс принятия — случай редчайший. Как принимают решения, кто их принимает — загадка порой даже для специалистов, не только для общественности. Население из процесса исключено полностью. В этих условиях оно и не стремится участвовать в политике. Низкую результативность в решении экологи-

ческих проблем показывает также российский суд, который также не стал пока ареной гражданского экологического участия в России.

Думается, неуспешное осуществление экологической политики Россией, которое она унаследовала со времён СССР, — это типичный пример неудачи именно государственной политики, «провал», дефект в работе государства. Неужели причина этого в нашей политической культуре? Не потому ли имеют место описанные феномены, что в нашей стране высока степень субполитизации, как и в США? С последними нас объединяют конфликтный закрытый политический стиль. Правда, не проактивный, а пассивный. Зато Россия — страна эксклюзивного (активно-эксклюзивного) гражданского участия. Некоторые вообще считают, что гражданского участия в России нет... В России бизнес, теснейшим образом связанный с государством, уже прекрасно участвует в субполитике. Но субполитика ли это? Или речь идёт об ином расположении политических пространств?

В Советском Союзе граница между гражданским обществом в нашем понимании и государством была неопределённая и во многом условная. В то же время экологическая политика в системе советских государственных приоритетов играла вспомогательную роль, причём ЛПР негласно основывались на убеждении, что интересы охраны природы не могут находиться в конфликте с интересами развития производства (то есть «народными» интересами). В условиях государственной монополии на хозяйственную деятельность в её рамках отсутствовало традиционное для экологической политики любой страны развитого мира противоречие интересов экономических субъектов и государства. В современных странах экологическая политика — соревновательный процесс: кто одолеет — частная компания, фирма или государственный контролирующий агент... Пресловутые природно-ресурсные ведомства СССР не имели никаких иных интересов, кроме интересов развития подотчётных им советских «компаний», соревноваться им было не с кем. При отсутствии отдельного органа, ответственного за осуществление экологической политики, отсутствовало у нас и разделение функций использования и охраны. Соответствующая деятельность должна была осуществляться конкретным ведомством, ведающим освоением данного ресурса в рамках производственной деятельности подотчётных ему предприятий. Одни и те же отвечали за рост производства и рапортовали об усилении охраны окружающей среды и ресурсосбережении — типичный конфликт интересов внутри ведомства. В годы перестройки в России появилось природоохранное ведомство, но после 2000 г. ситуация, бывшая в СССР, получила зеркальное отображение в современной

структуре исполнительной власти. Природоохранное ведомство ликвидировали. Снова Министерство истощения ресурсов — МПР — отвечает за их сохранение и сбережение.

Не в отсутствии ли внятных границ между государством и гражданским обществом дело и можно ли тогда говорить о субполитике? Если бизнес, вечный противник экологизации, находится у руля в системе госуправления уже несколько десятилетий, ведь именно наши ресурсные министерства формируют бюджет... Это уже не *суб*... а просто — политика. Вот почему настолько сверхпроблематично говорить о гражданском участии в России. А говорить о политическом преодолении наследия советской эпохи преждевременно. Только когда произойдёт действительный разрыв с советской политической традицией, думается, в России начнётся нормальное полноценное развитие отрасли природоохраны.

России предстоит вновь встать на тот путь, по которому идут в настоящее время государства мира, противостоящие экологическому кризису. Они методом проб и ошибок пытаются создать государство нового типа-экологизированное государство. Как это сделать — неизвестно. Такого государства пока просто не существует. У каждой страны может быть только свой ответ на этот вызов. Думается, когда он будет найден Россией, не только глобальный экологический, но и общий системный кризис, длительное время наблюдающийся в нашей стране, останется для нас позади.

Библиография

1. *Bomberg E.* Greens in the European Parliament // Environmental politics. — 1996, Summer. — Vol. 5. — № 2.
2. *Dryzek J. S., Downes D., Hunold C., Schlosberg D, H.-K. Hernes*. Environmental transformation of the state: USA, UK, Germany and Norway // Political studies. — 2002. — Vol. 50.
3. *Dryzek J. S., Downes D.* Green states and social movement: environmentalism in the USA, UK, Germany and Norway. — Oxford, 2003.
4. *Krasner S.* International regimes. —NY: Ithaca, 1983.
5. *Richardson J., Watts N.* National policy syles and the environment. — Berlin, 1985.
6. Responding to environmental conflicts: implications for theory and practice. — Dordrecht-Boston-London, 2001.
7. *Глушенкова Е. И.* Экополитология. — М.: МНЭПУ, 2010.
8. *Кастельс М.* Информационная эпоха. — М., 2001.

Голиченков Александр Константинович

Доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Декан, заведующий кафедрой экологического и земельного права юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

office@law.msu.ru

Государственная экологическая политика — «факторы успеха»: право, идеология[1]

Аннотация

Два основных фактора, влияющих на правовое регулирование, — правотворчество и правоприменение — определяются в статье как правовые «факторы успеха» (достижения цели) государственной экологической политики (ГЭП). В этом качестве их предлагается исследовать и с точки зрения теории права, и при помощи философского и экономического анализа. Во взаимосвязи с правовыми факторами с позиций успешности ГЭП рассмотрен и ряд идеологических факторов: эколого-правовая наука и эколого-правовое просвещение. В результате предложены конкретные практические меры по формированию и реализации ГЭП.

Ключевые слова: правотворчество, правоприменение, «факторы успеха» государственной экологической политики, эколого-правовая наука, эколого-правовое просвещение.

Постановка проблемы: а где же право? Расставим акценты

Вот ещё один из парадоксов, которыми так богато любое время, и время нынешнее — не исключение. Все знают (по крайней мере, никто не отрицает), что право является одним из самых мощных регуляторов поведения людей; но, когда речь заходит о его инструментах, механизмах регулирования для решения конкретной проблемы, о праве, нередко не вспоминают вообще или сводят правовые аспекты к администрированию, государственному управлению.

[1] Статья опубликована в журнале «Экологическое право» (2016. — № 6).

За короткий период времени автору этих строк в процессе работы научных круглых столов, экспертных групп привелось ознакомиться с рядом документов (презентации, рабочие документы по подготовке докладов — вопросники, проекты текстов, поручений), посвящённых одной и той же теме — государственной экологической политике. Но оказалось, что их объединяет и нечто иное: все они **«не видят» право** или «видят» его ограниченно среди факторов, от которых зависит успех этой политики. Среди действующих мер (применяемых в настоящее время) даётся, например, оценка практики правоприменения, среди новых мер предлагаются административныемеры, а среди мер, от которых зависит кардинальное решение проблем, правовых нет вообще. Характерный пример: среди 14 мероприятий по развитию экологического просвещения, предусмотренных Планом основных мероприятий по проведению в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии, не нашлось места ни одному, прямо направленному на правовое просвещение[1].

Такой правовой нигилизм можно было бы понять, если бы юристы не исследовали проблему, не давали бы свои предложения и рекомендации. Но это не так. По всему выходит, что примерно в тот же период, когда готовились названные документы, велись правовые исследования, результаты которых были обсуждены на Конференции «Софрино — 21», проходившей в мае этого года. Конференция собрала ведущих российских юристов-экологов, их коллег-политологов и экономистов, учёных и практиков, и имела целью в преддверии проведения в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии и Года особо охраняемых природных территорий[2] привлечь широкое общественное внимание к правовым проблемам формирования и реализации государственной экологической политики, обсудить их и выработать рекомендации по их решению[3].

---

[1] См.: План основных мероприятий по проведению в 2017 г. в Российской Федерации Года экологии. Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1082-р // СЗ РФ. — 2016. — № 24. — Ст. 3548.

[2] См. соответственно: Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ. — 2016. — № 2 (ч. I), ст. 321 и Указ Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ. — 2015. — № 31. — Ст. 4670.

[3] Рекомендации конференции были разосланы в Администрацию Президента России, Организационный комитет по проведению в Российской Федерации Года экологии, Минприроды России, в Минобрнауки России Президиум Ассоциации юристов России, Президиум Ассоци-

Для достижения названной цели важно было (остаётся важным сейчас и будет оставаться в будущем) не только выбрать ключевые проблемы, но и правильно расставить **акценты** в их обсуждении. Таких акцентов три. — **Первый:** своевременным является изучение правовых факторов — и не вообще, а «факторов успеха» государственной экологической политики (далее также — ГЭП). При этом успех рассматривается как достижение цели ГЭП. И не абстрактной (вообще ГЭП), а конкретной: на конкретном уровне — национальном, в конкретной стране — России, в конкретный период времени — современный и на ближайшую перспективу (например, на 2017 г. — Год экологии). — **Второй:** из двух извечных российских вопросов: «Кто виноват?» и «Что делать?» — рассматривать только последний. Иными словами, памятуя о недостатках, зная их причины, опираясь на теорию права, говорить о конкретных практических мерах формирования и реализации ГЭП. — **Третий:** рассматривать правовые «факторы успеха» и с позиций теории права, и сквозь призму философского и, наряду с этим, экономического анализа.

Понятие и цель государственной экологической политики

Известно: чтобы говорить на одном языке, нужно определиться в терминах и их определениях. Исходными здесь являются два из них.

Под **политикой**[1] (от греч. politika — государственные или общественные дела) в общеупотребительном смысле понимается определение форм, задач, содержания деятельности государства[2].

Государственная экологическая политика — это определение форм, задач, содержания деятельности государства самим **государством** (а не другими субъектами, например, политика партии, редакционная политика и т. п.). Это деятельность государства для достижения стратегической цели (основных задач) в экологической сфере (в сфере экологического развития).

Необходимость разработки ГЭП в её современном понимании возникла в связи с рекомендациями Конференции Рио. Цели, направления,

ации юридического образования, ведущие юридические вузы (факультеты) и институты, Издательскую группу «Юрист».

[1] Симптоматично филологическое значение этого термина: «Политика — существительное, неодушевлённое, женский род». — См.: Политика. Свободная энциклопедия «Викисловарь».

[2] См., напр.: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Большая российская энциклопедия. — СПб: «Норинт», 2000. — С. 934.

задачи и принципы ГЭП в России были определены экологической доктриной Российской Федерации; отдельные положения ГЭП были отражены в ряде документов экологического планирования: Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, Национальном плане действий по охране окружающей среды, Плане действий Правительства России в области охраны окружающей среды и природопользования, Государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития.

30 апреля 2012 г. Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Стратегической **целью** такой политики было определено 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. **Принципами** такой политики были провозглашены: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; презумпция экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности; обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении экономической и иной деятельности. В числе ее основных **задач** были поставлены: формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти; совершенствование нормативного правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности; обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности[1].

Правовые «факторы успеха» ГЭП

Фактор (от лат. factor — делающий, производящий) в общепринятом смысле понимается как движущая сила какого-либо процесса или

[1] См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. — URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=128646 (дата обращения 14 сентября 2016 г.).

явления, определяющая его характер или отдельные его черты[1]. «Фактор успеха» — термин условный. Он акцентирует внимание на успешных, во многом прорывных мерах, мерах, реализация которых позволяет добиться успеха в достижении поставленных целей и задач.

Система «факторов успеха» ГЭП включает несколько групп. В данной статье прямо будут рассмотрены только правовые и идеологические. Другое дело, что исследование и тех, и других предполагает использование философского и экономического анализа.

Важнейшими **правовыми факторами** являются правотворчество и правоприменение. Говоря о первом из них — **правотворчестве**, следует подчеркнуть, что речь идет не о том правотворчестве, которое мы наблюдаем сейчас: правотворчество, осуществляемое «путём формулирования и введения в правовую систему отдельных, изолированно взятых юридических норм...», — а о правотворчестве «...путём формулирования и введения в правовую систему юридических норм по целым блокам, укрупнённым группам, отраслям права, то есть путём кодификации. Кодификация нередко рассматривается просто как форма систематизации в праве, в одном ряду с инкорпорацией... Между тем главное в кодификации — это как раз то, что она представляет собой... вид правотворчества, при котором обеспечивается единое, согласованное и упорядоченное нормативное регулирование данного вида отношений и тем самым достигается системное развитие всего нормативного материала»[2].

Правоприменение. «Несомненно, — писал С. С. Алексеев, — применение права — после правотворчества второй по значению... фактор, влияющий на правовое регулирование, при том влияющий в самом ходе, в процессе воздействия права на общественные отношения»[3]. В качестве потенциального «фактора успеха» применение права представляет собой «...властную индивидуально-правовую деятельность», которая (через индивидуальные предписания) не только выполняет правообеспечительную функцию, но и выражает «индивидуальное поднормативное регулирование», которое в зависимости конкретных условий «способно либо обогатить нормативное в праве, либо деформировать его»[4].

Именно в таком понимании эти два фактора являются «**факторами успеха**» ГЭП. Они могут и должны существенно влиять на создание

[1] См.: Большой энциклопедический словарь. — С. 1263.

[2] *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. Т. 1. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 219–220.

[3] *Там же*. — С. 222.

[4] *Там же*.

и функционирование политических, экономических, организационных механизмов государственной экологической политики, как в целом, так и по приоритетным направлениям, определяемым на тот или иной временной период.

Речь, прежде всего, должна идти о системном развитии экологического законодательства в форме его новой кодификации — межотраслевой, с подготовкой Экологического кодекса Российской Федерации[1]. Пришло время для начала практической работы по созданию организационной (и, если угодно, политической) её основы — адекватного **органа при Президенте РФ — Совета по кодификации законодательства об охране окружающей среды, природопользованию и обеспечению экологической безопасности (экологического законодательства).** Его учреждение — **ключевой «фактор успеха» государственной экологической политики.**

Во-вторых, речь идёт о реализации права, которая основана на властной деятельности государственных органов, а в ряде случаев и общественных организаций, в первую очередь, при осуществлении государственного экологического надзора и общественного экологического контроля, экологической экспертизы.

Право сквозь призму философии и экономики

Такой подход к правовым факторам вполне согласуется с **философской** позицией (В. В. Миронов)[2], согласно которой в условиях глобализации «...резко возрастает значение философского анализа как культуры в целом, так и таких культурных образований, как политика, право или экономика. Именно философия, воспроизводя „доминирующие смыслы культуры“ (В. С. Стёпин), конструирует модели общества и его развития. Поэтому, с одной стороны, она выполняет своеобразные охранительные культурные функции, что является важным фактором стабильности культуры, а с другой — стремится „выйти за рамки своей культурной традиции и сконструировать такие смысловые категории, которые адре-

[1] См. подробнее: *Голиченков А. К.* Экологический кодекс Российской Федерации: проблемы разработки // Актуальные проблемы современного государства и права. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саранск. 22–23 мая 2008. — М.: Изд-во «Юр. лит. информ», 2009. — С. 277–297.

[2] Далее дано по: *Миронов В. В.* Трансформация экономики, политики и права в условиях глобализации // Вестник Российской академии наук. 2016. — Т. 86. № 2. — С. 106–107.

сованы не настоящему, а будущему“»[1]. В этом смысле философия всегда выступает как форма наиболее критического отношения к действительности. Нередко это делает её неудобной для власти, так как «философское познание способно генерировать новые мировоззренческие смыслы и тем самым вносить мутации в культуру, подготавливая кардинальные изменения социальной жизни»[2]. Сам философ демонстрирует применение этого подхода к праву при рассмотрении соотношения национального и международного права, соответствующем дуализме правовой системы и порождённых им проблем правоприменения[3].

Точно также весьма важным, если не определяющим для установления правовых факторов успеха государственной экологической политики, является идентификация новых **экономических** приоритетов. Следует согласиться с тем, что «...в России в условиях кризиса и поиска краткосрочных решений по выходу из него обсуждение процессов формирования новых экономических реалий в мире, связанных с долгосрочными тенденциями, фактически не ведётся. Такая ситуация создаёт добавочные риски для будущего страны. ... В частности, в ближайшем будущем очевидно будут экономически и экологически неэффективны новые мегапроекты, связанные с добычей новых энергоресурсов в неосвоенных и труднодоступных зонах вечной мерзлоты, шельфах, территориях без инфраструктуры и т. д. Эти ограничения должны быть отражены в государственной политике и экологическом праве. В мире быстро формируется новая экономическая реальность, в которой экологические приоритеты из формальных становятся реальными для перехода к устойчивому развитию и новой модели экономики, разработки проектов хозяйственной деятельности. Все это требует адекватного отражения в государственной экологической политике. Экономические и правовые механизмы функционирования российской экономики должны корректно учитывать экологический фактор для снижения рисков перехода к устойчивому развитию и ухода от экспортно-сырьевой модели развития»[4]. Тут, как говорится, ни прибавить, ни убавить.

---

[1] Человек. Наука. Цивилизация. К 70-летию В. С. Стёпина / Отв. ред. И. Т. Касавин. — М.: Канон+, 2004. — С. 63.

[2] *Стёпин В. С.* Цивилизация и культура. — СПб: СПбГУП, 2011. — С. 214.

[3] См.: *Миронов В. В.* Указ. соч. — С. 105.

[4] *Бобылёв С. Н., Соловьёва С. В., Ховавко И. Ю.* Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 43–48.

Идеологические «факторы успеха»:
юридическая наука, правовое просвещение

Выделение этой группы «факторов успеха» ГЭП основывается на понимании ГЭП как инструмента структурной и системной реформ (частично происходящих, частично потенциальных). ГЭП является инструментом структурной реформы — переустройства одной из сфер общественной жизни, экологической. Но, в силу комплексности экологических отношений, они затрагивают все основные сферы общественной жизни и государственного устройства[1].

«Принято считать, что системные реформы начинаются с изменения в социально-экономической сфере, что в большинстве случаев справедливо. Но история России знает реформы, начинавшиеся с духовного, мировоззренческого, идеологического порядка (например, христианизация Руси)»[2]. Это важно иметь в виду и в отношении структурной экологической реформы. Именно этим объясняется необходимость включения в число «факторов успеха» ГЭП таких идеологических факторов, как повышение эффективности экологической (эколого-правовой) науки, экологического (в т. ч. эколого-правового) образования[3] и экологического (эколого-правового) просвещения.

Юридическая наука, чтобы стать таким фактором, должна иметь соразмерную функциональную и структурную организации. **Функциональная организация научных исследований** призвана, прежде всего, обеспечить выполнение такой функции, как планирование тематики научных исследований. Так, участники названной Конференции, если судить по темам представленных ими в специальный выпуск журнала «Экологическое право» статей и темам заявленных докладов, фактически выразили готовность участвовать в научной проработке правовых аспектов следующих важных для дальнейшего развития и реализации ГЭП двух групп тем.

К первой группе относятся темы, посвящённые «вечным» вопросам ГЭП: организация взаимодействия государства и гражданского общества в экологической сфере; имплементация опыта ведущих мировых держав по решению экологических проблем в содержание российской государственной экологической политики; экологическая ориентиро-

[1] О системных и структурных реформах подробнее см.: *Кадыров А. М.* Культурология. Мировая и отечественная культура: учеб. пособие. — Уфа, 2011. — С. 435.

[2] *Там же*. — С. 440.

[3] В настоящей статье не рассматриваются.

ванность модернизации экономики; повышение эффективности экологического (в том числе эколого-правового) образования и просвещения.

Вторая группа — это темы, которые обеспечивают исследование проблем реализации ГЭП на ближайшую перспективу, прежде всего, реализация приоритетов Года экологии: ввод новых механизмов обращения с отходами; нормирование воздействия на окружающую среду и переход на наилучшие доступные технологии; сохранение водных объектов; защита лесов; охрана и восстановление Байкальской природной территории; охрана окружающей среды Арктики и климат; охрана животного мира; экологическое просвещение[1]; реализация целей Года особо охраняемых природных территорий (привлечение внимания общества к вопросам сохранения объектов природного наследия)[2].

Структурная организация научных исследований, точнее их конкретные структурные организационные формы такого участия, могли бы быть созданы в рамках Ассоциации юристов России, Ассоциации юридического образования, других общественных организаций, а также учреждений высшего юридического образования и науки, с установлением координации их действий между собой. Информационной площадкой такой координации мог бы выступить журнал «Экологическое право» Издательской группы «Юрист».

Экологическое просвещение определено в качестве одного из восьми приоритетных направлении Года экологии[3]. Однако, как уже отмечалось выше, и здесь право оказалось в роли своеобразной падчерицы. Казалось бы, очевидно, что правовое (эколого-правовое) просвещение является неотъемлемой частью просвещения экологического. Однако среди 14 соответствующих мероприятий, предусмотренных Планом, не нашлось ни одного, прямо посвящённого правовому просвещению. В их реализации задействованы Минприроды России, Минобрнауки России, Русское географическое общество, отдельные ведущие географические вузы и академические институты, правительства ряда субъектов федерации[4]. Конечно же, в этом перечне должны присутствовать и соответ-

[1] См.: План основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии. Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1082-р // СЗ РФ. — 2016. — № 24. — Ст. 3548.

[2] Особо охраняемые природные территории — один из приоритетов также и Года экологии. — См.: *Там же*.

[3] См.: План основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии. Раздел VII.

[4] См.: *Там же*.

ствующие меры, и соответствующие же органы и учреждения: Минюст России, Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ведущие юридические вузы и факультеты.

Так, МГУ имени М. В. Ломоносова (юридический факультет) мог бы поучаствовать в пропаганде эколого-правовых знаний как в рамках уже включённых в план мероприятий: Экспедиция «Плавучий университет Волжского бассейна» (п. 255), VIII Невский международный экологический конгресс (п. 232), — так и других, например, в рамках XXII Всероссийской школы молодых учёных юристов-экологов, XXII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства». Интересным может стать внедрение экологической проблематики в процессе создания и развития юридических клиник второго поколения «Живое право» при юридических вузах и факультетах[1].

Заключение

Привлечение внимания общества к правовому обеспечению реализации государственной экологической политики, как в целом, так и по её ближайшим приоритетным направлениям, научная проработка соответствующих правовых проблем, эколого-правовое просвещение, конечно же, будут способствовать достижению стратегической цели ГЭП — решению комплекса социально-экономических (реализация права каждого человека на благоприятную окружающую среду, экологически ориентированный рост экономики), экологических (сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов) и правовых (укрепление правопорядка) задач.

[1] Клиники «Живое право» занимаются правовым просвещением, которое должно предупредить попадание человека в проблемные правовые ситуации. Такая клиника предполагает, что студенты-юристы готовят и проводят тренинги для неюристов по темам и проблемам, актуальным в повседневной жизни. При этом используются интерактивные и игровые методы преподавания, которые призваны повысить мотивацию к обучению, упор делается не на передачу информации о действующем законе, а на обучение тому, как найти такую информацию, как её правильно понять и использовать. Акцент в их работе сделан на школьников, но они могут работать и с любыми другими группами респондентов.

Горохов Андрей Анатольевич

Кандидат политических наук

Начальник научного отдела факультета политологии
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

studes@yandex.ru

Москва, Россия

Демчук Артур Леонович

Кандидат философских наук

Заместитель декана по научной работе факультета политологии
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

arthur@leadnet.ru

Москва, Россия

Особенности эффективного взаимодействия субъектов экологической политики в России и за рубежом

Аннотация

В статье рассматриваются задачи современной экологической политики в России, а также особенности взаимодействия главных субъектов экологической политики: государства, научных центров, крупных корпораций. Приводится пример эффективного участия политических лидеров в экологической политике и инициативы корпораций в решении экологических проблем.

Ключевые слова: экологическая политика, субъекты экологической политики, государство, корпорации, университеты.

Эффективность экологической политики, на наш взгляд, зависит от уровня и характера взаимодействия государственных институтов, экономических субъектов (прежде всего крупных корпораций) и научных учреждений (университетов, исследовательских институтов). Недостаточная координация действий в сфере экологической политики ведет к неэффективному использованию имеющихся ресурсов (политических, финансовых, интеллектуальных).

Одними из главных задач современной российской экологической политики, на наш взгляд, являются:

— налаживание прочных связей между основными заинтересованными сторонами (государство, бизнес, научные организации) долгосрочного устойчивого развития;

— формирование единой экологической стратегии на основе государственной политики, политики экономических субъектов, подкрепленной комплексными, междисциплинарными научными исследованиями;
— создание финансовых стимулов решения экологических проблем.

Успешное решение этих задач возможно лишь при широкой поддержке и с участием гражданского общества. Активность и потенциал общественных структур, институтов гражданского общества — движущие силы эффективной экологической политики.

Острота экологических проблем сегодня очевидна каждому. Приведем только два примера.

По результатам исследования Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), более 80 % городских жителей нашей планеты дышат воздухом, который не соответствует санитарным нормам[1]. По данным ВОЗ, 120 смертей из 100 тысяч в Украине приходятся из-за загрязнения атмосферного воздуха. В России данный показатель также внушителен — около 100 из 100 тысяч — от вредных веществ в воздухе[2].

По данным ученых из Университета штата Аризона (США), в результате глобального потепления к 2070 г. многие зерновые культуры могут исчезнуть, в т. ч. пшеница и рис, которые дают человечеству более половины потребляемых с пищей калорий[3]. Такая тенденция может привести к катастрофическим последствиям для продовольственной безопасности всего человечества.

Государственная экологическая политика

Очевидно, что экологические проблемы носят глобальный характер, но ведущая роль в их решении, равно как и в достижении устойчивого развития, сохраняется за суверенными государствами, поскольку только суверенные государства могут обеспечить обязательность ис-

[1] См.: WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database (update 2016). — URL: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en (дата обращения: 29.09.2016).

[2] См.: China tops WHO list for deadly outdoor air pollution. — URL: https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/27/more-than-million-died-due-air-pollution-china-one-year (дата обращения: 29.09.2016).

[3] См.: *Cang Alice F., Wilson Ashley A., Wiens John J.* Climate change is projected to outpace rates of niche change in grasses // Biology letters. — September 2016. — Vol. 12. — Issue 9.

полнения решений, необходимых для сохранения окружающей природной среды. Международные организации обладают огромным потенциалом, но без содействия и политической воли со стороны национальных государств их решения имеют декларативный характер.

Сегодня российское государство демонстрирует активную политику, направленную на сохранение окружающей природной среды. Это видно по действиям лидера государства, Президента России Владимира Владимировича Путина, которые заметны как на государственном, так и на международном уровне.

В рамках 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН российский президент предложил провести форум по проблемам исчерпания природных ресурсов, разрушения среды обитания, изменения климата.

На национальном уровне многим известны специальные проекты по защите животных, в которых лично принимает участие и координирует президент: «Амурский тигр», «Белуха — белый кит», «Белый медведь», «Ирбис — снежный барс», «Дальневосточный леопард»[1].

Системность экологической политики на государственном уровне будет только возрастать. Это подтверждается тем, что 2017 год объявлен в России Годом экологии, а также назначением бывшего руководителя администрации Президента РФ С. Б. Иванова специальным представителем Президента Российской Федерации по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта. Именно такое кадровое назначение позволяет утверждать, что актуальные задачи экологической политики в современной России могут быть успешно решены.

При этом остаются проблемы на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне, где сосредоточена сегодня основная экологическая проблематика. Вполне вероятен сценарий, при котором региональные и муниципальные руководители, следуя примеру лидера страны, также будут активно уделять внимание решению экологических проблем.

Экологическая политика крупных корпораций

Крупные национальные и транснациональные промышленные корпорации помимо основной хозяйственной деятельности, предполагающей использование природных ресурсов, занимаются экологической

[1] Боле подробно о проектах см.: http://www.programmes.putin.kremlin.ru.

политикой, осуществляют природоохранные мероприятия, внедряют экологически чистые технологии.

Совершенно очевидно, что необходимо стимулировать научные исследования в области решения экологических проблем, создавать принципиально новые «природоподобные» технологии, о чем также говорил В. В. Путин в своих выступлениях.

И здесь необходимы усилия не только со стороны государства и научного сообщества, но и со стороны крупных компаний.

Представляется очень интересной практика корпорации «*Virgin Group*». Её владелец Ричард Брэнсон в 2007 г. объявил приз в размере 25 млн долл. ученому, который разработает и предложит способ вывода из атмосферы парниковых газов.

По-разному, конечно, можно относиться к личности Р. Брэнсона и его инициативам. Но, тем не менее, со всего мира было подано 8 тысяч заявок, из их числа отобрано несколько десятков проектов, которые сейчас оцениваются.

К примеру, сотрудники Пенсильванского университета (США) в нанотрубках из диоксида титана, смешивая углекислый газ и водяной пар на свету, получили природный газ. Ученые развивают данную технологию.

Также необходимо отметить, что Р. Брэнсон помимо объявления приза, основал организацию «*Carbon War Room*», которая оценивает количество выбрасываемых предприятиями парниковых газов. Эта же организация занимается разработкой не обременительных для бизнеса и промышленности технологий, способствующих уменьшению выбросов парниковых газов.

Такая практика зарубежной корпорации доступна для тиражирования (воспроизводства) и отечественными финансово-промышленными группами.ё

Есть устоявшееся мнение, что экологическая, природоохранная деятельность — вещь сугубо затратная, не развивающая экономику страны, сдерживающая экономический рост. Но в последние годы сформировался новый сектор экономики — так называемая «зелёная» экономика. В США «зелёная» экономика дает продукции и услуг в общей сложности более чем на 600 млрд долл. (4,2 % ВВП), занятость в этом секторе оценивается в 3 млн рабочих мест.

Нам представляется, что только путем тесной кооперации науки и бизнеса при поддержке государства возможно создание и внедрение наукоемких технологий, которые обеспечат устойчивое развитие России, станут залогом эффективной экологической политики.

Григорьева Милана Валентиновна

Кандидат юридических наук

Доцент, заведующий кафедрой
земельного права и экологических экспертиз
юридического института
Красноярского государственного аграрного университета

Красноярск, Россия

grigorjeva_mila@mail.ru

Правовая политика в области использования и охраны земель (некоторые аспекты)

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования государственной политики в области использования и охраны земель (земельной политики) на федеральном и региональном уровне на примере Красноярского края. Критически анализируется государственная земельная политика в части перспективы отмены деления земель на категории и определения правового режима через территориальное планирование и разрешённое использование земель.

Ключевые слова: государственная земельная политика, государственная экологическая политика, использование земель, охрана земель, управление земельным фондом.

Государственная политика представляет собой совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определённых целей в конкретной области, используя при этом правовые, экономические, административные и иные методы и средства воздействия, опираясь на ресурсы, имеющиеся в его распоряжении. Таким образом, правовая политика может быть определена как государственная политика, реализуемая через определённые правовые средства, в первую очередь, через законодательство.

В последнее время в науке усилился интерес к исследованию как правовой политики в целом, так и политики в отдельных сферах общественных отношений. Особое внимание уделяется государственной экологической политике[1], а также политике в области использования и охраны земель (земельной политике)[2]. При этом земельную политику нельзя рассматривать только в качестве одной их составляющих экологической, т. к. земля, помимо того, что является важнейшим природным ресурсом, выполняет и экономические функции в жизни общества.

Реализация государственной политики в нормативных правовых актах осуществляется, начиная с Конституции Российской Федерации.

Содержательное отражение государственная политика в области рационального природопользования и охраны окружающей среды находит в актах Президента РФ и Правительства РФ. В первую очередь, это касается посланий Президента РФ Федеральному Собранию. Особое место среди актов Президента РФ и Правительства занимают акты в форме Основ государственной политики. Так, в настоящее время действуют Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утверждённые Президентом от 30 апреля 2012 года[3]. Кроме того, приняты также Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утверждённые распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. (в ред. распоряжения Правительства РФ от 28.08.2014)[4].

Наличие подобного рода нормативных актов политико-правового содержания является отличительной особенностью современного периода развития законодательства. Содержание такого акта позволяет определить основные направления развития действующего земельного и смежных с ним отраслей законодательства (гражданского, градостроительного, экологического).

[1] *Клюканова Л. Г.* Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2.

[2] *Харьков В. Н.* Правовые основы государственной земельной политики // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» // «Собрание законодательства РФ». — 19.03.2012. — № 12. — Ст. 1425.

В соответствии с Основами государственной политики использования земельного фонда государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации (государственная земельная политика) направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, и осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

Целями государственной земельной политики являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

В соответствии с данным актом определены основные направления государственной земельной политики. К ним относятся:

— совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путём исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;
— совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;
— обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
— совершенствование порядка образования земельных участков;
— совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
— совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
— совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;
— уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком (далее — сервитут) для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с пользованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;

— развитие государственного мониторинга земель;
— совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;
— установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота;
— совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;
— совершенствование землеустройства.

Таким образом, указанные направления государственной земельной политики затрагивают все основные институты земельного права.

Некоторые из них уже реализованы изменениями в Земельном кодексе РФ (от 23.06.2014 г. и последующими). Так, существенные изменения коснулись режима государственной и муниципальной собственности на землю, приватизационных процессов, порядка образования и перераспределения земельных участков между различными формами собственности, изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, совершенствования государственного мониторинга земель, землеустройства, государственного земельного надзора и муниципального контроля. Другие важные изменения ещё ожидаются. Наиболее концептуальным, серьёзным, и, одновременно, спорным является такое направление земельной политики, как совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путём исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и перехода к определению правового режима на основании разрешённого использования в соответствии с документами территориального зонирования. В настоящее время зонирование территорий осуществляется только по отношению к отдельным категориям земель, а именно: к землям населённых пунктов (градостроительное зонирование) и землям отдельных видов особо охраняемых природных территорий (национальные и природные парки) (функциональное зонирование). В отношении других категорий земель подобный опыт отсутствует. Тем не менее уже подготовлен законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» (2014), который уже предусматривает отмену деления земель на категории.

Однако принятие и реализация такого закона представляется на данном этапе развития земельных отношений не только излишними, но и даже опасным[1]. В первую очередь, это касается земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда, площади которых и так неуклонно сокращаются. Перевод земель из одной категории в другую регулируется специальным федеральным законом, осуществляется в определённой процедуре по решению, как правило, высшего органа исполнительной власти регионального или даже федерального уровня. Изменения же в зонировании и разрешённом использовании земель осуществляется по решению органов местного самоуправления. Следует согласиться с теми авторами, которые полагают, что развитие территориального планирования и зонирование территорий должно осуществляться при одновременном сохранении деления земель на категории[2].

Относительно регионального уровня нормативного закрепления государственной политики следует отметить, что многие субъекты Российской Федерации уже имеют акты в форме основ, доктрин или концепций. Так, приняты и успешно реализуются Концепция рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности Тульской области (2012 г.), Основы региональной экологической политики Калининградской области (2010 г.), Экологическая доктрина города Москвы (2011 г.). В Красноярском крае также имеется Концепция государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года, утверждённая указом Губернатора Красноярского края от 25.11.2013 г.[3].

Целями экологической политики Красноярского края являются обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения, охрана природных ресурсов и обеспечение рационального их использования, сохранение природных систем для устойчивого развития общества, обеспечения экологической безопасности населения Красноярского края.

---

[1] *Волков Г. А.* Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 1.

[2] *Анисимов А. П., Земляков Г. Л., Мельников Н. Н.* Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. — 2012. — № 8.

[3] Указ Губернатора Красноярского края от 25.11.2013 № 225-уг «Об утверждении Концепции государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 09.12.2013. — № 50 (625).

Необходимость наличия региональной государственной экологической политики в крае обосновывается сложной экологической обстановкой в регионе, которая выражается в критическом загрязнении атмосферного воздуха и водоёмов, радиационном воздействии, проблемами размещения отходов производства и потребления и другими экологическими проблемами. Однако, несмотря на объёмность данного документа, государственная политика в отношении отдельных природных ресурсов, в том числе и земель, представлена в нем в самом общем виде. Отдельный документ, посвящённый государственной земельной политике в Красноярском крае, отсутствует. Учитывая наличие региональных особенностей в составе земель на территории края, режиме их использования и охраны, а также полномочий у субъекта федерации по регулированию земельных отношений, такой акт должен быть принят. На его основе в дальнейшем может быть разработана концепция развития земельного законодательства Красноярского края.

Библиография

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» // «Собрание законодательства РФ». — 19.03.2012. — № 12. — Ст. 1425.
3. Указ Губернатора Красноярского края от 25.11.2013 № 225-уг «Об утверждении Концепции государственной политики Красноярского края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края». — 09.12.2013. — № 50 (625).
4. *Клюканова Л. Г.* Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2.
5. *Анисимов А. П., Земляков Г. Л., Мельников Н. Н.* Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. — 2012. — № 8.
6. *Харьков В. Н.* Правовые основы государственной земельной политики // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Волков Г. А.* Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 1.

Доронина Анна Константиновна

Аспирант кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

akdoronina@gmail.com

Охрана окружающей среды Арктики и стратегическое планирование: арктические стратегии прибрежных арктических государств

Аннотация

В докладе рассматриваются акты стратегического характера, определяющие политику прибрежных арктических государств в отношении Арктики, их влияние на экологическую политику прибрежных арктических государств и стратегическое планирование охраны окружающей среды Арктики.

Ключевые слова: экологическая политика, Арктика, охрана окружающей среды, арктические стратегии, арктические государства, правовое положение Арктики, «арктическая пятёрка».

В XXI в. существенно вырос интерес к полярным регионам нашей планеты. На этом фоне сотрудничество между арктическими государствами динамично развивается, повышается геополитическая значимость Арктики, становится более упорядоченным взаимодействие с негосударственными организациями, в том числе организациями, представляющими коренные народы, проживающие в Арктике.

В условиях стремительного преображения Арктики, геополитических и экономических изменений, изменений состояния окружающей среды региона, особенно важным становится долгосрочное, стратегическое планирование развития арктического региона. Одним из средств такого планирования является издание арктическими государствами — Россией, Канадой, США, Норвегией, Данией, Финляндией, Исландией и Швецией[1] — документов, определяющих стратегическое развитие государств, в которых они обращаются к таким вопросам, как: изменение климата, энергетическая безопасность, развитие транспортной инфраструктуры и потенциальное открытие новых морских путей, улучшение качества жизни людей, проживающих на полярных территориях.

[1] Восемь стран — учредительниц Арктического Совета, часть территории которых располагается за Северным Полярным кругом.

Стратегические акты арктических государств отражают современное видение Арктики — одновременно хрупкой и богатой ресурсами. На этом строится внутренняя структура принятых в последние годы актов, регулирующих отношения в данной области: Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утверждённой Президентом Российской Федерации (2013 г.)[1], Арктической региональной политики США (Arctic Region Policy, January 2009)[2], Северной стратегии Канады (Canada's Northern Strategy, March 2009)[3], Финской стратегии в Арктическом регионе (Finland's Strategy for the Arctic Region, August 2013)[4], Шведской Арктической стратегии (Sweden's Arctic strategy, May 2011)[5], Арктической стратегии Королевства Дания *(The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020, August 2011)*[6]. Норвегия *имеет две* Стратегии в Северных регионах — 2006 и 2009 гг. (The Norwegian Government's High North Strategy, December 2006 — May 2009)[7]. Акты стратеги-

[1] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ // Документ официально опубликован не был. — См.: СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

[2] National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, NSPD-66/HSPD-25, Arctic Region Policy, National Security Presidential Directives — NSPDs. The United States Office of the President. January 9, 2009. Retrieved 2012–07–09. — URL: https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm.

[3] Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future. Government of Canada. — 2009. — URL: http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf; Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Government of Canada. — 2010. — URL: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng (retrieved 2012–07–10).

[4] Finland's Strategy for the Arctic Region. — August 2013. — URL: http://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013+en.pdf/6b6fb723-40ec-4c17-b286-5b5910fbecf4.

[5] Sweden's Arctic strategy, May 2011. — URL: http://government.se/country-and-regional-strategies/2011/10/swedens-strategy-for-the-arctic-region.

[6] The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020. — August 2011. — URL: http://usa.um.dk/en/~/media/USA/Washington/Arctic_strategy.pdf.

[7] The Norwegian Government's High North Strategy, December 2006. — May 2009. — URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf.

ческого характера имеются и у стран не арктических, таких, как Великобритания, Китай, Япония, Сингапур, Индия, Германия, Италия, Польша, а также собственная арктическая политика имеется у Европейского союза. Готовятся к принятию в 2016 г. арктические стратегии Франции, Голландии и Испании.

Как и иные акты стратегического характера, стратегии, регулирующие политику государств в арктическом регионе, охватывают широкий спектр задач, на комплексном решении которых основывается развитие региона. Вместе с тем в сочетании социально-экономических задач, вопросов национальной безопасности и защиты окружающей среды, приоритетными в данных актах являются **экономические интересы государств.**

Речь идет, прежде всего, о стратегических актах пяти **прибрежных арктических государств** — или «арктической пятёрки» — *(России, Канады, США, Норвегии и Дании).*

Помимо бесспорного экономического и геополитического интереса прибрежных арктических государств в Арктике, ими осознается особая роль в охране окружающей среды в регионе, что находит отражение в принятых странами «арктической пятёрки» актах стратегического характера.

Содержание актов стратегического характера стран «арктической пятёрки» не единообразно. Так, в ***Российской Федерации,*** которой принадлежит наибольшая территория в Арктике, два узконаправленных арктических стратегических акта (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969[1] (далее — Основы) и разработанная в исполнение Основ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ в 2013 г.) сосредоточены в большей мере на вопросах *национальной безопасности и экономики*, нежели экологических, что прослеживается по мерам реализации этих актов и закладываемых показателях. Вопрос *охраны окружающей среды* рассматривается в утилитарной плоскости — как элемент социально-экономического благополучия (сохранение животных и рыбных ресурсов, природы для экологического туризма, очищение земель для их дальнейшего использования).

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 // Документ официально опубликован не был. — См.: СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

Королевство Норвегия было первой страной в XXI в., издавшей свою арктическую стратегию (Стратегия Правительства Норвегии в Северных регионах (The Norwegian Government's High North strategy) 2006 г. и обновлённая стратегия 2009 г. — «Новые строительные блоки на Севере»). Норвежская арктическая стратегия говорит об экосистемном подходе к управлению в Арктике, о важности развития бизнеса с предъявлением строгих экологических требований, уникальности архипелага Шпицберген, особо выделяет взаимодействие с Россией.

Арктическая политика ***Соединённых Штатов Америки*** представлена Директивой о национальной безопасности (NSPD)-66 по Арктической региональной политике, подписанной9 января 2009 г. Президентом США Дж. Бушем, в рамках которой в мае 2013 администрацией Барака Обамы была издана Национальная стратегия по Арктическому региону (National Strategy for the Arctic Region)[1]. Хотя приоритетной задачей в Арктике названа национальная безопасность и расширение влияния в регионе, большое внимание в актах уделено роли США в развитии научных исследований в Арктике, в том числе как важного средства сохранения окружающей среды в регионе.

Ближайшим партнёром Соединённых Штатов в арктических делах является ***Канада***. Характерной особенностью канадской арктической политики (изложенной в принятой Правительством Канады в 2009 г. Северной Стратегии «Наш Север, Наше Наследие, Наше Будущее» (Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future) и дополненной Заявлением по внешней арктической политике Канады (Statementon Canada's Arctic Foreign Policy) в 2010 г.) является защита суверенитета страны — в том числе путём принятия экологизированных норм.

Арктическая политика ***Королевства Дания,*** изложенная в Арктической стратегии Королевства Дания (*The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020)*, принятой в 2011 г. Правительством Дании, Правительством Фарерских островов и Правительством Гренландии, имеет две ключевые особенности***:*** *во-первых*, Дания единственная из стран «арктической пятёрки» является государством — членом Европейского Союза; *во-вторых*, значительная часть раздела, посвященного охране окружающей среды Арктики, относится к Гренландии, благодаря которой Дания является арктическим государством, и которая обладает значительной автономией, в том числе в вопросах охраны окружающей среды и распоряжения природными ресурсами.

[1] National Strategy for the Arctic Region (подписано Президентом США Б. Обамой 13 мая 2013 г.). — URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

Политика ***Европейского Союза*** по Арктике, представляющая интерес в силу членства Дании, представлена в Совместном сообщении для Европейского Парламента и Европейского Совета: Комплексной политике Европейского союза по Арктике (Joint Communication to the European Parliament and Council: An integrated European Union policy for the Arctic, April 2016[1]) (далее — Арктическая политика ЕС). В отличие от многих других арктических актов, Арктическая политика ЕС говорит о конкретных задачах и мерах по вопросам климата и охраны окружающей среды и выполнении международных соглашений.

Комплексное исследование ***актов стратегического характера «арктической пятёрки»*** показывает, что, решая различные экономические и геополитические задачи, государства одновременно задают вектор своей экологической политики в регионе. Подход к охране окружающей среды Арктики прибрежными арктическими государствами имеет как общие черты, так и уникальные для каждой из этих стран.

Так, ***общей*** чертой стратегических актов всех стран «арктической пятёрки» является признание *уникальности природного комплекса Арктики*, внимание к *изменению климата* и их зависимость от антропогенного воздействия, *необходимость международного сотрудничества для сохранения окружающей среды Арктики*, необходимость дальнейшего *развития науки* в регионе.

Важным направлением, выделяемым арктическими стратегиями России, Норвегии и Дании, является *энергетическая безопасность*. Россия и Норвегия, имеющие интерес в акватории Баренцева моря и архипелаге Шпицберген, выделяются общим интересом к вопросу *рекультивации земель* в Арктике, подвергшихся радиоактивному и индустриальному загрязнению. Схожесть подхода России и США в том, что стратегии этих стран, увы, в меньшей степени (по сравнению с Норвегией, Данией и Канадой) посвящены вопросам обеспечения устойчивого развития и экологической безопасности в регионе.

Стратегии Канады и Норвегии едины во мнении о необходимости «*экосистемного подхода* к управлению в Арктике, взаимодействию с арктическими соседями». Стратегические акты Канады, Норвегии и Дании сходны в подходе, что «прежде всего — это стратегии для *развития*, которые приносят пользу жителям Арктики».

В то же время Северная стратегия Канады, хоть и схожа с Арктической стратегией Королевства Дания в стремлении утвердить свой

[1] Joint Communication to the European Parliament and Council, 27 April 2016, Brussels. — URL: http://eeas.europa.eu/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf.

суверенитет над арктическими территориями, выделяется особым методом — путём *распространения на них действия своих национального права охраны окружающей среды*. Дания уделяет особое внимание вопросу *рационального природопользования*, а также является единственной из стран «арктической пятёрки» государством — членом Европейского Союза, что обуславливает *влияние Арктической стратегии Европейского Союза* на Арктическую стратегию Королевства Дания. Норвежские стратегические арктические акты примечательны тем, что помимо роли всеобщего международного сотрудничества, отдельным направлением своей деятельности видят *взаимодействие с Россией*.

Таким образом, анализ содержания арктических стратегий демонстрирует значимую роль данных актов в стратегическом экологическом планировании прибрежных арктических государств. Несмотря на то, что правовой статус и место в иерархии нормативно-правовых актов данных стратегических актов не всегда до конца определённы, их влияние несомненно, так как отражает долгосрочное, системное видение будущего развития региона.

Нормативные правовые акты

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 // Документ официально опубликован не был. — См.: СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ // Документ официально опубликован не был. — См.: СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».
3. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, NSPD-66/HSPD-25, Arctic Region Policy, National Security Presidential Directives-NSPDs. The United States Office of the President. — January 9, 2009. — URL: https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm.
4. National Strategy for the Arctic Region подписано Президентом США Б. Обамой 13 мая 2013 г. — URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.
5. Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future. Government of Canada. — 2009. — URL: http://northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf.
6. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Government of Canada. — 2010. — URL: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng.

7. Finland's Strategy for the Arctic Regio. — August 2013. — URL: http://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013+en.pdf/6b6fb723-40ec-4c17-b286-5b5910fbecf4.
8. Sweden's Arctic strategy. — May 2011. — URL: http://www.government.se/country-and-regional-strategies/2011/10/swedens-strategy-for-the-arctic-region.
9. The Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011–2020. — August 2011. — usa.um.dk/en/~/media/USA/Washington/Arctic_strategy.pdf.
10. The Norwegian Government's High North Strategy. — December 2006 — May 2009. — URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf.
11. Joint Communication to the European Parliament and Council, 27 April 2016, Brussels. — URL: http://www.eeas.europa.eu/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf.

Евсегнеев Владимир Алексеевич

Кандидат юридических наук

Доцент НИИТИАГ РААСН
Научно-исследовательского института теории и истории архитектуры и градостроительства
Российской академии архитектуры и строительных наук

Санкт-Петербург, Россия

evsegneev@inbox.ru

Проблемы эффективности управления в области регулирования земельных отношений

Аннотация

Статья содержит научные положения по актуальным вопросам связанным с проблемами эффективности управления в области регулирования земельных отношений, по вопросам земельного законодательства и права — совершенствования правового регулирования и эффективности действия земельно-правовых норм. Эффективность управления в области земельных отношений определяется и достижением поставленной законодателем цели, и полезным практическим результатом реализации земельно-правовых правовой норм.

Автором сформулированы особенности управления в области регулирования земельных отношений, особенности управления в области платы за земли, особенности совершенствования земельного законодательства.

Ключевые слова: эффективность управления в области регулирования земельных отношений, недостатки управления в области регулирования земельных отношений, организация управления публичными землями, природные комплексы доходные и бездоходные, особенности управления в области платы за земли, эффективность действия земельно-правовых норм, совершенствование правовых норм; цель правовой нормы; эффективность реализация норм права; особенности совершенствования земельного законодательства.

Недостатки управления в области регулирования земельных отношений и необходимость их устранения с целью повышения эффективности норм земельного права.

Будучи собственником огромных природных богатств, современное Российское государство оказалось не всегда готовым к тому, чтобы по-хозяйски управлять ими. Одна из причин — слабое использование нынешним российским федерализмом опыта 1920-х гг., когда довольно последовательно происходило разделение принадлежащих государству природных ресурсов между РСФСР и составляющими её политико-административными единицами. Другая причина — отсутствие в ряде случаев, в том числе в земельном хозяйстве, государственных организаций, способных выполнять весь комплекс хозяйственных (управленческих) функций в отношении принадлежащих государству природных комплексов.

Существуют и такие, мало привлекающие к себе внимание недостатки, которые выражаются в нечётком разграничении функций между государственными надзорными органами и природохозяйственными организациями. В конце XX в. в России существовала оправдывающая себя модель разъединения, с одной стороны, природохозяйственных организаций, управляющих природными ресурсами, которые принадлежат государству, а с другой, — административных органов, осуществляющих надзор за их состоянием и использованием. Однако эта модель оказалась нарушенной. В 2000 г. во имя сокращения числа самостоятельных ведомств федеральный орган охраны природы был передан состав Министерства природных ресурсов РФ, которое, как известно,

возглавляет систему федеральных природохозяйственных органов[1]. Но такая модель управления далеко не оптимальна.

Когда одно и то же ведомство занимается охраной природных ресурсов и одновременно их подготовкой к использованию, то задача снабжения народного хозяйства (по возможности дешёвым) природным сырьём, а равно обеспечения его землёй (как базой для размещения народнохозяйственных объектов) нередко перевешивает остальные соображения. Она «отодвигает» на задний план задачу охраны природы, а вместе с ней и задачу обеспечения здоровья и санитарного благополучия населения. В России общее ослабление внимания государства к сохранению природы привело, в частности, к тому, что за последние годы наблюдается, например, массовое нарушение режима водоохранных зон, береговых полос, куда внедряется частная и иная застройка. При этом страдает чистота природных вод, рыбное хозяйство, доступ населения к водоёмам — этим важным зонам рекреации и оздоровления.

Организация управления публичными землями. Как известно, эта проблема осложнена тем, что:

— В современной России, начиная с 1990 гг., никогда не уделялось должного внимания эффективному использованию земельного фонда Российской Федерации. Законом РСФСР от 23.11.1990 г. № 374–1 «О земельной реформе», Земельным кодексом РСФСР (Утв. Верх. Советом РСФСР 25.04.1991 г. № 1103–1), Указами Президента РФ ставились основные задачи и цели, в первую очередь, разрушить монополию государственной собственности на землю, создать основы рыночных отношений на землю. И сам рынок, по идее авторов этих реформ, должен был бы решить проблему эффективного использования земель РФ, увеличить производительность труда в сельском хозяйстве, решить продовольственную независимость РФ.

Однако, как показали реальные события, за последние 26 лет в составе земель с/х назначения в РФ в размере 650 млн га, имевших место по состоянию на декабрь 1990 г., в последние годы насчитывается немногим более 300 млн га.

— Нет надлежащего внимания со стороны государства эффективному использованию земель и в настоящее время, поскольку, как отмечает

[1] Это было сделано, несмотря на то, что, начиная с 1970-х гг., такую модель Государство Российское «уже проходило» (а затем от неё отказалось). Объединение было произведено также вопреки опыту многих других государств, где службы охраны природы отделены от госорганов, занятых хозяйственным управлением принадлежащими государству природными ресурсами.

В. В. Устюкова, отсутствует научно обоснованная долговременная государственная политика в области использования и охраны земель и концепция развития земельного законодательства РФ, за исключением утверждённых Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 года № 297-р (в редакции Распоряжения Правительства РФ от 28.08.2014 года № 1652-р) Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы.

— Не завершено разграничение публичной собственности на землю. Но если отвлечься от неё, то для простоты допустимо рассмотреть только земельную собственность РФ. Здесь следовало бы различать три «пласта» государственных органов и организаций, осуществляющих в той или иной мере функции (права) собственников или отдельных их правомочий (отвлекаясь от их властных полномочий).

1. Во-первых, это высшие органы власти России в лице двух основных её ветвей: законодательной и исполнительной; ту и другую объединяет Президент РФ. (О судебной власти речи не идёт, поскольку её влияние на земельные отношения проявляется только в «нестандартных» случаях.) Президент, а равно исполнительная власть в лице Правительства РФ, являются органами общей компетенции, которые лишь время от времени вступают в земельные отношения; повседневно же занимаются государственной земельной собственностью управомоченные ведомства (правда, их компетенция не всегда чётко определена, возможно, дублирование и пробелы в выполняемых функциях[1]). Что касается Федерального законодательного собрания, то этот орган принято рассматривать только как устанавливающий соответствующие нормы права.

Однако такое явление следует считать лишь временным. По опыту многих других парламентских стран известно, что распоряжение государственной землёй как важнейшая прерогатива собственника находится в ведении законодательных органов. Это касается не только общих правил (норм), принимаемых законодательной властью, но и конкретных актов распоряжения отдельными объектами[2]. Нет осно-

[1] См.: *Оверчук А. Л.* Институциональные проблемы государственного управления землёй и недвижимостью: пути решения (в порядке дискуссии) // «Недвижимость и инвестиции (Правовое регулирование)». — 2002. — № 4. — С. 41–56.

[2] Например, в США перевод участков лесных земель в состав национальных парков требует законодательного решения — хотя формально происходит лишь ведомственная передвижка (государственные леса находятся в ведении Министерства сельского хозяйства, тогда как наци-

ваний думать, что с развитием парламентаризма в России будет как-то по-другому.

В России нет министерского органа, всецело занятого управлением принадлежащей государству землёй. Эти функции разделены между многими ведомствами.

Таким образом, титульный управляющий государственной земли на правительственном уровне отсутствует. Но такие владельцы могут быть на более низком (промежуточном) уровне в виде так называемых балансодержателей (термин из гражданского права). Пока балансодержатели заведуют скорее недвижимостью, землёй же они занимаются лишь постольку, поскольку она обслуживает эту недвижимость. Но не исключён вариант, по которому, по крайней мере, некоторые балансодержатели будут выполнять функции земельно-хозяйственных организаций в отношении какой-то части публичных земель. (Другой вариант заключается в создании при органах власти и самоуправления особых земельно-хозяйственных организаций, занимающихся только принадлежащими им землями.)

2. Балансодержатели, то есть организации, на чье имя зарегистрировано земельное и другое имущество, по сути хозяйственные посредники между государством-собственником (от лица которого, как можно принять, выступает Правительство РФ) и конечными ее владельцами и пользователями из разных секторов экономики. Нынешние балансодержатели государственного имущества не имеют определённого законом титула, и в этом можно видеть пробел как гражданского, так и земельного права. Между тем, для таких организаций, по-видимому, подошла бы, как уже было сказано, фигура доверительного управляющего (заведующего) государственной собственностью. Такой титул указывал бы на ряд важных их черт, среди которых можно назвать следующие:

а) управление не «своей», а государственной собственностью, — с вытекающими отсюда финансовыми, кадровыми, отчётными и другими особенностями (при этом самого балансодержателя, возможно, следовало бы уподобить так называемому казённому предприятию — категории, известной в нынешнем праве);

ональными парками ведает особая Служба). Такой порядок понятен с позиций формирования государственного бюджета — основной функции Конгресса США. Ведь пока участок был в составе гослесфонда, он приносил (или был способен приносить) казне коммерческий доход; с передачей же его в национальный парк его коммерческая доходность исключается.

б) осуществление посреднической деятельности между собственником земли (в лице Правительства РФ) и конечными её владельцами (и пользователями), например, путём сдачи земли в аренду государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям, а равно частному сектору. При этом хозяйственные функции посредника не могут и не должны сводиться только к подбору арендаторов, заключению договоров и взиманию арендной платы. Заведование землёй с его стороны не может обойтись без ее изучения, оценки, регистрации, планирования использования, защиты и улучшения, поощрения арендаторов-инвесторов, то есть без осуществления достаточно широко спектра земельно-хозяйственной деятельности;

в) организационная, оперативная и финансовая самостоятельность, позволяющая (и стимулирующая) обеспечивать рациональное использование государственных земель, их охрану и улучшение, их разумную доходность, хозяйственный (не административный!) контроль за арендаторами;

г) при отсутствии надлежащих претендентов — хозяйственное управление нераспределённой государственной землёй (такой тип управления в принципе известен для ряда участков гослесфонда, на которых все хозяйство, включая рубку и реализацию древесины, осуществляли гослесхозы);

д) уплата либо поземельного налога, либо налога на доходы, получаемые от сдачи земли в аренду или от её эксплуатации хозяйственным способом.

Возможно, что в роли официальных балансодержателей в отношении части государственной земли могли бы выступать наделённые землями промышленные и другие министерства, а также организации, типа управлений делами отдельных ветвей власти. Для этого указанная функция должна получить свое отражение в принятых для них уставах и положениях.

Деятельность балансодержателей (всех или их части) мог бы объединять Фонд государственных имуществ. Этот Фонд контролировал бы также тех владельцев и пользователей государственной земли, которые получили её не через балансодержателей, а непосредственно у Правительства.

«Низший» и самый многочисленный слой составили бы учреждения и организации как публичного, так и частного сектора, отдельные физические лица и их объединения — конечные владельцы и пользователи государственной земли. Эту землю они могли бы получать двумя основными путями. Во-первых, по договору с балансодержателями (или

со специализированными фондами, управляющими государственными землями) — с платежом или без платежа арендной платы. Во-вторых, когда речь идет о крупных государственных организациях и учреждениях — непосредственно от Правительства, без договора и без платежа арендной платы, но на основании утверждённого Правительством Устава или Положения (в которых должны быть также «земельные статьи»). В таком порядке земля могла бы предоставляться управлениям железных и шоссейных дорог, портам, военному ведомству и др.

Аналогичную схему могли бы использовать регионы — субъекты РФ, а равно муниципальные образования в отношении принадлежащих им земель.

Особенности управления в области платы за земли и другие природные ресурсы. При всех вариантах ценовой политики государства необходимо принимать во внимание существующее положение вещей — наличие в России государственной собственности на многие природные ресурсы и рукотворные объекты. Часть тех и других не приносит государству никаких доходов (вызывая лишь расходы), но часть обладает «хозрасчётной» и «коммерческой» ценностью и способна пополнять государственную казну. Необходимо признать, что если государство обладает дефицитными природными ресурсами, и если оно выполняет меры по эффективному хозяйственному управлению ими, то оно неизбежно втягивается в коммерческую деятельность. Это объясняется тем, что эффективность достигается только в случае предложения дефицитного ресурса по максимально возможной цене, которая обычно обеспечивается на торгах (или на аукционе). Обоснованность этого последнего тезиса видна из следующего.

1. Если дефицитный ресурс предоставляется кому-либо бесплатно или за низкую цену, то это несправедливо по отношению к остальным претендентам, которые имеют право на этот ресурс точно также, как избранное лицо.

2. Когда такой ресурс предоставляется кому-либо за наивысшую плату, результат обеспечивает равенство прав на него всех претендентов. Это выражается в том, что хотя дефицитный ресурс достался только одному из них, но зато он и заплатил за него столько, сколько не мог заплатить никто другой.

3. Последний вариант обещает также наиболее выгодное использование дефицитного ресурса, как это и нужно с народно-хозяйственной точки зрения. В самом деле, почему выигравшее торги лицо предложило наибольшую цену? Очевидно, у него есть особое умение, более совершенные устройства, инструменты и приборы, оно же располагает неко-

торыми организационными и коммерческим преимуществами — всем тем, чего нет у его конкурентов. Поэтому только оно способно извлечь из доставшегося ему ресурса максимальный эффект.

Государственное хозяйство России во многом продолжает базироваться на доходах, получаемых в результате эксплуатации принадлежащих государству же природных ресурсов. Многие природохозяйственные ведомства «настроены» именно на то, чтобы извлекать из доверенных им природных ресурсов коммерческий результат (в чем их, естественно, поддерживают финансовые органы)[1]. При этом их трудно в чем-либо упрекнуть, потому что эффективное хозяйственное управление дефицитными природными ресурсами требует обращения с ними именно как с рыночными товарами, то есть продажи или сдачи их в аренду по максимальной цене, которую способен предложить рынок.

Правовые последствия разделения природных комплексов на доходные и бездоходные. Поскольку эффективная реализация права управления природными ресурсами требует (в ряде случаев) взимания платы за их использование, возникает необходимость выделить прежде всего именно эти ресурсы из общей их массы. Такая задача в природном хозяйстве страны представляется одной из ключевых. Её решение одновременно означает, что особый правовой режим получают все остальные находящиеся в собственности государства природные ресурсы, плата за пользование которыми не взимается. Но здесь возникает дополнительная трудность, связанная с тем, что бездоходные природные комплексы со временем оказываются экономически ценными. На них появляется спрос, и для государства становится возможным извлекать из них коммерческую выгоду.

Тем не менее, как представляется, в каждый плановый период проблема заключается в том, чтобы разделить принадлежащие государству земли и другие природные ресурсы на три типа[2]:

---

[1] Заслуживает внимания, что в ФРГ государственные леса до сих пор находятся в ведении Министерства финансов.

[2] Самостоятельную проблему представляет отбор природных ресурсов, допускающих распространение на них государственной или иной собственности. Можно утверждать, что объявление государственной собственностью таких природных ресурсов, которыми человек не может управлять (воздух, облака, солнечный свет и т. п.), неразумно. Объявлять же государственной собственностью подвластные человеку, хотя бы бездоходные и недефицитные, природные ресурсы — разумно, поскольку это помогает распространить на них хозяйскую заботу и

1. Бесплатного пользования;

2. Платного (с взиманием за пользование минимальной «хозрасчётной» платы);

3. Коммерческого пользования.

При этом для первых, вторых и третьих должны существовать (частично они уже существуют) управляющие ими хозяйственные органы — желательно отдельно для каждого типа, но (возможно) допускающие их совмещение.

Природные ресурсы и объекты первого типа, в свою очередь, необходимо разделить на два разряда. Во-первых, пока объективно бездоходные. Во-вторых, потенциально доходные уже в настоящее время, но сознательно выведенные государством из рыночного оборота ради удовлетворения каких-то нематериальных нужд общества. Например, под заповедники и национальные парки, зеленые зоны и другие охраняемые природные комплексы нередко отводятся лесные массивы, которые, в случае организации там лесозаготовок, могли бы снабжать народное хозяйство древесиной и одновременно приносить доход в государственную казну. От таких охраняемых природных комплексов государство (в соответствующих случаях — муниципалитеты) не только не получают доходов, но ещё несут по ним расходы.

Хотя эти объекты для государства выглядят как убыточные, тем не менее необходимость их выделения именно в качестве таковых (в разумных пределах), а равно организация их охраны и проведение хозяйственных мероприятий давно осознаны обществом и поддерживаются им. Работа по исключению из состава потенциально доходных государственных ресурсов объектов, которым искусственно придаётся режим бездоходности, проводится на достаточно постоянной основе; это происходит, в частности, благодаря усилиям отдельных учёных, научных обществ и организаций, а также заинтересованной общественности. При этом исключение ценного природного ресурса из разряда доходных и перевод его в разряд бездоходных происходит не без борьбы[1].

Как упоминалось, некоторые бездоходные для государства природные ресурсы, в том числе труднодоступные, с развитием средств

тем самым избежать их деградации к тому моменту, когда они окажутся востребованными.

[1] В США выделение из состава доходных государственных земель бездоходных территорий считается настолько важной мерой, что она оформляется каждый раз в виде закона, то есть утверждается Конгрессом США. Например, так происходит расширение национальных парков за счёт участков государственного лесного фонда.

транспорта и новых технологий могут переходить в разряд доходных. Нередко на это влияют также перемены рыночной конъюнктуры. Так, в США ещё в 1870-х гг. был принят закон о праве частных лиц бесплатно добывать на нераспределённых государственных землях уголь и другие твёрдые ископаемые. Заявитель, добивавшийся разрешения на добычу, платил лишь небольшую сумму за право пользования поверхностью земли. В настоящее время, как известно, стоимость многих видов сырья и топлива существенно выросла. Поскольку компаний, желающих добывать уголь и другие полезные ископаемые, стало намного больше, названный закон под давлением общественности находится в состоянии пересмотра[1].

Такое развитие событий является, по-видимому, закономерным. Оно проявляет себя не только в зарубежных странах, но и в России.

Свои административные (властные) функции государство выполняет не только тогда, когда получает земельный налог, но и во многих других случаях. Например, на некоторые (в том числе частные) земли налагаются публичные ограничения в их использовании в целях охраны природы, ради выполнения строительных, агрономических, санитарных и ветеринарных правил. Во всех таких случаях государство действует через свои органы общей компетенции. При этом один и тот же орган управления в разных случаях выступает то, как администратор-представитель публичной власти, то как управомоченное лицо, наделённое хозяйственными функциями по распоряжению принадлежащей государству землёй.

Смешение указанных функций на уровне органов общей компетенции представляется неизбежным, ибо только эти органы принимают самые важные решения по земле и другим природным комплексам — независимо от того, кому они принадлежат[2]. Но что касается отраслевых органов управления, то в принципе их следует разделить на административные и хозяйственные (названия условные).

Однако земельное законодательство (впрочем, как и другие отрасли права) такого разделения пока не придерживается. Земельное зако-

[1] В США в качестве своеобразной меры, заменяющей на государственных землях платежи за добычу угля, можно рассматривать повышенные обязанности угледобывающих компаний по рекультивации нарушенных ими площадей. Эти обязанности были предусмотрены по законодательству, принятому в США в конце 1970-х гг.

[2] В США эта двойственность функций Правительства США была специально подтверждена судом в отношении федеральных земель в 1976 г. // Законодательство и экономика. — 2001. — № 2. — С. 75.

нодательство не уточняет, какие органы занимаются одними и другими вопросами, или же совмещают их ведение.

В этом можно видеть отражение фактического положения, при котором одни и те же органы выполняют как хозяйственные, так и административные властные функции. Но такая ситуация не является оптимальной, она неблагоприятно отражается на работе государственных органов, специализированных в области земельного хозяйства.

Кроме того, совмещение в одном органе управления административных и хозяйственных функций, в том числе в отношении земли, внушает известные опасения. Этот орган имеет возможность использовать «административный ресурс» для оказания давления на своих хозяйственных партнёров из частного сектора. Но независимо от этого коммерческие функции такого органа могут настолько возобладать, что им будут принесены в жертву его обязанности земельного администратора. В литературе на такое нежелательное совмещение хозяйственных и надзорных функций в рамках одного органа обратил внимание (и резонно его критиковал) А. Е. Черноморец[1].

Преодолеть этот недостаток можно при осуществлении одного из двух следующих вариантов. Во-первых, путём выделения из Службы кадастра недвижимости определённой её части, которая перейдёт в Фонд государственных имуществ РФ и его местные подразделения. В этом случае сделками с принадлежащей государству землёй и её отводами будут заниматься организации этого Фонда — как это происходит в настоящее время в отношении принадлежащей государству рукотворной недвижимости. Специалисты же, оставшиеся в Службе кадастра недвижимости, будут освобождены от хозяйственных забот по земле и смогут сосредоточиться на её официальном учёте и оценке, то есть на публичных функциях.

Как известно, большая часть государственных земель не разделена в натуре между РФ и её регионами, что осложняет эффективную реализацию прав и обязанностей пользователей земли. В ряде случаев неясны границы между государственными и муниципальными землями. Некоторые регионы склонны все нераспределённые земли в своих административных границах считать своей собственностью, забывая, что у РФ практически нет земельной собственности вне территорий регионов (если не считать пространств континентального шельфа)[2].

[1] Право и экономика. — 1994. — № 13–14. — С. 94–96.

[2] В печати сообщалось о споре между Республикой Калмыкия и Астраханской областью о полоске земли на границе этих регионов, которая до сих пор имела невысокую хозяйственную ценность (поскольку это

Проблема разграничения государственных земель в России между центральной властью и регионами возникла только в начале 1918 г., когда Россия юридически оформилась как федеральное государство; до 1918 г. такой проблемы не существовало. Указанное разграничение предпринималось в отношении лесов, месторождений полезных ископаемых, а также так называемыхгосземимуществ, которые состояли главным образом из свободных (не переданных никому в особенности) государственных земель[1]. Однако с развёртыванием в СССР в конце 1920-х гг. форсированной индустриализации, «первую скрипку» в хозяйственной жизни страны стали играть союзные ведомства (наркоматы), которые начали управлять также всеми природными ресурсами страны. Так, в 1930 г. был создан Наркомзем СССР, наложивший руку не только на сельскохозяйственные земли страны и на госземимущества, но и на гослесфонд, которым прежде в пределах своих территорий управляли РСФСР и другие союзные республики. Собственность на природные ресурсы от РСФСР и других союзных республик фактически перешла к СССР. В этих условиях работы по разграничению земель и других природных ресурсов между РСФСР и ее регионами стали неактуальными и быстро заглохли. Однако эта проблема возродилась в наши дни.

Прошлый опыт, как РСФСР, так и других федеральных государств, подсказывает, что природные ресурсы и другую недвижимость, составляющую государственную собственность, необходимо разделить *в натуре* между РФ и ее регионами. Только в этом случае каждый собственник будет в полной мере заинтересован в охране и развитии принадлежащих ему имущественных комплексов, в их надлежащем использовании. Это соображение получило своё правовое оформление в Законе РФ от 17 июля 2001 г. «О разграничении государственной собственности на землю»; на этом пути имеется определённое продвижение. Однако здесь существуют некоторые нерешённые вопросы, связанные с комплексностью прав (составным их характером) на недвижимость.

Правительство РФ уже ряд лет идёт по пути «разгосударствления» многих федеральных объектов, имеющих только местное значение; они

зона полупустыни). Спор возник по той причине, что по указанной полосе был проложен нефтепровод из Казахстана в Новороссийск, и компания — собственник нефтепровода, готова была заплатить за отведённую ей землю не один миллион долларов. Характерно, что свои права на спорную полосу предъявили только два смежных региона; никто из причастных сторон (включая в их число Россию) о правах России даже не вспомнил.

[1] См.: Сборник законодательных постановлений и ведомственных распоряжений по неналоговым доходам. Наркомфин СССР, 1927 г.

безвозмездно передаются в собственность муниципальных образований. Сюда относятся, в частности, автобазы, жилые дома некоторых ведомств, обслуживающие их объекты коммунального хозяйства и др. В соответствующих правительственных постановлениях такие объекты называются по отдельности, но о земельных участках при них не упоминается. Надо полагать, что вместе с рукотворными объектами подлежат передаче и земельные участки. Однако умолчание о последних не способствует точному определению их границ; это чревато повторными землеустроительными работами впоследствии. Независимо от этого, ввиду отсутствия официального порядка приёмки-передачи комплекса недвижимости, неизбежны недоразумения и споры. Следовательно, ни о какой эффективности названных постановлений Правительства РФ (в части земель) не приходится говорить.

Чтобы преодолеть эту трудность, нельзя избежать принятия определённого исходного принципа, пусть условного. Например, в отношении нестратегических запасов полезных ископаемых можно было бы достигнуть соглашения, что уже разрабатываемые месторождения вместе с обслуживающими их землями, переходят в собственность регионов, тогда как не разрабатываемые, но выявленные (открытые, или уже разведанные) месторождения вместе с относящимися к ним землями переходят к РФ. В отношении прогнозных запасов можно принять принцип раздела их (и относящихся к ним земель) пополам. (Естественно предположить, что стороны могут в любой момент обменяться землями и подземными богатствами, если по хозяйственным соображениям это будет им выгодно.) Месторождения стратегических полезных ископаемых или их часть должны отойти к РФ. Когда таким образом все месторождения с их землями окажутся разделёнными, прочие земли можно будет разграничивать, исходя из иных земельно-хозяйственных соображений, уже свободных от необходимости подсчитывать ценность подземных богатств.

Поскольку далеко не все федеральные земли выделены в натуре, поскольку не для всех из них подобраны управляющие организации, федеральное законодательство «ищет» те органы и организации, на которые можно было бы переложить заботу об этих землях. В Законе от 17 июля 2001 г. о разграничении государственных и муниципальных земель законодатель попытался решить эту проблему в отношении земель, которые передаются в аренду от имени государства, на не названо (однако) конкретной земельно-хозяйственной организации. Закон допускает, чтобы сдавали эти государственные земли местные власти или уполномоченные ими организации, либо администрация субъекта

РФ или управомоченная ею организация. Так, территориальный орган управления лесного хозяйства выступает в качестве арендодателя в отношении участков гослесфонда.

Надо сказать, что сам институт, согласно которому право распоряжения федеральной собственностью предоставляется местным властям, в российском праве не нов. Так, ст. 58 ЗК РСФСР 1991 г., обеспечивавшая наделение землёй (для образования фермерских хозяйств) семей, состоящих из лиц, не занимавшихся до того сельским хозяйством, опиралась на законодательство, которое разрешало местным властям создавать так называемый фонд перераспределения. В этот фонд могла зачисляться не только земля, принадлежащая указанным властям, но также некоторые участки из состава федеральной собственности (например, выбывающие из гослесфонда). Таким образом, федеральная власть доверяла местным властям распоряжаться некоторыми своими землями. Однако в этом случае речь шла о малоплодородных и как бы слабо востребованных землях.

В случае же сдачи земли в аренду речь идёт о доходных участках, поэтому выбор «уполномоченного органа» приобретает особую важность. Но при этом остаётся не ясным, в чью пользу будет поступать арендная плата: арендодателя или собственника. Скорее всего, должен действовать первый вариант, ибо иначе надо предположить, что местная власть будет тратить свои административные ресурсы ради пополнения федеральной казны (что маловероятно). Имеется и другое возражение против второго варианта, ибо при его осуществлении вряд ли местная власть будет тщательно контролировать арендаторов федеральных земель (с тем, чтобы не допустить ухудшения этих земель или их неправильного использования). Но при этом получается, что РФ фактически уступает свои прерогативы собственника: либо регионам, либо местным властям только потому, что не имеет своих организаций для управления принадлежащей ей землёй.

Такая правовая конструкция вряд ли заслуживает одобрения. К тому же, она не всегда практична, поскольку многие муниципальные, да и региональные власти также не обладают организациями, специализированными на хозяйственном управлении ни своими, ни переданными им для управления федеральными землями. Кроме того, у этой конструкции есть и юридическая слабость. Ведь нет гарантии, что то или иное муниципальное образование (или же соответствующий регион) согласится принять на себя управление федеральными землями, да ещё на весьма неопределённых условиях.

Эта неопределённость имеет и формальное выражение. Остаётся не ясным, как следует проводить гос. регистрацию (и следует ли её

проводить вообще) в случае, когда собственником земли является РФ, а «уполномоченным органом», предоставляющим землю претенденту на неё, — местный муниципалитет. Если такая регистрация все-таки произойдёт, то её смысл частично будет выхолощен, так как в случае обнаружения какого-либо земельно-правовой неисправности «спрос» с собственника земли окажется беспредметным.

В государствах с федеральным устройством, например, в США, известны случаи, когда федеральные лесные органы управляли лесами некоторых штатов по соглашению с последними, поскольку те ещё не создали для этого свои службы. Но когда штаты преодолевали свой организационный пробел, федеральная лесная организация освобождалась от выполнения не свойственных ей функций. Все такие соглашения между США и штатами молчаливо признавали, что федеральные природохозяйственные службы более опытны и лучше экипированы, чем аналогичные службы штатов; именно поэтому первые приходили на помощь вторым. В отечественных же условиях законодатель молчаливо презюмирует обратное положение, что региональные и муниципальные природохозяйственные службы (имеющие, впрочем, не столько хозяйственный, сколько административный характер) организованы лучше, чем федеральные (что нередко не соответствует действительности).

Двойное подчинение. Поручение региональным и муниципальным властям управлять некоторыми федеральными землями могло возникнуть ещё по той причине, что на региональном и местном уровнях многие природохозяйственные и административные службы в России имеют так называемое двойное подчинение, то есть «работают» как на местные или региональные администрации, так и на одноименные федеральные ведомства. Это касается, например, земельных и лесных органов, служб городских и районных архитекторов, органов охраны природы[1]. На местах все они являются представителями федеральных органов и организаций в такой же мере, как региональных или местных администраций. Поэтому если они получают поручение сдавать в аренду государственные земли, то такое поручение надо рассматривать как исходящее из двух источников: федерального и регионального, а не только из регионального. Однако наличие двух мандатов, исходящих из разных источников, — это несомненное неудобство для органа, наделённого публичными функциями.

[1] Некоторые из них выполняют чисто административные функции, как органы охраны природы. Другие совмещают административные функции с выполнением хозяйственных обязанностей, вроде органов кадастра недвижимости.

Приведённое неудобство — лишнее доказательство того, что система двойной подчинённости нарушает правила административного и хозяйственного управления, поэтому она нуждается в исправлении. Коль скоро подлежит разделению государственная собственность на землю (и на другие природные ресурсы), такой же «раздел» должен последовать и в отношении существующих природохозяйственных органов и организаций. Часть из них должна оказаться на положении чисто федеральных, другая часть — на положении чисто региональных. Дальнейшая их «разбивка» на региональные и местные будет зависеть уже от регионов[1].

В результате, у всякого природного комплекса, находящегося в публичной собственности, должен быть только один собственник и (желательно) только одна организация, выполняющая хозяйственные функции. «Всяк при своём» — так гласил девиз, по которому со второй половины XVIII в. в России проходило генеральное межевание земель в европейской части страны. Именно этот девиз подходит для выполнения задачи по разделению публичной собственности между РФ, её регионами и муниципальными властями[2].

Проблемы эффективности управления в области регулирования земельных отношений (выводы)

Эффективная реализация норм земельного права в Российской Федерации имеет свою сложную историю. Официальное признание земли хозяйственной ценностью, которое произошло в России, является запоздалой реакцией государства на те экономические реалии, которые проявили себя ещё в предыдущие века. Эти реалии заключались в том, что в обжитых районах страны земля становилась таким же товаром, как и другие виды недвижимости. Она требовала распространения на

[1] См.: *Шейнин Л. Б.* Государственная собственность на природные ресурсы и плата за их использование // Российский научный фонд. Московское отделение. Научные доклады. № 18. — М., 1994.

[2] Система двойного подчинения в отношении ряда административных и хозяйственных органов действовала исторически сначала в РСФСР, а затем в СССР. Это не приводило к серьёзным сбоям, так как при однопартийном управлении государством, конфликты, возникавшие из-за двойного подчинения, сравнительно быстро улаживались; партийные органы фактически были арбитрами для всех государственных учреждений и организаций. Но с ликвидацией однопартийной системы указанные конфликты оказались во многом неразрешимыми. Отсюда — задача вообще ликвидировать в государственном управлении институт двойного подчинения.

неё тех же титулов собственности и владения, которые прилагались к другим видам недвижимости. Правда, исторически несправедливое распределение земли толкало крестьянство к «отрицанию» права собственности (а вместе с тем и денежной ценности), особенно в отношении слабо используемых земель так называемого нетрудового пользования. После октября 1917 г. это стремление способствовало национализации всей земли в стране и сужению границ легальных сделок с ней. Когда же в СССР была проведена коллективизация сельского хозяйства и принята Конституция 1936 г., тогдашнее коммунистическое руководство страны, преследуя свои идеологические и внешнеполитические цели, постаралось вообще ликвидировать представление о земле как об имуществе, имеющем немалую ценность. На официальном же уровне, прибегнув к помощи права, оно запретило все сделки с землёй.

Признав землю одним из видов недвижимого имущества и приняв меры к её денежной оценке, современное Российское государство только исправило ошибку, совершенную в СССР в 1930-х гг.; оно реанимировало то, что ни в коем случае нельзя было изгонять из жизни.

В наше время легальное признание земли хозяйственной ценностью (недвижимым имуществом) сопровождалось ее приватизацией, в ходе которой огромные массивы сельскохозяйственных, а также немалая площадь застроенных земель были переданы в частные руки — нередко без какой-либо оплаты со стороны новых собственников (которые в большинстве своем были прежними их владельцами или наследниками этих владельцев). Обжитые и наиболее плодородные земли (правда, они составляют лишь малую часть всей площади России) оказались в частной собственности, многие урбанизированные земли, в том числе наиболее доходные, — в руках муниципальных образований, тогда как основная масса лесов, а также отдалённых, слабо освоенных, мало- и вовсе бездоходных земель осталась за государством.

Существенное изменение по сравнению с дореволюционным периодом претерпело право государственной собственности. Одно из важных отличий заключается в том, что нынешняя Россия, в противовес прошлой Российской Империи — это не унитарное государство, а федерация. Отсюда следует, что государственные земли подлежат разделу между РФ и составляющими её субъектами. Раздел затрагивает главным образом малодоходные земли, и это должно облегчать их разграничение. Но в современном мире хозяйственная ценность территорий быстро меняется. Она определяется не только плодородием земли, но и многими другими факторами, определяющими её полезность и доходность. В частности, на это влияют богатства недр, а также новые транс-

портные пути. Ускорить раздел можно только путём принятия некоторых условных начал, облегчающих процедуру разграничения. Это необходимо осуществить для обеспечения реализации прав на землю, без которой неизбежна только ситуация бесхозяйственности в этой области земельных отношений.

С целью более эффективной реализации российского земельного права целесообразно расширить земельную компетенцию регионов с учётом того обстоятельства, что государственный учёт земель и их экономическую (кадастровую) оценку, правовую регистрацию, а равно их обложение удобнее проводить (и совершенствовать) не по единым правилам на просторах России, а с применением местных норм, которые учитывали бы природные, хозяйственные и социальные особенности каждого региона. На региональном уровне можно было бы более оперативно решить болезненный вопрос с излишне усложнённым порядком регистрации земель, а равно прав их владельцев и земельных сделок (сейчас, как известно, близкие по смыслу учётные операции поручены нескольким разобщённым государственным органам; для их выполнения заинтересованные лица вынуждены непродуктивно тратить свои усилия, время и деньги).

Государству не следует терять своего авторитета в отношении сельскохозяйственных земель, отошедших в частный сектор. Этому должен послужить зарекомендовавший себя институт землеустройства. Но чтобы возродить его на новом уровне, землеустроительные организации должны быть возвращены в состав органов сельского хозяйства. После этого в адрес МСХ РФ следовало бы направить поручение относительно детализации правил учёта мелиоративных и земельно-защитных мероприятий, как сливающихся с землёй, так и существующих в виде самостоятельных объектов.

Требует урегулирования вопрос с правом собственности на сельскохозяйственные земли.

Проблема стоимостных расчётов и платёжных отношений, связанных с землёй, не ограничивается уточнением правовых норм. Здесь требуется прояснение некоторых концептуальных установок. Налоговые платежи за землю нередко плохо различаются от арендных платежей, которые следуют властным структурам. Их смешению способствует то обстоятельство, что отсутствует общее согласие относительно таких ключевых понятий, как земельный и подоходный налог, арендная плата, поземельная рента, цена земли, отраслевой доход (сельского и лесного хозяйства). Терминология, относящаяся к хозяйственной ценности земли, является недостаточно выдержанной даже на официальном уровне. Такое положение нельзя считать случайным. Десятилетия господства

в нашей стране доктрины «бесплатности земли» и ее внедрения в хозяйственную жизнь СССР способствовали такому феномену, как почти нулевое внимание к некоторым из этих понятий. Их нынешнее возрождение проходит не без серьёзных издержек. Поэтому терминологическая (на первый взгляд) процедура на самом деле является сложной проблемой; она требует более глубокого уяснения законодателями и специалистами права ряда экономических и финансовых категорий, которые долгое время фактически находились под запретом.

Злотникова Тамара Владимировна

Доктор юридических наук

Профессор кафедры земельного права
и государственной регистрации недвижимости
Гуманитарного факультета МИИГАиК,
Заслуженный эколог России,
Академик РЭА, Председатель Президиума
Национальной экологической аудиторской Палаты (НЭАП)

Москва, Россия

tzlotnikova@ya.ru

Экологическая политика России: шаг вперёд, три назад?

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные проблемы реализации российской государственной экологической политики, которая сформулирована в Экологической доктрине России на предыдущее десятилетие. На основе проведенного анализа и конкретных примеров делается вывод о неудовлетворительной реализации этого стратегического акта. Приведен анализ предпосылок исправления ситуации другим документом стратегического характера в сфере формирования государственной экологической политики — «Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Ключевые слова: государственная экологическая политика, государственная политика в области экологического развития, охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, особо охраняемые природные территории.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [1] (далее — Основы), что само по себе, безусловно, является весьма позитивным шагом в вопросе совершенствования государственной экологической политики.

При всей весомости названия и содержания документа, под каждой строчкой которого готовы подписаться многие, он не является нормативным актом, а потому не является обязательным для исполнения на территории России. Так, согласно ст. 90 Конституции России [2]. Президент РФ издаёт указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России.

Таким образом, упомянутые Основы имеют статус, не предусматривающий обязательного исполнения этого стратегического акта.

В отличие от всех стратегических документов по обеспечению различных сфер безопасности, Основы не утверждены указом, или хотя бы распоряжением Президента РФ.

Характерно, что большинство иных аналогичных документов стратегического характера в нашей стране утверждены указами или распоряжением Президента РФ, или, по крайней мере, являются нормативными актами (Военная доктрина [3], Концепция национальной безопасности [4], Доктрина информационной безопасности [5], Доктрина продовольственной безопасности [6], Доктрина развития российской науки [7], Климатическая доктрина [8]).

Кроме того, для большинства названных важнейших стратегических национальных документов непосредственно в тексте утверждающих их нормативных актов определяются механизмы их реализации и контроля этих важнейших национальных актов.

В частности, Правительству России даются поручения разработать и утвердить план мероприятий по реализации положений доктрин (концепций), обеспечивать ежегодно подготовку докладов Президенту РФ, содержащих анализ, оценку и прогноз состояния конкретной сферы безопасности, которой посвящен тот или иной нормативный акт, федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ предлагается руководствоваться положениями доктрины в практической деятельности и при разработке нормативных правовых актов, касающихся обеспечения той сферы безопасности России, которой посвящена конкретная доктрина.

Следует отметить, что 2 года, пока шла разработка в Минприроды, рассмотрение и согласование Основ со всеми заинтересованными

структурами, документ назывался проектом Указа Президента РФ. Понятно, в каких целях статус этого документа изменён, его, по-видимому, никто и не собирается выполнять.

Экологическая доктрина Российской Федерации 2002 года [9] (далее — доктрина), являющаяся предшествующим Основам стратегическим документом в сфере государственной экологической политики на целое десятилетие, также выделяется в этом наглядном ряду стратегических документов. Она также не утверждена указом или хотя бы распоряжением Президента России, а только одобрена (даже не принята или утверждена!) распоряжением Правительства РФ.

Это обстоятельство и характер документа предопределил дальнейшую судьбу его исполнения, точнее неисполнения.

Но поскольку при принятии Основ как нового стратегического документа по осуществлению государственной экологической политики на почти 2 десятилетия вперёд ни Правительство РФ (согласно ст. 114 Конституции РФ и ст. 18 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») [10], отвечающее за реализацию государственной экологической политики в стране, ни специально уполномоченный орган — Министерство природных ресурсов и экологии, не отчитались, как и насколько реализована Экологическая доктрина, считаю уместным предпринять попытку такого анализа.

1. К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации Экологической доктриной были отнесены:

«— преобладание ресурсодобывающих и ресурсоёмких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

— резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

— низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны».

При этом очевидно, что приведённые факторы должны учитываться не только при проведении в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии, но и в целом, во всех сферах внутренней политики. Прошедшие годы показывают, что эти факторы только усугубились.

2. Нельзя признать, что успешно выполнены следующие задачи (что убедительно доказывают данные государственных докладов о состоянии природных сред, иные показатели статистики, данные прокурорского надзора):

«— внедрение комплексного природопользования, экологически обоснованных методов использования земельных, водных, лесных, минеральных и других ресурсов;

— сокращение в структуре национальной экономики доли предприятий, эксплуатирующих природные ресурсы;

— максимально полное использование извлечённых полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов, минимизация отходов при их добыче и переработке;

— предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов, в том числе браконьерства, и их незаконного оборота;

— снижение загрязнения окружающей среды, удельной энерго- и ресурсоёмкости продукции и услуг, ресурсосбережение».

3. Для выполнения поставленных задач была определена необходимость «модернизации и развития экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в том числе неуглеродного», «перехода к экологически безопасному общественному транспорту — основному виду передвижения в крупных городах».

Только один пример резкого сворачивания долгосрочной программы развития в г. Москве безопасного электротранспорта и замена его на более экологически опасный — автотранспорт (что вызывает массовые протесты москвичей), говорит об обратном.

4. В сфере сохранения и восстановления природной среды были поставлены «основные задачи сохранения и восстановления ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности», в частности:

«— создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов природно-заповедного фонда России в качестве неотъемлемого компонента развития регионов и страны в целом, сохранение уникальных природных комплексов;

— сохранение и восстановление целостности природных систем, в том числе предотвращение их фрагментации в процессе хозяйственной деятельности при создании гидротехнических сооружений, автомобильных и железных дорог, газо- и нефтепроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений».

Законотворческая правоприменительная и многочисленная судебная практика убедительно показывают, что эти постулаты Доктрины также игнорируются или выполняются со знаком «наоборот».

Так, за последние полтора десятилетия как в федеральное, так и в региональное законодательство Российской Федерации внесены существенные изменения, ослабляющие охранные режимы практически всех видов ООПТ. Только автор этих строк многократно в Мосгорсуде и в Верховном суде РФ доказывала это в качестве заявителя.

И сейчас, когда уже соответствующими указами Президента РФ будущий 2017 год провозглашён Годом экологии [11], Годом особо охраняемых природных территорий [12], готовятся к принятию опаснейшие нововведения, которые занесли дополнительный «мощный топор» над российскими особо охраняемыми природными территориями, в том числе и над 6 из 10, включёнными в Список объектов Всемирного природного наследия («Девственные леса Коми», «Озеро Байкал», «Вулканы Камчатки», «Западный Кавказ», «Золотые горы Алтая», «Остров Врангеля»).

5. Ряд задач, касающихся развития системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием не просто не выполнен, а выполнен со знаком «наоборот».

5.1. «Обеспечение государственного, ведомственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля, а также совершенствование системы лицензирования, сертификации и паспортизации».

5.2. «Совершенствование механизма и усиление роли государственной и общественной экологической экспертизы, включая экспертизу проектов, технологий и государственных программ».

5.3. «Внедрение стратегической оценки воздействия на окружающую среду и анализа её состояния в масштабах страны и регионов».

Многие из указанных в Доктрине эколого-правовых институтов уже отсутствуют в действующем законодательстве.

А институт государственной экологической экспертизы так «оптимизирован», что перечень объектов экологической экспертизы составляет десятую часть от первоначального.

6. В сфере нормативного правового обеспечения и правоприменения также большинство поставленных Доктриной задач «реализованы» с противоположным результатом.

6.1. Усугубились, а не устранены «противоречия между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права».

6.2. Не обеспечено «правовое закрепление необходимости представления экологического обоснования деятельности как одного из обязательных условий при проведении конкурсов, тендеров, аукционов на право реализации и/или выбора проектов».

6.3. Так и не создана эффективная «система государственных стандартов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, нет закрепления в правовой системе Российской Федерации международных экологических стандартов, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду».

6.4. Не осуществлена заявленная Доктриной «гармонизация законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и норм международного права в этой области в рамках обязательств Российской Федерации по международным договорам».

6.5. Не достигнуто «развитие и активизация судебных механизмов разрешения противоречий между интересами населения, субъектов хозяйственной деятельности и государства в области охраны окружающей среды».

6.6. Не усовершенствованы «методики расчета и практики компенсации ущерба в результате экологических правонарушений и/или осуществление экологически опасных видов деятельности».

6.7. Не обеспечено «применение механизмов прекращения незаконной деятельности».

7. В сфере научного обеспечения:

7.1. Не сформированы «теоретические и технологические основы перехода к устойчивому развитию Российской Федерации».

Так, два нормативно-правовых акта, касающихся перехода России к устойчивому развитию [13, 14], были изданы за несколько лет до Доктрины. Никаких иных правовых актов, разрабатывающих теоретические и технологические основы перехода к устойчивому развитию России не принято.

7.2. Не разработана «экологическая составляющая стратегического прогноза развития России».

Так, в принятом в 2014 году ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [15] вопреки требованию Доктрины экологическая составляющая отсутствует.

7.3. Не определены «пределы устойчивости и экологической ёмкости природных систем» и т. д.

8. Также нельзя считать, что выполнена задача в части «государственного содействия экологизации гражданского общества».

Наоборот, в законодательство РФ были внесены изменения, значительно осложнившие существование и выживание многих общественных экологических организаций.

9. Охрана окружающей среды провозглашена Доктриной **«приоритетным направлением деятельности государства»** (*выделено автором*).

В реалиях российской жизни — ровно наоборот.

Так, до сих пор не приняты, и даже не внесены в установленном порядке проекты законов: «О возобновляемых источниках энергии», «Об

обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта», не проведена общероссийская инвентаризация радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, мест хранения и захоронения радиоактивных отходов, радиационно-загрязнённых территорий. (Это соответствующие пункты (1.1, 1.3, 2.3) «Плана действий по реализации Экологической Доктрины Российской Федерации на 2003–2005 годы» [16]).

Практически аналогичная картина характерна для большинства позиций указанного «Плана действий...». Возможно, если бы его утвердило Правительство России, такого провала его выполнения не было бы.

За последующие после одобрения Экологической доктрины годы доказательств несостоятельности государственной экологической политики в стране набралось великое множество, о чем, в том числе и автором, опубликовано немало работ.

Таким образом, исходя из системного невыполнения положений Экологической доктрины, можно сделать вывод о тотальной деэкологизации всех сфер российской жизни, включая правовую и управленческую. Очень хочется надеяться, что те, кто будут когда-то анализировать выполнение и реализацию Основ, не придут к такому же неутешительному результату.

Для исправления сложившейся ситуации требуется, на мой взгляд, не так много: политическая воля власти исправлять ошибки непродуманной государственной экологической политики последнего пятнадцатилетия.

Есть надежда, что такая воля, наконец, появилась и хочется верить, что она в ближайшее время будет реализована в целях усиления действенности и реализации продекларированных постулатов государственной экологической политики России.

Возможно, залогом исправления ситуации служит выступление 20.11.13 г. на заседании Совета Безопасности РФ, посвящённого экологическим проблемам страны, Президента РФ В. В. Путина [17].

Им было отмечено, что «несмотря на принятую ещё в 2002 году Экологическую доктрину России, за эти годы так и не сформирована законодательная база для эффективного управления охраной окружающей среды...

Считаю, что нам нужно уже в ближайшее время разработать и принять **Стратегию экологической безопасности** России. Она должна содержать оценки внешних и внутренних угроз в этой сфере, а также пороговые показатели безопасности. Этот документ призван перевести нашу работу **на системную основу** (*выделено автором*).

Не выполнена задача в части государственного содействия экологизации гражданского общества.

Нужно прямо сказать, долгое время вопросы экологической безопасности оставались на периферии государственного внимания (*выделено автором*).

Нужно повысить эффективность государственного экологического контроля и надзора, а также восстановить систему внутреннего производственного экологического контроля на предприятиях.

Более качественной должна стать государственная экологическая экспертиза» (*выделено автором*).

Прошло уже более 2 лет... Пока позитивных изменений не просматривается.

Библиография

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
3. Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976.
4. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685.
5. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895.
6. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки».
8. Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации».
9. Экологическая доктрина Российской Федерации, одобрена Распоряжением Правительства РФ № 1225-р от 31.08. 2002 г.
10. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
11. Указ Президента РФ № 7 от 5 января 2016 г. «О проведении в Российской Федерации Года экологии».
12. Указ Президента Российской Федерации от 01.08.2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особоохраняемых природных территорий».
13. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».
14. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».

15. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
16. «План действий по реализации Экологической доктрины Российской Федерации на 2003–2005 годы», утверждён Приказом Министра природных ресурсов России № 961 от 28.10.2003 г.
17. Выступление Президента РФ В. В. Путина на заседании Совета Безопасности РФ 20.11.13 г.

Игнатьева Инна Анатольевна

Доктор юридических наук

Профессор кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

land@law.msu.ru

Интеграционные процессы правового регулирования отношений по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности как аспекты государственной политики в области экологического развития

Аннотация

В ряде современных документов, определивших начала государственной политики в области экологического развития, закреплены подходы, которые следует рассмотреть в качестве основы интеграции в правовом регулировании экологических отношений. Соответствующие объединяющие процессы в настоящее время проявляются и в законопроектных работах, и в уже принятых изменениях действующего законодательства.

Ключевые слова: государственная политика в области экологического развития, экологическое законодательство, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, природопользование.

Интеграция правового регулирования общественных отношений по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности (далее — экологические отношения) объективно обусловлена их тесной внутренней связью и взаимозависимостью. С одной стороны, отношения по охране окружающей среды как предмет правового регулирования исторически напрямую детерминированы отноше-

ниями по рациональному природопользованию: «то, чем не пользуются в широком смысле слова, в охране не нуждается»[1]. С другой стороны, отношения по охране окружающей среды почти тотально переплетены в правовом регулировании с отношениями по обеспечению экологической безопасности, настолько прочно, что в Конституции Российской Федерации соответствующие виды деятельности оказалось возможным закрепить только совместно, через использование союза «и» (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). К проблеме разграничения этих видов деятельности подробно обращались А. К. Голиченков[2], М. М. Бринчук[3]. Так, А. К. Голиченков определил обеспечение экологической безопасности человека как «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой»[4]. Охрана окружающей природной среды, по его мнению, представляет собой «достижение и поддержание такого ее качества, при котором возможно сохранение, защита и восстановление здорового состояния и целостности экосистемы Земли, защита разнообразия флоры и фауны для удовлетворения интересов и потребностей всех стран»[5].

Анализ существующих точек зрения по вопросу соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» был подробно проведён М. М. Бринчуком[6]. М. М. Бринчук выражает мнение, что «проблема экологической безопасности может быть решена лишь в рамках охраны окружающей среды»[7]; экологическая безопасность — основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым «любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранительные меры должны оцениваться с позиций экологической

[1] *Крассов О. И.* Соотношение использования и охраны в праве природопользования // Право природопользования в СССР. — М., 1990. — С. 79.

[2] См.: *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. — М., 1992.

[3] См.: *Бринчук М. М.* Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. — 1994. — № 8–9. — С. 118–127.

[4] *Голиченков А. К.* Указ. соч. — С. 22.

[5] *Там же*. — С. 23.

[6] См.: О законодательном обеспечении экологической безопасности // Государство и право. — 1995. — № 5. — С. 118–120; *Бринчук М. М.* Указ. соч.

[7] *Бринчук М. М.* Указ. соч. — С. 125.

безопасности»[1]. Кроме того, по мнению М. М. Бринчука, возможно употребление понятий «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды» в научном и практическом плане как синонимов. Также обеспечение экологической безопасности можно рассматривать как важнейшую перспективную цель и задачу деятельности по восстановлению и сохранению состояния окружающей среды[2].

Полагаем, что юридически обоснованным является использование понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» в качестве обозначения если и самостоятельных, то в значительной степени взаимосвязанных видов деятельности, соотношение которых выражается через использование образа «двух сторон одной медали»: при обеспечении экологической безопасности осуществляются меры по охране окружающей среды, и наоборот, действия по охране окружающей среды приводят к обеспечению экологической безопасности[3].

Тем не менее отрасли законодательства, регулирующие разные виды общественных экологических отношений, до сих пор развиваются обособленно: посредством разделения в правовом регулировании природоохранительных и природоресурсных отношений, а применительно к последним — ещё и путём разграничения видов природных ресурсов. Но сегодня в документах программного характера оказалась обозначенной некоторая перспектива для объединяющих процессов в регулировании экологических отношений.

Поскольку интеграция в правовом регулировании экологических отношений понимается по-разному, для вычленения и констатации данных объединяющих начал важно уяснить её правовое значение на современном этапе. Нередко в науке речь идёт о толковании данного понятия относительно совокупности объектов, по поводу которых осуществляется правовое регулирование: представление об интеграции в таком случае базируется «на единстве природного комплекса и взаимодействии его элементов»[4]. Думается, что понятие интеграции сегодня, при наличии сформированной и закреплённой Конституцией Российской Федерации самостоятельной отрасли законодательства об охране окружающей среды — в приведённом смысле уже интегрированной отрасли, относится к совместному правовому регулированию

[1] *Бринчук М. М.* Указ. соч. — С. 126.

[2] *Там же.*

[3] См.: *Игнатьева И. А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. — М.: Издательство МГУ, 2001. — С. 30–31.

[4] *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства. — М., 1985. — С. 6.

видов экологических отношений (по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по природопользованию).

Экологическая доктрина, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р[1], первоначально была призвана определить «цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период». В этом документе интеграционные процессы остались лишь немного намеченными. Здесь речь идёт о «развитии государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов», но, что примечательно, уже в одном пункте доктрины, при совместном упоминании. Немаловажно, что Экологической доктриной планируется «устранение противоречий между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации».

Основы государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года, утверждённые Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. (далее — Основы), то есть разработанные спустя почти десять лет после названной доктрины, в несколько большей степени подчеркнули связь деятельности по природопользованию с охраной окружающей среды, что, несомненно, имеет важное значение для выбора направлений правового регулирования экологических отношений.

Хотя подавляющая часть текста Основ оказалась посвящена регламентации деятельности по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности без учёта необходимости регулирования природопользования[2], тем не менее полагаем, в них заложены основания для начала интеграционных процессов в правовом регулировании всех экологических отношений. Во-первых, Основы рассматривают охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Во-вторых, решение задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности связано Основами с созданием «структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны

[1] СЗ РФ. — 2002. — № 36. — Ст. 3510.

[2] См. подробнее: *Игнатьева И. А.* Проект основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: Материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011) / Отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. И. Хлуденёва. — М.: Юстицинформ, 2011. — С. 39–44.

окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования». Следовательно, сформулированные в Основах политические установки в области экологического развития способны укрепить концепцию формирования единой отрасли экологического законодательства в его широком понимании.

Изменения в действующих законодательных актах, оформляющиеся направления законопроектных работ свидетельствуют о разных аспектах интеграционных процессов, неизбежных, как нам представляется, при регулировании комплекса экологических отношений.

Существует целый комплекс смежных областей правового регулирования, когда чёткие критерии распределения правоположений по отраслям законодательства не действуют. К их числу относится, например, правовое регулирование в отношении подземных вод. С одной стороны, подземные воды представляют собой один из видов водных объектов, в связи с чем Водный кодекс Российской Федерации даёт их общее определение и классификацию. С другой — расположение данных водных объектов в недрах предполагает, что использование и охрана таких вод — это предмет законодательства о недрах[1].

Другим примером служат зоны затопления, подтопления как сфера одновременного регулирования соответствующих отношений водным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности[2].

Общеизвестно, что предоставление в пользование участка недр влечёт за собой необходимость решения вопроса о праве на земельный участок. Очевидной предстаёт в этом случае естественная физическая связь таких компонентов природной среды, как земля и недра. Неслучайно в ряде нормативных правовых актов начала 90-х гг. использовалась формулировка «земля и её недра», и до сих пор она присутствует в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (ст. III), Законе РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293–1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».

[1] См. об этом: *Хаустов Д. В.* Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны вод // Экологическое право. — 2005. — № 3; *Он же.* Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Экологическое право. — 2005. — № 1.

[2] См. об этом: *Игнатьева И. А.* На пути к «Рио+20»: проблемы развития экологического законодательства в России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 2011. — № 6. — С. 42–43.

Но ст. 72 Конституции Российской Федерации предусматривает две самостоятельные отрасли законодательства — земельное законодательство и законодательство о недрах. Согласно Земельному кодексу Российской Федерации, земельное законодательство регулирует земельные отношения, а к отношениям по использованию и охране недр применяется законодательство о недрах. В свою очередь, ст. 1 Закона Российской Федерации «О недрах» установила, что отношения, связанные с использованием и охраной земель регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Несмотря на эту однозначность в разграничении сфер правового регулирования, две последовательно сменившие друг друга в относительно короткие сроки противоположные тенденции в развитии законодательства о недрах свидетельствуют о практической уязвимости слишком жёсткой позиции законодателя по этому вопросу. Сначала в соответствии с Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»[1], Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2] из Закона о недрах были последовательно устранены все образцы собственного правового регулирования, пусть и довольно усечённого, земельных отношений: в традиционно специализированных на регулировании земельных отношений ч. 6 (ранее ч. 5) ст. 11 и ст. 25.1 Закона о недрах в результате остались лишь отсылки к земельному законодательству и даже вообще законодательству Российской Федерации (соответствующие изменения были внесены также в раздел 4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утв. постановлением Верховного Совета от 15 июля 1992 г. № 3314–1[3]). Однако вскоре ст. 25.1 Закона о недрах была изложена в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О недрах“» и статью 8.2 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» в новой, вполне пространной редакции с регламентированием предоставления и изъятия земельных участков, лесных участков, водных

[1] СЗ РФ. — 2007. — № 27. — Ст. 3213.

[2] СЗ РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 17.

[3] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 33. — Ст. 1917.

объектов, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами. В 2014 г. эта же статья дважды была изменена: дополнена (при этом ч. 6 ст. 11 Закона о недрах утратила силу) и затем изложена в новой редакции с одновременным дополнением Закона о недрах новой ст. 25.2. При этом новые импульсы и гарантии для получения недропользователем права на земельный участок появились в значительно изменённом в 2014 г. тексте Земельного кодекса Российской Федерации, который снял в этой части многие вопросы, проявившиеся в судебной практике[1].

Таким образом, чёткость критериев кодификации правовых норм по видам природных ресурсов частично вновь была утрачена, поскольку законодательство о недрах вернулось к уточнению правового регулирования земельных отношений. Иными словами, поиск эффективных правовых форм для необходимого комплексного и системного решения проблем, складывающихся на стыке правового регулирования земельных отношений и отношений по использованию и охране недр, до сих пор продолжается.

Интеграционные процессы в регулировании экологических отношений чётко проявляются и в готовящемся к рассмотрению в первом чтении в Государственной Думе Российской Федерации проекте Федерального закона № 504011–6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде»[2] (далее — законопроект). В частности, планируемые изменения в действующие природоресурсные законодательные акты могут изменить порядок возмещения вреда лесам, водным объектам, животному миру и атмосферному воздуху: в этой части предполагается применять порядок, установленный законодательством в области охраны окружающей среды.

Надо отметить, что природоресурсные отрасли законодательства сейчас формально никак не учитывают наличие правового регулирования возмещения вреда, причинённого окружающей среде в целом: нет бланкетных норм, отсылающих к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», не используется единая терминология. Так, ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» регламентирует порядок возмещения вреда, причинённого недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах. В ст. 100 Лесного кодекса Рос-

[1] См. подробнее: *Игнатьева И. А.* Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование // Российский юридический журнал. — 2016. — № 2. — С. 177–185.

[2] URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=504011-6&02 (по состоянию на 16 марта 2016 г.).

сийской Федерации говорится о возмещении вреда, причинённого лесам вследствие нарушения лесного законодательства. Статья 69 Водного кодекса Российской Федерации содержит основы возмещения вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Правовое регулирование возмещения вреда компонентам природной среды, таким образом, дистанцируется от общих правил возмещения вреда окружающей среде, установленных Федеральным законом об охране окружающей среды. Общие подходы к возмещению вреда, причинённого окружающей среде, далеко не всегда прослеживаются во всех этих обособленных случаях.

Расширение и содержательное углубление взаимосвязей природоресурсных отраслей законодательства и законодательства об охране окружающей среды, как наблюдаемое в настоящий период, так и планируемо, даёт основания для эффективного решения практических проблем, возникающих в рамках смежных сфер правового регулирования экологических отношений. Эти процессы в дальнейшем следовало бы в большей степени обосновать, подкрепляя их ссылками в числе прочего и на объединяющие по своему характеру и направленности политические установки Основ и Экологической доктрины.

Библиография

1. *Бринчук М. М.* Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. — 1994. — № 8–9. — С. 118–127.
2. *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. — М., 1992.
3. *Игнатьева И. А.* Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование // Российский юридический журнал. — 2016. — № 2. — С. 177–185.
4. *Игнатьева И. А.* На пути к «Рио+20»: проблемы развития экологического законодательства в России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 2011. — № 6. — С. 32–44.
5. *Игнатьева И. А.* Проект основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: Материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011) / Отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. И. Хлуденёва. — М.: Юстицинформ, 2011. — С. 39–44.
6. *Игнатьева И. А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. — М.: Издательство МГУ, 2001. — С. 30–31.
7. *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства. — М., 1985.

8. *Хаустов Д. В.* Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны вод // Экологическое право. — 2005. — № 3.
9. *Хаустов Д. В.* Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Экологическое право. — 2005. — № 1.

Кавтарадзе Дмитрий Николаевич

Доктор биологических наук

Заведующий лабораторией управленческого моделирования
факультета государственного управления
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

kavtaradze@spa.msu.ru

Системная динамика: от планиметрии к стереометрии экологической политики России

Аннотация

Разработка и апробация внутренне непротиворечивой экологической политики требует адекватного научного и управленческого инструментария для решения актуальной государственной задачи. Рассматриваются междисциплинарные и межсекторальные барьеры на пути к такой разработке. Приводятся примеры решения задач системного моделирования сверхсложных эко-социальных систем и разработки на их основе сценариев развития регионов с социально приемлемым уровнем экологического риска. Обсуждаются достоинства инструментария разработки модели экологической политики страны, включая урбанизированные территории.

Ключевые слова: экология, системная динамика, модели, риск, управление, сценарии.

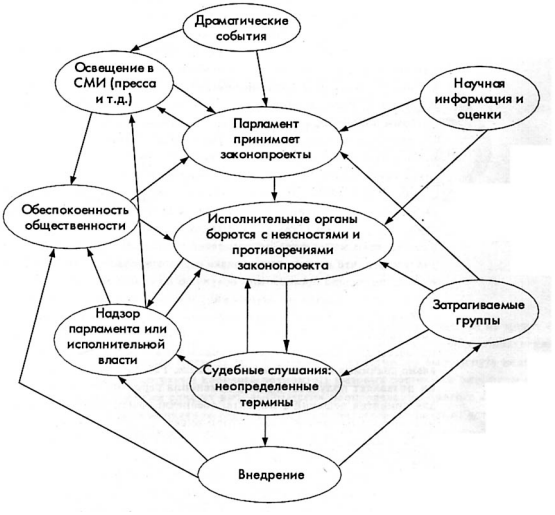
Право нужно для того,
чтобы ограничивать силу

Сила может разделять и объединять людей. Надежды на оформление современного экологического права питаются историческими ссылками на указы об охотничьих заказниках царя Ашоки и его продолжателей, охотников, ценителей красоты нетронутой природы, а теперь природных ресурсов.

Идея, а вернее идеологема устойчивого развития, закреплённая Указом Президента России от 1 апреля 1996 г.[1] вызывала сравнение с первоапрельскими традициями. Однако работа пошла, идеологема объединяла понятной, вечной ценностью сохранения жизни. Конституционное право на здоровую окружающую среду потребовало разработки новых правовых норм, объединения как гуманитарных, так и естественных наук, которые и доказывают нам, «что такое хорошо и что такое плохо». Однако объединение учёных для обоснования этих понятий не предусмотрено управленческими, экономическими и юридическими канонами. Объект правового регулирования относится к категории сверхсложных систем, а общего языка, инструментария не было.

I. Рассмотрим проблему собственно научного обеспечения экологической политики в пространстве ценностей, принципов и механизмов реализации этого нарождающегося права. Пример можно найти в обобщении учёных событийных, правовых и гражданских решений экологических проблем[2] (Рис. 1).

Рис. 1. Взаимодействие общественных сил и институтов в решении проблем здоровья человека и охраны окружающей среды[3].



[1] Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

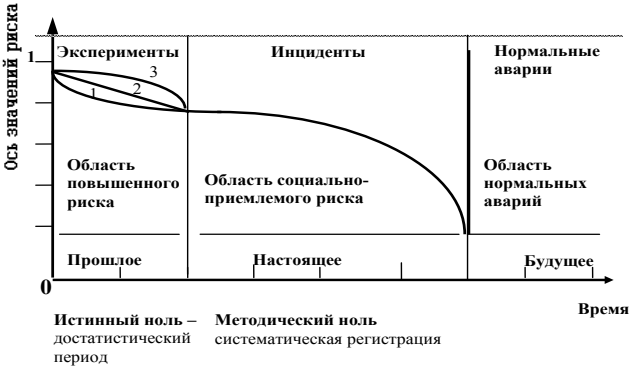
[2] По *Leeuwen C. J.*, 1995.

[3] *Кавтарадзе Д. Н.*, *Овсянников А. А.* Природа и люди России. Основания к пониманию проблемы, М. — ГЭФ, 1999.

Современное право адресуется гражданам, обладающим функциональной грамотностью, разделяющим общественные ценности, и правоприменительным, судебным органам. Тогда право эффективно.

II. Динамика российской жизни ставит перед наукой сложные задачи, и даже формулировка государственного заказа на разработку экологической политики как внутренне непротиворечивой системы автору статьи неизвестна. Это позволяет со стороны научного и гражданского сообщества продолжить работу в этой области как инициативную. Методологически требуется объединить ряд фундаментальных понятий, включая сопряжение биосферных, природных законов с намерениями, деятельностью и технологиями людей. Усложнение систем, создаваемых человеком, породило *феномен нормальных аварий*[1]. Было показано, что сверхсложные системы (шахты, АЭС, авианосцы, ракеты и др.) несут аварии сами в себе: отказ одного или двух элементов приводит к собственному поведению систем, научно предсказать которые невозможно, необходимо удерживать их в коридоре между сверхпростыми и сверхсложными[2] (Рис. 2).

Рис. 2. Область социально приемлемого риска между сверхпростыми и сверхсложными системами.



III. Учёт пределов ёмкости экосистем — т. е. способности поддерживать деятельность определённого количества людей (carrying capacity).

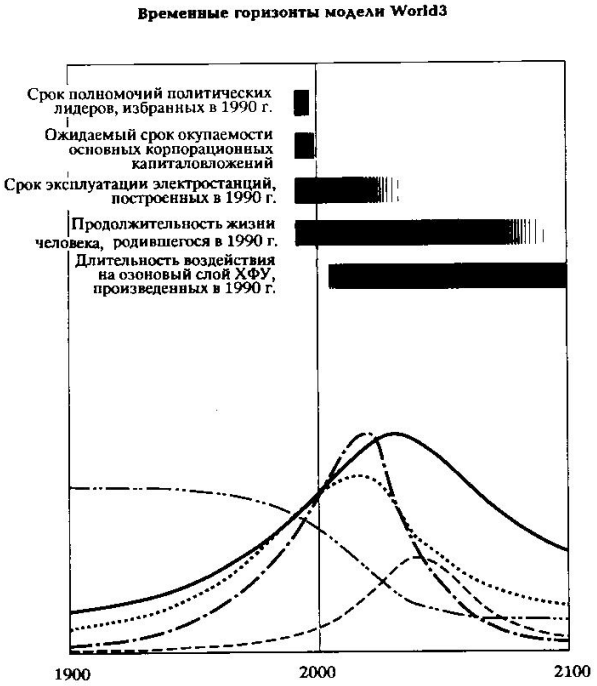
IV. Временные горизонты интересов граждан и хозяйственных мероприятий, как экономически целесообразные[3] (Рис. 3).

[1] *Perrow Ch.* Normal Accidents, 1994.

[2] *Кавтарадзе Д. Н.*, 1993.

[3] *Медоуз Д. Х.* и др., 1994. — С. 257.

Рис. 3. Временные горизонты интересов граждан
и хозяйственных мероприятий.

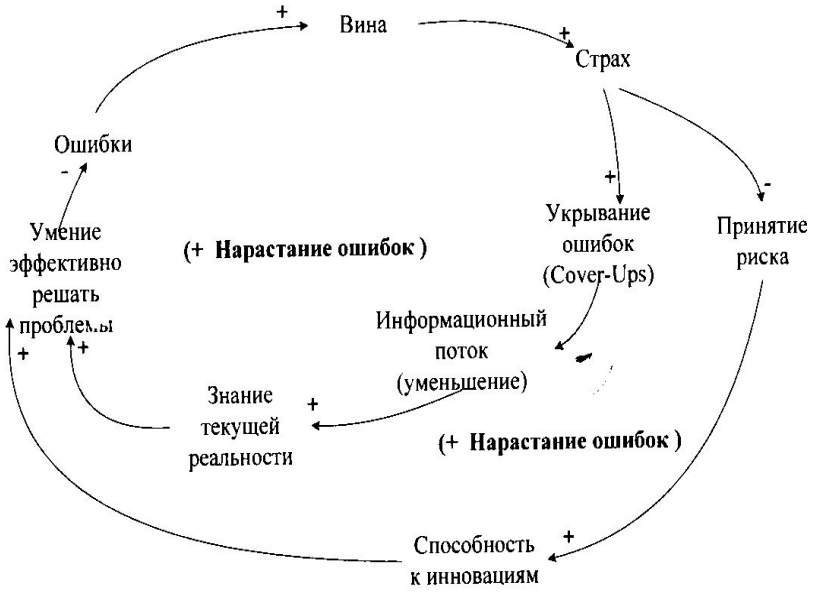


V. Поиск научного, управленческого инструментария адекватного сложности задачи — разработки экологического права для обеспечения коридора развития общества с социально приемлемым риском (Рис. 4).

Рис. 4. Коридор сопряжённого («устойчивого») развития общества в биосфере (Кавтарадзе, 1993).

Разработка научного инструментария объединяющего строгие, физические, математические и гуманитарные показатели с неотчётливыми границами. Их применение в ряде областей приводит к описанию механизмов конфликтов[1], включая массовые нарушения правовых и этических норм (Рис. 5).

Рис. 5. Системная диаграмма механизма нарастания ошибок, их укрывания и чувства вины.



VI. Научный анализ выявляет причины неудач как в реализации масштабных государственных планов[2] (Рис. 6), так и в подготовке кадров[3].

---

[1] *Merilyn P.* Moving from Blame to Accountability.//Organizational Learning at Work. Embracing the challenges of the New Workplace, Pegasus Communication Inc. — 1998. — P. 75–78.

[2] *Шипкова О. В.* Применение институциональной и поведенческой экономики к концептуальному обоснованию инновационной политики государства // Государственное управление в XXI в: Традиции и инновации. 9-я международная конференция (25–27 мая 2011 г.). Ч. 3. — М.: МГУ, 2011. — С. 471.

[3] См. исследования *Барабашева А. Г.*

Рис. 6. Провалы инновационного процесса и возможная роль государства в нивелировании поведенческих заблуждений и ошибок.

Отклонения в поведении субъектов инновационного процесса	**Возможные механизмы государственного решения**
Недооценка масштабов и скорости изменения внешней среды	Расстановка приоритетов в концепции инновационного развития
Проблема выбора «прорывной идеи»	Расстановка приоритетов в концепции инновационного развития
Переоценка внутренних и недооценка внешних новшеств	Создание условий партнёрства в области инновационного развития с ТНК, привлечение их лабораторий на территорию страны
Инновационные провалы вследствие недооценки социокультурных обычаев	Проектирование соответствующих институтов
Трудность создания «инновационной культуры»	Трансформация системы образования с целью формирования «инновационно-предпринимательского сознания»
Сложность формирования «инновационного портфеля»	Сочетание приоритетов и определения количества конечных целей инновационного развития с учётом возможностей их ресурсного обеспечения
Неумение обучаться на инновационных провалах и использовать обратную связь	Поддержка организации постоянного мониторинга ситуации экспертным сообществом

Одновременно отметим успешность применения современных методов моделирования, на основе системной динамики для создания семейства сценариев управления, осуществления правоприменительной практики для заведомого выявления внутренних противоречий в том или ином масштабном проекте. Системно-динамические модели в управленческой практике многих стран, включая СССР и современную Россию, показали как посильность разработок, так и обучение управленцев испытания инноваций и снятия противоречий, неясностей для выбора сценария развития с наименьшим экологическим и социально приемлемым риском. Язык системной динамики сохраняет и выявляет скрытые причинно-следственные связи, важные для работы правоприменительной системы, включая риски инноваций.

Для научного сообщества первоочередная задача — создание системной модели грядущей экологической политики, включая высоконеопределенные и случайные события, выработку исследовательских сценариев государственного управления с учётом региональных особенностей экосистем и этнокультурных укладов.

Библиография

1. *Барабашев А. Г.* Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — URL: http://www.hse.ru/data/2013/10/02/1278013332/WP8_2013_01__.pdf (23.04.2014).
2. *Белотелов Н. В., Тарасова Н. П.* и др. Проблема устойчивого развития: естественнонаучный и гуманитарный анализ. — М: ФАЗИС, 2004; *Медоуз Д. Х., Рандерс Й.* За пределами роста. — М.: «Прогресс», «Пангея», 1994.
3. *Кавтарадзе Д. Н., Судас Л. Г., Лихачёва Е. Ю., Мирошниченко А. А., Кавтарадзе Д. Н.* Имитационные модели устойчивого развития регионов и стратегия образования // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 6-я ежегодная международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова ; 29–31 мая 2008 г.: Материалы конференции. — М., 2008. — С. 454–472.
4. *Кавтарадзе Д. Н.* Конструктивно-экологические аспекты сохранения биосферы и урбанизированные регионы : дисс. ... докт. биол. наук. — М., 1993.
5. *Кавтарадзе Д. Н., Букварёва Е. Н., Сидоренко В. Н.* Имитационная образовательная игра «Econet-1» проектирование экологических сетей в России. В сб. научных и методических работ «Имитационные модели и игры в управлении природными ресурсами». — М.: «Университетский гуманитарный лицей», 2004. — С. 19–27.
6. *Кавтарадзе Д. Н., Овсянников А. А.* Природа и люди России. Основания к пониманию проблемы. — М.: Глобальный Экологический фонд (ГЭФ), ООО «Интерграф Сервис», 1999.
7. *Каталевский Д. Ю.* Системная динамика — новая парадигма принятия управленческих решений, в Кн. «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» // Материалы 4-й ежегодной конференции ФГУ МГУ. — М.: ЧеРо, 2006.
8. *Каталевский Д. Ю.* Основы имитационного моделирования и системного анализа в управлении: учеб. пособие. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2011.
9. *Крюков М. М.* Эколого-экономическое моделирование в науке и образовании. — М.: Теис, 2009.
10. *Садовничий В. А., Акаев А. А., Коротаев А. В., Малинецкий Г. Г.* (Ред.). Сценарий и перспектива развития России. — М., 2011.
11. Системно-динамический анализ процесса обучения в имитационных моделях и играх // Государственное управление в XXI веке: традиции

и инновации. Материалы 7-й ежегодной конференции ФГУ МГУ. — М.: МАКС-ПРЕСС, 2009. — С. 810–817.
12. *Яницкий О. Н.* Россия как общество риска: методология анализа и контуры концепции // Общественные науки и современность. — 2004. — № 2. — С. 5–15.
13. *Beck U.* World Risk Society. Malden. — VF: Polity Press, 1999.
14. *Leeuwen C. J.* General introduction//Risk assessment of chemicals: an Introduction. — Dordrecht. — Netherlands, 1995.
15. *Perrow Ch.* The Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies. Princeton. — N.-J.: Princeton University Press, 1999.
16. *Surin A., Kavtaradze D.* Paradoxes of Security: Limits of Efficiency. — In: Proceedings of the Third International Security Conference. Security, Terrorism and privacy in Information Society, Dusseldorf 27–28 October 2005, Ed. Katharina von Knop, Heinrich Neisser, Alexey A. Salnikov, Boaz Ganor, 2006. — P. 209–221.

Кадочников Алексей Николаевич

Кандидат физико-математических наук

Руководитель Центра экологической политики,
доцент кафедры российской политики факультета политологии
Санкт-Петербургского государственного университета

Санкт-Петербург, Россия

ank 1805@yandex.ru

Томилин Игорь Андреевич

Магистр политических наук,
аспирант кафедры российской политики факультета политологии
Санкт-Петербургского государственного университета

Санкт-Петербург, Россия

igtomk@gmail.com

Мультидисциплинарные научные проекты как основа формирования государственной экологической политики в Арктике

Аннотация

В своей статье авторы рассматривают проблематику формирования и реализации государственной экологической политики применимо к российской Арктике — региону, в котором находятся самые хрупкие экосистемы Земли, но которому прочат бурное промышленное

освоение. Экологическая политика рассматривается как многомерная система, включающая в себя как передовые достижения естественных наук, так и инновационные подходы к организации социального взаимодействия и выстраиванию отношений между государством, обществом и природой. В статье представлена структура экологической политики и рассматривается ситуация, сложившаяся вокруг нефтедобычи на арктическом шельфе России.

Ключевые слова: Арктика, экологическая политика, мультидисциплинарный подход, нефтедобыча, шельф.

Зависимость человечества от природы очевидна. Наша экономика и средства существования, благосостояние и уровень жизни, собственно, и сама жизнь обусловлены такими факторами, как здоровая пища, чистая вода, стабильный климат, свежий воздух. Несмотря на потребность человечества в углеводородах как источнике энергии, биологические ресурсы, воздух и вода остаются основой жизни на Земле.

Начиная с 70-х гг. прошлого века, в среде мировой научной элиты всё чаще поднимается вопрос о пределе, за которым процесс развития человечества превратится в самоуничтожение. По данным Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Глобальной сети экологического следа (Global Footprint Network), потребность человечества в ресурсах Земли превышает её способность к самовосстановлению почти в 1,5 раза[1]. Однако, как утверждают представители исследовательской группы, Россия, при таких условиях, сохраняет за собой функции глобального экологического и ресурсного резерва. Это обусловлено географическими, геологическими и демографическими особенностями современного Российского государства.

Вклад России в сохранение биологического разнообразия Земли исключительно велик. В нашей стране представлено около 5 % мировой флоры сосудистых растений, 18 % — фауны млекопитающих и почти 8 % — фауны птиц нашей планеты[2], также Россия является одним из лидеров по запасам пресной воды. Таким образом, биоразнообразие — главный природный и генетический ресурс России, обеспечивающий возможность ее устойчивого развития.

[1] Экологический след субъектов Российской Федерации / Под ред. П. А. Боева. — Всемирный фонд дикой природы (WWF). — М.: WWF России, 2014.

[2] *Там же.*

Для реализации экологического потенциала необходимо претворение в жизнь грамотной экологической политики. С одной стороны, экологическая политика определяется как «система мер, направленных 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»[1]. С другой стороны, экологическая политика — синтетическая конструкция, использующая знания из различных областей естественных и социальных наук, состоящая из следующих структурных элементов[2]:

1) мультидисциплинарные научные исследования (научно-исследовательское измерение);
2) создание благоприятных условий для ныне живущих людей и для жизни будущих поколений (социальное измерение);
3) регулирование природопользования и отношений государства с окружающей средой (политологическое измерение);
4) формирование экологического сознания (культурно — образовательное измерение);
5) нормативно-правовая база, основанная на международных эколого-политических соглашениях (юридическое измерение);
6) финансово-экономические механизмы реализации политических решений (экономическое измерение);
7) постоянно действующие системы мониторинга и контроля над состоянием окружающей среды и деятельностью промышленных предприятий (техническое измерение);
8) «экологизация» промышленного производства (добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств и др.) (инновационно-технологическое измерение).

Таким образом, для реализации экологической политики, помимо непосредственно политической воли, необходимы нормативно-правовая база, экономические, финансовые и политические механизмы обеспечения реализации принятых решений и контроля за ходом их реализации, система экологического мониторинга и контроля на основе последних достижений естественных наук, проведение комплексных

[1] Экологическая доктрина РФ. — URL: https://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908.

[2] *Кадочников А. Н., Томилин И. А.* ООПТ как инструмент реализации государственной экологической политики // Экологическое равновесие: природное и историко-культурное наследие, его сохранение и популяризация. — СПб, 2015. — С. 20.

научных исследований, экологическое воспитание, формирование экологического сознания.

В последние годы одно из приоритетных направлений развития России — Арктика. Так, Президент РФ Владимир Путин сказал: «Арктика, по сути, открывает сейчас новую страницу своей истории, которую можно назвать эпохой индустриального прорыва, бурного экономического, инфраструктурного развития»[1]. В первую очередь, такой интерес обусловлен колоссальными запасами углеводородов и рудных ископаемых. Арктика — это и биоресурсы: в арктических морях сосредоточено огромное количество промысловых рыб, запасы пресной воды. Арктика — это важнейший геополитический и геостратегический регион, по которому проходят морские пути планетарной важности; это уникальные экосистемы, оказывающие влияние на природу и погоду во всем Северном полушарии; это аборигены Севера — коренные народы Арктики, под влиянием современной цивилизации, утрачивающие свою среду обитания, этническую и культурную идентичность[2]. Несмотря на масштабное наступление человека на Арктику, она наряду с Антарктикой, все ещё остаётся наименее затронутым человеческой деятельностью регионом Земли.

В ситуации вокруг Арктики чётко прослеживается диссонанс между актуальными потребностями бизнеса и потребностями будущих поколений. Несмотря на многочисленные разливы нефтепродуктов, проблемы с эффективным использованием попутного нефтяного газа и несовершенство технологий добычи углеводородов на суше, в России всерьёз обсуждается возможность разведочного бурения и добычи ресурсов на Арктическом шельфе. Это колоссальные по своей сложности и рискованности проекты: «осваивать углеводородные ресурсы в Арктике будет сложнее, чем осваивать космос», — утверждает академик Алексей Конторович, председатель научного совета РАН по геологии и разведке нефтяных и газовых месторождений[3]. В контексте актуального экономического кризиса и низких цен на нефть российские проекты на шельфе абсолютно нерентабельны (себестоимость добычи нефти на шельфе в десятки раз больше сибирской нефти[4]) и являются источником потен-

[1] Арктика XXI века // Arcticrewiew 2015. — № 1. — С. 4.

[2] *Богословская Л. С.* Коренные народы российского севера в условиях глобальных климатических изменений и воздействий промышленного освоения. — М., 2015. — 134 с.

[3] Сложнее, чем осваивать космос // Взгляд. — 07.09.2011. — URL: http://vz.ru/economy/2011/9/7/520333.html.

[4] *Честин И.* Добывать нефть в Арктике невыгодно и опасно // Ведомости 03.10.2012. — URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/

циальной экологической катастрофы. На примере платформы «Приразломная» мы можем видеть эту ситуацию: компания — владелец нефтедобывающей платформы застраховала её от экологических рисков на ничтожную по этим масштабам сумму в 7 млн рублей[1]! Для сравнения: ликвидация катастрофы на платформе Deepwater Horizont — «нефтяной Чернобыль», в Мексиканском заливе (природные условия там более благоприятные, чем в Арктике) обошлась в десятки миллиардов долларов[2].

Арктика требует мегапроектов, но сегодня Россия не может себе их позволить, поэтому необходимо сделать паузу в освоении арктических ресурсов. Однако «при такой паузе никто не противодействует, а, напротив, поощряет рост добычи нефти и газа в Восточной Сибири, в других регионах страны. Речь идёт не об этом, а об изменении структуры экономики, что вытащит Россию из прямой зависимости от сырьевого экспорта и позволит убыстрить технико-технологический прогресс»[3].

Стоящая перед Россией задача провести диверсификацию экономики и перейти от ресурсо-ориентированного хозяйственного уклада к высокотехнологичному, а также статус России как глобального экологического резерва позволяют рассматривать Арктику как регион инновационного развития. Приоритет должен отдаваться не добыче полезных ископаемых, а развитию экологического потенциала, социальному развитию и внедрению в повседневную жизнь альтернативных источников энергии.

Библиография

1. Арктика XXI века // Arcticrewiew 2015. — № 1. — С. 4–5.
2. *Богословская Л. С.* Коренные народы российского севера в условиях глобальных климатических изменений и воздействий промышленного освоения. — М., 2015. — 134 с.
3. *Кадочников А. Н., Томилин И. А.* ООПТ как инструмент реализации государственной экологической политики // Экологическое равновесие: природное и историко-культурное наследие, его сохранение и популяризация: материалы VI международной научно-практической конференции, СПб, изд. ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2015. — С. 17–22.

articles/2012/10/03/chto_skryvaet_arkticheskij_shelf.

[1] *Книжников А., Рогожин А.* «Газпром»: одна группа, два стандарта. — М.: WWF, 2012. — С. 18.

[2] BP начинает новую распродажу активов // Коммерсантъ.ru. — URL: http://www.kommersant.ru/doc-y/1803778.

[3] *Примаков Е. М.* Не просто работать, а знать, во имя чего. — URL: http://rospolitics.ru/337-evgeniy-primakov-ne-prosto-rabotat-a-znat-vo-imya-chego.html.

4. *Книжников А., Рогожин А.* «Газпром»: одна группа, два стандарта. — М.: изд. WWF, 2012. — 66 с.
5. *Примаков Е. М.* Не просто работать, а знать, во имя чего. — URL: http://rospolitics.ru/337-evgeniy-primakov-ne-prosto-rabotat-a-znat-vo-imya-chego.html (дата обращения 17.10.2015).
6. Сложнее, чем осваивать космос // Взгляд 07.09.2011. — URL: http://vz.ru/economy/2011/9/7/520333.html (дата обращения 16.10.2015).
7. *Честин И.* Добывать нефть в Арктике невыгодно и опасно // Ведомости 03.10.2012. — URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/10/03/chto_skryvaet_arkticheskij_shelf (дата обращения 17.10.2015).
8. Экологическая доктрина РФ. — URL: https://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908 (дата обращения 18.10.2015).
9. Экологический след субъектов Российской Федерации / Под ред. П. А. Боева. — Всемирный фонд дикой природы (WWF). — М.: WWF России, 2014. — 88 с.

Каспрова Юлия Александровна

Кандидат юридических наук

Младший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН

Москва, Россия

yuliyakasprova@mail.ru

Политический курс России в области экологического образования и просвещения

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению основных документов стратегического планирования в области экологического образования и просвещения. В статье также уделяется внимание изменениям, которые могут быть внесены в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в Федеральный закон «Об образовании в РФ».

Ключевые слова: концепция, образовательные стандарты, стратегия, Экологическая доктрина, экологическая политика, экологическое образование, экологическое просвещение.

12 мая 2016 г. в мире отмечался День экологического образования. На сегодняшний день человечество достигло той ступени развития, когда антропогенное воздействие на биосферу приобрело необратимый ха-

рактер, резко обострились противоречия между возрастающими потребностями общества и ослабевающими возможностями природы. Переосмысление самой сути взаимоотношений человека, общества и природы необходимо не только ради соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду, но и в целях выживания всего человечества на планете Земля. Концепция устойчивого развития тесно связана с изменением стереотипов культуры взаимоотношений человека и природы.

По признанию отечественной и мировой общественности, центральным фактором в решении проблем взаимоотношений «Человек — Общество — Природа» становится экологическое образование. Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды в 1972 г. приняла Рекомендацию о создании международной программы по образованию в области окружающей среды[1]. Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году в своих документах и решениях также подчеркнула огромное значение экологического образования в реализации стратегии выживания и устойчивого развития человечества[2].

Высшей и конечной целью экологического образования и воспитания считается формирование эксцентрического типа экологического сознания[3], так как только сознание определяет поведенческие реакции человека, его поступки, выражающиеся в экологической культуре.

Какова же на сегодняшний день политика России в области экологического образования и просвещения? Рассмотрим ряд документов стратегического планирования и документов, принятых в их развитие.

[1] Educational, Informational, Social and Cultural Aspects of Environmental Issues, Рекомендация 96. — URL: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1511&l=en последнее посещение: 26.04.2016).

[2] См., напр.: гл. 36 «Повестки дня на XXI век» (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года). — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (последнее посещение: 26.04.2016).

[3] При эксцентрическом типе экологического сознания восприятие отдельных объектов и явлений природы осуществляется с позиций целостного представления о мире природы, его взаимосвязях, самостоятельной ценности, а не через призму человека, пользы для человека, как при эгоцентрическом типе экологического сознания (*Ситаров В. А., Пустовойтов В. В.* Социальная экология. — М.: Издательский центр «Академия», 2000. — URL: http://yourlib.net/content/category/37/133/146 (последнее посещение: 26.04.2016).

Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»[1] в разделе 2 предусматривает экологическое воспитание и образование населения среди основных направлений деятельности в целях создания условий, позволяющих реализовать конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

Несмотря на закреплённый в 1994 г. в Указе Президента политический курс, в *Экологической доктрине*, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р[2], одним из основных факторов деградации природной среды России признается низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Кроме того, среди путей и средств реализации государственной политики в области экологии названо экологическое образование и просвещение. Хочется отметить, что Экологическая доктрина называет развитие экологического образования и просвещения не направлением государственной политики, а средством реализации такой политики.

В этом направлении предписывается (раздел V, подраздел VI):

— создание систем непрерывного экологического образования и просвещения, как государственного, так и негосударственного характера;
— включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;
— подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы образования;
— включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;
— гарантия государственной поддержки образовательной деятельности, реализующей проекты в сфере экологического просвещения и образования;
— разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации;
— развитие системы подготовки в области экологии руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления,

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1994. — № 6. — Ст. 436.

[2] СЗ РФ. — 2002. — № 36. — Ст. 3510.

а также повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;

— повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также обучение их методам управления с учётом экологического фактора;

— поддержка и публикация материалов по вопросам экологии в средствах массовой информации и др.

Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р[1], в качестве задач указывает и на развитие эколого-просветительской деятельности заповедников и национальных парков в масштабах страны (раздел III).

В этом ключе Концепция особое внимание уделяет следующему. Эколого-просветительская деятельность призвана обеспечить вклад в повышение уровня экологической культуры населения Российской Федерации и формировать у широких слоёв российского общества понимание проблем сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, роли особо охраняемых природных территорий в решении этих проблем, а также их места в социально-экономическом развитии регионов, что должно обеспечить действенную общественную поддержку особо охраняемых природных территорий как объектов национального достояния.

Для системной организации эколого-просветительской деятельности признается необходимым (раздел IV, гл. 9):

— организовать целенаправленную работу с основными группами населения в каждом регионе, в том числе по специальным просветительским программам;

— уделять особое внимание работе с электронными средствами массовой информации (в т. ч. сети Интернет);

— содействовать созданию серии документальных фильмов об особо охраняемых природных территориях и демонстрации их по телевизионным каналам;

— создать в сети Интернет федеральный сайт, содержащий информацию о системе особо охраняемых природных территорий, а также обеспечить наличие и оперативное обновление сайтов в сети Интернет каждого заповедника и национального парка;

[1] СЗ РФ. — 2012. — № 3. — Ст. 452.

— систематически проводить для учащейся молодёжи конкурсы по реализации совместных научных и природоохранных проектов, а также для журналистов — конкурсы на лучшие публикации, передачи и фильмы об особо охраняемых природных территориях;
— расширить выпуск информационно-рекламных изданий, включая выпуск заповедниками и национальными парками буклетов и иной полиграфической продукции для распространения среди населения;
— развивать практику проведения детских экологических лагерей и экспедиций;
— расширять сотрудничество заповедников и национальных парков с общественными организациями и др.

Во исполнение данной Концепции уже созданы в сети Интернет официальные сайты для каждого государственного природного заповедника и национального парка (их перечень есть на сайте URL: http://www.zapoved.ru); видеоканал «Заповедная Россия» (http://news.zapoved.ru). К сожалению, согласно Плану мероприятий по реализации Концепции[1], иных мероприятий в области экологического образования и просвещения относительно данной концепции не предусмотрено.

Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г.[2], называют «формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания» одной из основных задач при достижении стратегической цели государственной политики в области экологического развития (раздел II п. 8 абз. «л»). Для решения этой задачи предписывается использовать такие механизмы, как:

формирование у всех слоёв населения, прежде всего у молодёжи, экологически ответственного мировоззрения (раздел IV, п. 20 абз. «а»);

государственная поддержка распространения через средства массовой информации сведений экологической и ресурсосберегающей направленности, а также проведения тематических мероприятий (п. 20 абз. «б»);

включение вопросов охраны окружающей среды в новые образовательные стандарты (п. 20 абз. «в»);

включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания в государственные, федеральные и региональные программы (п. 20 абз. «ж») и др.

---

[1] Утверждён Распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р. — СЗ РФ. — 2012. — № 3. — Ст. 452.

[2] Документ опубликован не был. Доступ — СПС «КонсультантПлюс».

Как можно заметить, указанные действия во многом созвучны направлениям, закреплённым в Экологической доктрине РФ. Примечательно и то, что между одобрением Экологической доктрины и утверждением Основ государственной политики в области экологического развития прошло 10 лет, однако ни перечень задач государства, ни их формулировка существенным образом не изменились, что может свидетельствовать о нереализованности данных задач до настоящего времени.

План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р[1], перечисляет 9 мероприятий в области экологического образования и просвещения, в том числе: разработка модели компетенций (знаний, умений, навыков) специалистов в области охраны окружающей среды для включения в образовательные стандарты профессионального образования (п. 70); подготовка курса «Экология транспорта» для студентов транспортных вузов (п. 74); подготовка современной учебной и методической литературы в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения и обеспечения экологической безопасности на транспорте (п. 76) и др.

Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года, утверждённая Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 212-р[2], среди основных направлений государственной политики называет развитие эколого-просветительской деятельности (раздел V). При этом Стратегия предусматривает (раздел VI):

— распространение среди граждан знаний об экологически ответственных способах природопользования и формирование интереса и потребности в активной поддержке природоохранных мероприятий и акций;
— включение вопросов сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в экологическую составляющую федеральных государственных образовательных стандартов начального, основного и среднего (полного) общего образования;
— подготовка и внедрение программ дополнительного профессионального образования и курсов повышения квалификации учителей по биологическим и экологическим дисциплинам;
— развитие форм дошкольного образования, включающих вопросы сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов;

[1] СЗ РФ. — 2012. — № 52. — Ст. 7561.
[2] СЗ РФ. — 2014. — № 9. — Ст. 927.

— развитие системы подготовки и повышения квалификации руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды с включением вопросов сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов.

Что касается Плана мероприятий по реализации Стратегии (I этап (2014–2017 годы))[1], то запланировано следующее: подготовка предложений по увеличению количества тематических телевизионных передач на федеральных каналах в сфере сохранения редких видов (2016–2017 гг.); создание специальных сайтов и блогов (2014–2017 гг.); подготовка и издание полевых определителей редких видов животных, растений и грибов, встречающихся на ООПТ федерального значения (2015–2017 гг.); привлечение студентов профильных вузов для прохождения курсовой и дипломной практик на ООПТ и в подведомственных учреждениях Минприроды России, с перспективой их дальнейшей работы в данной сфере (2015–2017 гг.).

Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326[2], призывает осуществить реализацию мероприятий по экологическому образованию и просвещению, формированию экологической культуры, развитию экологического образования и воспитания в рамках направления по предотвращению и снижению текущего негативного воздействия на окружающую среду (раздел 1).

Следует уделить внимание и рассматриваемому на сегодняшний день в Государственной Думе Проекту федерального закона № 1045541–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях развития экологического образования». Как указано в Пояснительной записке к законопроекту[3], необходимость такой законодательной инициативы обусловлена принятием Федеральных законов от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[4] и от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Фе-

[1] Утверждён Распоряжением Минприроды России от 1 декабря 2014 г. № 33-р // Документ опубликован не был. Доступ — СПС «КонсультантПлюс».

[2] СЗ РФ. — 2014. — № 18 (часть III). — Ст. 2171.

[3] Официальный сайт Государственной Думы РФ, Автоматическая система обеспечения законодательной деятельности. — URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=1045541-6 (последнее посещение: 26.04.2016).

[4] СЗ РФ. — 2014. — № 30 (часть I). — Ст. 4220.

деральный закон „Об отходах производства и потребления“, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»[1]; указанные нормативные правовые акты направлены на перевод многих отраслей экономики на наилучшие доступные технологии и на формирование новой эффективной системы обращения с отходами производства и потребления, что невозможно без существования должного уровня экологического образования (в том числе наличия специалистов в области экологии) и экологической культуры общества в целом.

В соответствии с Проектом предлагается внести изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[2] и в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[3], а именно дополнить статьей 72.1 «Экология в системе образования» и статьёй 88.1 «Особенности реализации образовательных программ в области экологии» соответственно. Данные статьи, в случае их включения в федеральное законодательство, будут содержать 3 важных положения:

— обязательность занятий в области экологии в пределах основных образовательных программ;
— непрерывность экологического образования;
— возможность создания на всех этапах реализации образовательных программ школьных и студенческих экологических клубов, экологических лагерей и сборов.

Положительным является тот факт, что данные положения потенциально могут быть закреплены в федеральном законодательстве, а не в различных документах планирования, которыми являются доктрины, стратегии, программы и концепции.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что политика России в области экологического образования и просвещения направлена на создание образовательных программ в области охраны окружающей среды либо внедрение экологических аспектов в уже существующие программы; максимальное вовлечение детей и молодёжи в проблемы экологии; широкое использование средств массовой информации и сети Интернет. Подобные цели и проекты правильны и обоснованны — остаётся надеяться, что они не станут декларативными лозунгами, а будут реализованы на практике в должном исполнении.

[1] СЗ РФ. — 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 11.
[2] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
[3] СЗ РФ. — 2012. — № 53 (Ч. 1). — Ст. 7598.

Библиография

1. *Ситаров В. А., Пустовойтов В. В.* Социальная экология. — М.: Издательский центр «Академия», 2000. — 280 с.
2. BP начинает новую распродажу активов // Коммерсантъ.ru. — URL: http://www.kommersant.ru/doc-y/1803778 (дата обращения: 17.10.2015).

Ковальчук Наталья Ивановна

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры социального права юридического факультета Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского

Москва, Россия

kovalchukn_2010@mail.ru

Правовое обеспечение государственной политики в области использования и охраны земель

Аннотация

В статье рассматривается возможное правовое закрепление земельной доктрины и основ государственной земельной политики указами Президента Российской Федерации. Правовое регулирование вещных и обязательственных отношений по поводу земельных участков осуществляется гражданским и земельным законодательством соответственно как общее и особенное.

Ключевые слова: земельная доктрина, основы государственной земельной политики, взаимодействие гражданского и земельного права, аренда земельных участков.

В широком смысле политика, в том числе земельная политика, охватывает деятельность не только государственной власти и управления, но также деятельность партий, различных общественных объединений, в которой отражаются общественный строй и экономическая структура страны[1].

Государственной является та часть политики, которая исходит от государства в официальной форме. При этом основным способом выражения государством своей воли признается право. По мнению А. К. Голиченкова, государственная экологическая политика (если мы опустим

[1] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. — М.: Русский язык, 1982. — С. 490.

её содержание) — это определённая деятельность государства для достижения стратегической цели[1].

Правовое закрепление, оформление или обеспечение государственной политики в области использования и охраны земель нуждается в упорядочении. Поскольку на сегодняшний день правовым актом, официально закрепляющим земельную политику, являются лишь «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы», утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р (в ред. от 28.08.2014 № 1652-р)[2].

Само наименование этого акта ограничивает сферу его действия рамками использования земельного фонда, в то время как понятию земельная политика более соответствует охват в целом области земельных отношений. Кроме того, наименование акта ограничивает объект политики только земельным фондом Российской Федерации. В то время как из содержания ч. 1 вышеназванных Основ следует, что государственная политика проводится в отношении всей совокупности земельных участков и земель, расположенных в границах территории России.

Из словаря экологических терминов А. К. Голиченкова следует, что государственная экологическая политика своей теоретической основой имеет государственную экологическую доктрину[3]. Перенося это суждение на государственную земельную политику, можно сказать, что прежде, чем формулировать её положения, следует выработать государственную земельную доктрину. Считаем, что выработать необходимо именно доктрину, а не концепцию, как предлагает, например, Н. Г. Нарышева[4].

Доктрина представляет собой учение, научную теорию, систему руководящих политических, экономических, организационных, идеологических, правовых принципов, являющихся теоретической основой государственной политики[5].

В то время, как концепция — это система различных взглядов на что-нибудь, т. е. ещё не сформировавшееся единство теоретического

[1] *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательский Дом «Городец», 2012. — С. 59.

[2] СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425.

[3] *Голиченков А. К.* Там же.

[4] См.: *Нарышева Н. Г.* Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 38.

[5] *Ожегов С. И.* Указ. соч. — С. 153; *Голиченков А. К.* Указ. соч. — С. 59.

подхода к пониманию пути развития общественных отношений. Или концепция может выражать взгляды не на область общественных отношений (например, земельных отношений, что соответствует отрасли права), а на развитие общественных отношений одного вида (что соответствует институту отрасли права).

Примером может служить «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года», утверждённая распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р (в ред. от 30.05.2014 № 934-р)[1]. Теоретические взгляды, отражённые в концепции, касаются, в основном, одной категории земель — земель сельскохозяйственного назначения и соответственно одного института земельного права.

Однако есть примеры таких доктрин, которые разрабатываются в области определённых общественных отношений, но охватывают не все сферы жизни общества. Например, Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120 утверждена «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации», которая согласно п. 1 представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации[2].

Конечно, экономическая политика первична, но если вырабатывается единая доктрина в определённой области общественных отношений, то в ней должны быть отражены не только официальные экономические взгляды, но и теории правовые, идеологические, социальные. К тому же из понятия продовольственной безопасности, закреплённого в п. 2 вышеназванного указа, следует, что она является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышение качества жизни российских граждан путём гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения, т. е. охватывает все сферы жизни общества.

Представляется, что в широком смысле государственная земельная доктрина должна охватывать все сферы жизни общества: 1) экономи-

[1] СЗ РФ. — 2010. — № 32. — Ст. 4366.

[2] СЗ РФ. — 2010. — № 5. — Ст. 502.

ческую (например, совершенствование перераспределения земельных ресурсов), 2) социальную (например, создание возможностей для получения земельных участков различными слоями населения), 3) политическую (например, совершенствование управления в сфере земельных отношений), 4) духовную (поддержание определённых ценностей, связанных с отношением к природе, земле). Это единство и даст всесторонние теоретические суждения о государственной земельной политике и в последующем воплотится в основах земельной политики.

Этой структуре соответствуют «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы», т. к. в части первой этого акта сказано, что государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений.

Доктринальные суждения, исходящие от имени государства, облекаются в правовую форму и такой формой должен быть Указ Президента Российской Федерации. Прежде всего, потому, что согласно п. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Утвердив доктрину, Президент воплощает ее теоретические идеи в основных направлениях земельной политики, которые также утверждает своим указом. При этом наименование акта «Основы политики» (земельной, экологической, в любой другой области) соответствует вышеназванной статье Конституции РФ и сути этого документа, поскольку основы это исходные, главные положения чего-нибудь.

Хотя есть примеры, когда государственная политика была закреплена федеральным законом. Так, основы государственной аграрной политики отражены в ст. 5 ФЗ от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О развитии сельского хозяйства»[1]. Такой вариант обнародования государственной политики также имеет право на существование.

Ныне существующие «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» утверждены таким правовым актом, как распоряжение Правительства Российской Федерации. Правительство РФ, согласно пп. «в» п. 1 ст. 114 Конституции РФ, лишь обеспечивает проведение в России существующей единой государственной политики в разных областях, в том числе экологии или земли.

[1] СЗ РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.). — Ст. 27.

Таким образом, государственная земельная политика страны не может исходить от Правительства РФ и тем более закрепляться в форме распоряжения, которое обычно издаётся по оперативным и другим текущим вопросам. При этом, согласно ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ должно проводить, реализовывать существующую земельную политику страны, в том числе путём определения основных направлений своей собственной деятельности.

Поэтому действующие «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» можно рассматривать только как акт, определяющий основные направления деятельности Правительства и исполнительной власти, но не как земельную политику страны.

Предмет правового регулирования в названных выше Основах сужен до управления земельным фондом Российской Федерации. При этом поставленные цели государственной политики по управлению земельным фондом, состоящие в повышении эффективности использования земель, охране земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны, а также задачи, отраженные в акте, в определённых пределах соответствуют полномочиям исполнительной власти.

Если исходить из того, что государственная политика исполнительной властью лишь реализуется, названные в распоряжении Правительства РФ основные направления государственной политики по управлению земельным фондом не могут не соответствовать федеральным законам. Не может подзаконный акт исполнительного органа — Правительства РФ, тем более в форме распоряжения, влиять на изменение федеральных законов.

Поэтому, например, такое направление, данное в вышеназванных Основах, как «совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путём исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории»[1] выходит за пределы возможного планирования исполнительным органом власти.

С. А. Боголюбов земельную политику относит к самостоятельной политике, смежной с экологической политикой, но обращает внимание на то, что сердцевиной государственной политики использования земельного фонда в Российской Федерации служат природоохранительные положения, направленные на охрану земель и на реализацию

[1] СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425.

экологической политики[1]. Даже, если это и так, то земельная политика в части охраны земель может частично пересекаться с государственной экологической политикой.

Учитывая «смежность» и даже взаимопроникновение государственной экологической политики и земельной политики внешнее, правовое закрепление их должно быть единообразным.

Парадигма правового закрепления государственной земельной политики может быть следующей:

1. Доктрина развития земельных отношений как теоретическое учение о земельной политике, исходит от государства и утверждается указом Президента Российской Федерации.

2. Основы государственной земельной политики, разработанные на базе доктрины, содержащие цели, задачи, основные направления и меры по её осуществлению, утверждаются указом Президента Российской Федерации.

3. Реализация основ государственной земельной политики осуществляется в федеральных законах и подзаконных актах, государственных программах, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации.

4. Реализация основ государственной земельной политики осуществляется на региональном уровне правотворчества и правоприменения.

В отсутствии полноценной по объему и правовому закреплению земельной доктрины реализуются «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы». Одним из основных направлений, указанных в этом нормативном акте, является совершенствование порядка предоставления земельных участков, которое, в частности, предусматривает установление перечня случаев льготного предоставления земельных участков, в том числе с учётом необходимости поддержки развития отраслей экономики, социальной поддержки населения, включая повышение уровня жизни сельского населения и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также обеспечения обороны и безопасности государства, сохранения природы и объектов культурного наследия[2].

В последние годы в этом направлении земельной политики произошли существенные и масштабные изменения в правовом регулировании земельных отношений. Содержание этих нововведений позволяет

[1] *Боголюбов С. А.* Реализация экологической политики посредством права: монография. — М.: ИНФРА-М, 2015. — С. 41,43.

[2] СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425.

говорить об изменении в предмете земельного права за счет расширения правового регулирования отношений по перераспределению земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности[1].

Перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, справедливо регулируется гражданским законодательством. Однако рыночные отношения, где объектом являются земли, принадлежащие на праве собственности публичным субъектам, не всегда обеспечивают реализацию общеправового принципа справедливости.

Поэтому в главе 5.1 ЗК РФ, наряду с основным способом предоставления земельных участков путём проведения аукциона, где субъекты конкурируют в равных условиях, предусмотрен широкий перечень случаев предоставления земельных участков без торгов на праве собственности (в определённых случаях даже бесплатно), в аренду, безвозмездное пользование.

Государство таким образом проводит земельную политику и выполняет свою социальную функцию, предоставляя земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без конкуренции нуждающимся в поддержке субъектам. Так, земельные участки предоставляются гражданам, имеющим трёх и более детей, или в интересах развития определённых территорий, наделяются ими специалисты, необходимые муниципальным образованиям по перечню, установленному субъектом Российской Федерации, и т. п.[2].

Одной из основных задач государственной политики по управлению земельным фондом, согласно вышеназванным Основам, является обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, совершенствование оборота сельскохозяйственных земель.

Изменения земельного законодательства дают почву для обсуждения на новом уровне соотношения между земельным и гражданским законодательством. С. А. Боголюбов в установлении этого соотношения видит

[1] См.: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в ред. от 29.12.2015 № 405-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (Ч. 1). — Ст. 3377; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп. от 23.05.2016 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

[2] См.: Ст. 39.5 ЗК РФ; Закон Омской области от 30.04.2015 № 1741-ОЗ «О предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков в собственность бесплатно» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. — 2015. — № 2 (90). — Ст. 5551.

глубинные последствия, которые определяют состояние природной среды обитания, качество окружающей среды, организацию рационального использования природных ресурсов[1]. Действительно, если бы определение взаимодействия земельного и гражданского права носило только теоретический, учебный характер, то это не было бы столь жизненно важным.

В части первой акта «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» сказано, что государственная политика России по управлению земельным фондом Российской Федерации осуществляется, исходя из понимания земельных участков как особых объектов природного мира, и одновременно как объектов недвижимого имущества с особым правовым режимом.

Опираясь на суждения С. А. Боголюбова о взаимной экспансии, с одной стороны, экологизации гражданского права, с другой — подчинении правилам гражданского права оборота всех вещей, в том числе природных объектов, включённых в этот оборот, можно говорить о степени и масштабах ограничения гражданского оборота земель[2].

При ориентации земельного законодательства на регулирование оборота земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, важно отметить, что и для этих земель, также как и для частных земель, действует принцип соотношения отраслей, как общее — гражданское право и особенное — земельное право.

Однако есть и другой взгляд на эту проблему. Так, Н. Г. Нарышева считает, что при определении соотношения гражданского и земельного законодательства следует исходить из того, что последнее регулирует все общественные отношения, связанные с осуществлением права государственной и муниципальной собственности[3].

Используя лишь особенности, установленные земельным правом, невозможно получить полное правовое регулирование отношений собственности, имущественных отношений и сделок с земельными участками, в том числе находящимися в государственной или муниципальной собственности. Исходя из п. 3 ст. 3 ЗК РФ и п. 3 ст. 129 ГК РФ, это возможно только при действии общих норм гражданского права, регулирующих вещные и обязательственные отношения и налагаемых на них норм земельного права, изменяющих, дополняющих первые.

Главы 5.1–5.6 ЗК РФ, хотя и называются «предоставление земельных участков», на самом деле регулируют в определённой степени особенности вещных и обязательственных отношений по поводу земель-

[1] См.: *Боголюбов С. А.* Указ. соч. — С. 100.

[2] *Боголюбов С. А.* Указ. соч. — С. 99, 101.

[3] *Нарышева Н. Г.* Указ. соч. — С. 39.

ных участков. Например, предоставление земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования, установленное ст. 39.9 ЗК РФ, охватывает полный перечень субъектов этого права. Но содержание владения и пользования землёй на праве постоянного (бессрочного) пользования установлено ст. 269 ГК РФ. Без взаимодействия названных норм невозможна реализация права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком.

На примере договора аренды земельного участка из государственных или муниципальных земель можно увидеть действие общего и особенного в правовом регулировании.

Как пишут цивилисты, договор аренды один из классических видов договоров, чья история насчитывает многие тысячелетия, на протяжении которых они в основных своих чертах не изменились[1]. Эти основные черты отражены в гл. 34 ГК РФ, там же установлены особенности договора аренды, касающиеся некоторых видов имущества, но только не земельного участка. Лишь в ст. 652–653 ГК РФ устанавливается, что земельный участок следует за передаваемым в аренду зданием или сооружением[2].

Особенности аренды земельных участков устанавливаются не в гражданском, а в земельном законодательстве, например, в ст. 22 ЗК РФ, Федеральном законе от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[3].

Другие особенности правового регулирования аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установлены в главе 5.1 ЗК РФ. Здесь государственные и муниципальные органы выступают субъектами гражданско-правовых и земельно-имущественных отношений одновременно. Но гражданским правом особенности аренды земельных участков этих публичных образований не регулируются. Тогда как такие особенности объективно существуют и нуждаются в правом регулировании.

Поэтому земельное законодательство регулирует, в каких случаях договоры аренды заключаются без торгов, а когда обязателен аукцион. Устанавливает, как определяется размер арендной платы, который в соответствии с п. 12 ст. 22 ЗК РФ является существенным условием договора аренды земельного участка.

---

[1] Гражданское право: учебник / Отв. ред. Ю. К. Толстой, Н. Ю. Рассказова. 5-е изд. — Т. 2. — М.: Проспект, 2014. — С. 176.

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. Ч. 1. № 51 — ФЗ с изм. и доп. от 23.05.2016 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

[3] СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

Другие особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлены в ст. 39.8 ЗК РФ, например, проведена дифференциация сроков аренды земельных участков в зависимости от разрешённого использования. Что очень важно, в этой же главе 5.1 ЗК РФ урегулированы организация и порядок проведения аукциона по аренде земельного участка, а также порядок предоставления в аренду земельного участка без проведения торгов.

Таким образом, базовые положения гражданского законодательства о договоре аренды являются основой для надстройки особенностей договора аренды земельного участка в земельном законодательстве. И без этого единства основного и частного невозможна реализация права на заключение договора аренды земельного участка.

Библиография

1. *Боголюбов С. А.* Реализация экологической политики посредством права: монография. — М.: ИНФРА-М, 2015.
2. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательский Дом «Городец», 2012. — С. 59.
3. Гражданское право: учебник / отв. ред. Ю. К. Толстой, Н. Ю. Рассказова. 5-е изд. — Т. 2. — М.: Проспект, 2014. — С. 176.
4. *Нарышева Н. Г.* Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 38.
5. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. — М.: Русский язык, 1982. — С. 490.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. Ч. 1. № 51-ФЗ с изм. и доп. от 23.05.2016 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп. от 23.05.2016 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
8. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.
9. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.). — Ст. 27.
10. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в ред. от 29.12.2015 № 405-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (Ч. 1). — Ст. 3377.

11. Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120, утв. «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2010. — № 5. — Ст. 502.
12. Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р (в ред. от 30.05.2014 № 934-р) «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года» // СЗ РФ. — 2010. — № 32. — Ст. 4366.
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р (в ред. от 28.08.2014 № 1652-р) «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» // СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425.
14. Закон Омской области от 30.04.2015. — № 1741-ОЗ «О предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков в собственность бесплатно» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. — 2015. — № 2 (90). — Ст. 5551.

Козодубов Алексей Анатольевич

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин
Института экономики и права (филиала)
ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений» в г. Севастополе

Севастополь, Россия

ecology29@rambler.ru

Формирование государственной политики в области обращения с радиоактивными отходами

Аннотация

В статье анализируется законодательство, регулирующее обращение с радиоактивными отходами в России. Определяется место Закона о радиоактивных отходах в системе национального законодательства. Исследуется субъектный состав правоотношений и направления правотворчества. Формулируются предложения, направленные на совершенствование законодательства об обращении с радиоактивными отходами.

Ключевые слова: атомное законодательство, атомная энергия, радиоактивные отходы, радиоактивные вещества, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, радиационная безопасность, национальный оператор.

Авария на Чернобыльской АЭС (1986 г.), 30 лет печальной годовщины которой вспоминали совсем недавно, по активности выброса и площади загрязнённой территории является наиболее тяжёлой в истории ядерной энергетики не только в нашей стране, но и в мире. Радиоактивному загрязнению подверглись, помимо территории Советского Союза, страны Европы и Азии. Чернобыльская трагедия обнажила проблемы советского законодательства. В эти годы (середина 80-х гг. XX в.) в нашей стране не было законов, регулирующих использование атомной энергии; не была разработана и законодательно закреплена система оповещения при возникновении аварии на ядерно-опасном объекте и проч. Регулирование осуществлялось исключительно на подзаконном уровне. Можно констатировать факт, что атомного законодательства в СССР не существовало, что в то время вызывало недоумение у мирового сообщества.

Видится целесообразным упомянуть об истории развития *атомного законодательства* в нашей стране (здесь и далее *курсив мой — А. К.).*

В конце 60-х гг. XX в. профессор А. И. Иойрыш указывал на формирование в бывшем СССР атомного права[1]. При развитии теории атомного права другими учеными указывалось на возникновение комплексного правового образования, где элементами «являются разнородные общественные отношения, а „строительным материалом“ служат нормы различных отраслей права . Упорядочение законодательства, его систематизация, принятие комплексного нормативного акта приведут к завершению формирования новой комплексной отрасли советского законодательства — атомного законодательства»[2].

Как отмечает Т. А. Титова, «атомное законодательство как самостоятельная отрасль официально не признано...»[3]. Другого мнения придерживается А. И. Грищенко: «...имеются все основания вести речь не только о наличии атомного законодательства России как самостоятельной части национального законодательства, которая продолжает пере-

[1] См.: *Иойрыш А. И.* Атом и право. — М., 1969. — С. 26–27.

[2] *Бургасов П. Н., Иойрыш А. И., Петросянц А. М.* Советское атомное право. — М., 1986. — С. 17–19.

[3] *Титова Т. А.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами // Энергетическое право. — 2006. — № 1.

живать период активного формирования и усовершенствования, но и о наличии системы атомного законодательства»[1].

Первыми законами в этой сфере были приняты Закон СССР от 12.05.1991 № 2146–1 «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» и Закон РФ от 15.05.1991 № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»[2].

После принятия Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации (далее — РФ) и субъектов РФ находятся:

— ядерная энергетика — в ведении Российской Федерации (ст. 71),
— природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (ст. 72)[3].

Под *ядерной энергетикой* понимается отрасль энергетики, в которой источником получаемой полезной энергии (электрической или тепловой) является ядерная энергия, которая преобразуется на атомных энергетических установках...[4].

Понятия: ядерная энергетика, атомная энергетика и прочие производные — являются синонимами. Ядерная (атомная) энергия используется в мирных целях (атомные электростанции, атомные суда — ледоколы и проч.) и в оборонных (военных) целях (атомные подводные лодки и проч.).

После принятия Конституции России комплексным правовым актом должен был стать Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»[5] (далее — Закон № 170-ФЗ), который требовалось дополнить принятыми в его развитие другими законами и урегулировать атомную деятельность государства в мирных и оборонных целях. Важно отметить, что деятельность, связанная с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок *военного назначения*, этим Законом не регулируется.

---

[1] *Грищенко А. И.* Атомное законодательство как составная часть энергетического законодательства // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». — 2013. — № 1. — С. 40.

[2] ВСНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 21. — Ст. 699.

[3] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — № 237. — 25 дек.

[4] Энциклопедия физики и техники. — URL: http://femto.com.ua/articles/part_2/4807.html.

[5] СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4552.

Президентом России в качестве основной задачи национальной государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности было указано на необходимость разработать пакет первоочередных законов, в том числе федеральный закон о ядерных установках военного назначения (п. 10), однако до настоящего времени такого закона не принято[1].

Формирование атомного законодательства затянулось на непозволительно длительный срок. Определяя государственную политику в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами, Закон № 170-ФЗ даёт возможность приниматьв этой сфере законы о регулировании деятельности в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами, радиоактивными отходами (ст. 44).

С определённой долей вероятности можно утверждать, что именно с этого времени началось формирование государственной политики в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами.

Профессор А. К. Голиченков понимает этот *спектр* государственной экологической политики как определение задач, форм и содержания деятельности государства в названной области, предусматривающий комплексное решение проблем нормирования, получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учёта, транспортирования и хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов[2].

Разработка Закона о радиоактивных отходах велась давно. В рамках подготовки документа было рассмотрено более 380 поправок, существенная часть которых нашла своё отражение в окончательном тексте законопроекта[3].

[1] Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2019 года и дальнейшую перспективу. Одобрены Президентом Российской Федерации 4.12.2003 // Документ официально опубликован не был. Информационный бюллетень. Ядерная и радиационная безопасность России. 2004. — Вып. 2 (13). — С. 20–36.

[2] *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М., 2008. — С. 54.

[3] Более подробно см.: *Матиящук С. В., Лазарева О. С.* Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2010. — 208 с.

К моменту принятия Закона о РАО на предприятиях образовалось 3,87 млн м^3 жидких радиоактивных отходов (далее — ЖРО) и 1,37 млн т твёрдых радиоактивных отходов (далее — ТРО)[1].

Итак, Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2] (далее — Закон о РАО) был принят. Важно отметить, что к радиоактивным отходам (далее — РАО) *относятся* и РАО, образовавшиеся при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения (в отличие от Закона «Об использовании атомной энергии»).

Отношения в области обращения с РАО регулируются рядом иных законов: вышеупомянутым Федеральным законом «Об использовании атомной энергии»; Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[3], Федеральным законом 10.01.2002. — № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[4] и проч.

В статье 47 Закона «Об охране окружающей среды» радиоактивные вещества упоминаются *в составе* опасных химических веществ. С такой позицией законодателя трудно согласиться. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «наиболее опасными источниками загрязнения земли (и не только — *комментарий мой — А. К.*) являются радиоактивные вещества. Однако не ясно, являются ли они разновидностью химических веществ или самостоятельным видом экологически опасных веществ. Даже на законодательном уровне этот вопрос решается по-разному. Так, в Законе „Об охране окружающей среды“ (ст. 47) радиоактивные вещества отнесены к химическим, а в Законе „О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения“ (ст. 30) они названы отдельно от химических, наряду с ними. В статьях гл. 26 УК РФ радиоактивные вещества выделены в самостоятельную группу опасных веществ»[5].

В ст. 48 анализируемого Закона содержатся требования к использованию радиоактивных веществ и ядерных материалов на различных стадиях их жизненного цикла (производство, хранение, транспортиров-

[1] Более подробно см.: Ежегодный государственный доклад о состоянии окружающей среды в 2009 году. — URL: http://www.mnr.gov.ru.

[2] Российская газета. — 2011. — № 153. — 15 июля.

[3] СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650.

[4] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

[5] *Хлупина Г., Качина Н.* Проблемы применения нормы об уголовной ответственности за порчу земли // Уголовное право. — 2010. — № 1. — С. 53.

ка, применение, захоронение), направленные на обеспечение экологической безопасности.

Правовым основам обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья, в том числе при обращении с РАО, посвящён специальный Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»[1].

Видится целесообразным соотнести понятия *ядерная* и *радиационная* безопасность. Среди учёных-юристов по этому поводу нет единого мнения. «В законодательстве не разграничиваются понятия ядерной и радиационной безопасности...»[2], однако, по нашему мнению, эти *виды* безопасности нельзя считать синонимичными.

В законодательстве *радиационная безопасность* определяется как состояние защищённости настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения[3], а *ядерная безопасность* применима *только* к ядерно-опасному объекту, является свойством этого объекта, обусловливающим «с определенной вероятностью невозможность ядерной аварии»[4].

Возвращаясь к анализу Закона о РАО, заметим, что он не распространяется на сферу обращения с отработавшим ядерным топливом (ч. 2 ст. 1). Анализу понятийного аппарата этого Закона были посвящены иные исследования[5]. В категорию «*радиоактивные отходы*» переходят «радиоактивные вещества и материалы после отработки в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации»[6].

[1] Российская газета. — 1996. — № 9. — 17 янв.

[2] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е. Н. Абанина, А. П. Анисимов, А. В. Кодолова и др.; под ред. А. П. Анисимова. — М.: Деловой двор. 2010. — 600 с.

[3] См.: ст. 1 Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

[4] Безопасность ядерная. Термины и определения. ГОСТ 26392–84. — М.: Издание официальное. 1985.

[5] См., напр.: *Козодубов А. А.* Развитие атомного законодательства Российской Федерации // Реформы и право. — 2012. — № 4.

[6] См.: Постановление Правительства РФ от 19.10.2012 № 1069 «О критериях отнесения твердых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критериях классификации удаляемых радиоактивных отходов» // СЗ РФ. — 2012. — № 33. — Ст. 6017.

В формате настоящего исследования видится целесообразным определить субъектный состав участников правоотношений по обращению с РАО. Все субъекты можно сгруппировать следующим образом:

1-я группа: организации, в результате деятельности которых образуются РАО. Их, в свою очередь, подразделяют на:

а) эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (ст. 18, 21 и др. Закона о РАО).

Перечень таких организаций утверждён Распоряжением Правительства РФ от 14.09. — 2009. — № 1311-р[1]. В него включены организации различных организационно-правовых форм (ОАО, ФГУП, ЗАО, ФГБУ и проч.). В соответствии с изменениями в гражданском законодательстве, организационно-правовые формы юридических лиц изменились, однако перерегистрации ранее созданных юридических лиц не требуется (ч. 10 ст. 3)[2].

б) организации, в результате осуществления деятельности которых по добыче и переработке урановых руд образуются радиоактивные отходы (ст. 27 Закона о РАО).

Распоряжением Правительства РФ от 7.12.2015 № 2499-р утверждён перечень таких организаций, а также организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты и осуществляющих деятельность, в результате которой образуются низкоактивные РАО. Этим организациям предоставлено право осуществлять захоронение таких отходов в пунктах захоронения РАО, размещённых на земельных участках, используемых этими организациями. В этот список включено 12 организаций различной организационно-правовой формы, таких, как: АО «Чепецкий механический завод» (г. Глазов, Удмуртская Республика), ФГУП Производственное объединение «Маяк» (г. Озёрск, Челябинская область) и проч[3].

в) не относящихся к организациям, эксплуатирующим особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (ст. 20 Закона о РАО). Перечень таких организация законодательно не закреплен.

2-я группа: органы государственного управления. К ним относятся:

а) Правительство Российской Федерации, компетенция которого определена в статье 5 Закона о РАО;

[1] СЗ РФ. — 2009. — № 38. — Ст. 4518.

[2] Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 19. — Ст. 2304.

[3] Документ опубликован не был. — URL: http://docs.cntd.ru.

б) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на установление тарифов на захоронение РАО — Министерство природных ресурсов и экологии[1];

в) регулирующий орган в соответствии с Конвенцией о ядерной безопасности и Объединенной конвенцией о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)[2];

г) орган государственного управления в области обращения с РАО — Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее — Росатом)[3].

3-я группа включает в себя:

а) орган (организация), уполномоченный осуществлять деятельность по захоронению радиоактивных отходов и иные виды деятельности по обращению с РАО, — *национальный оператор.* Им определено ФГУП «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами» г. Москва (далее — национальный оператор)[4];

б) *специализированные организации* по обращению с РАО — юридические лица, выполняющие работы и предоставляющие услуги по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению радиоактивных отходов, эксплуатации, выводу из эксплуатации или закрытию пунктов хранения радиоактивных отходов. Первой российской специализированной организацией является ГУП МосНПО «Родон»[5]. «Для централизации обращения с РАО в масштабе страны ле-

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2015. — № 47. — Ст. 6586.

[2] Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. — 2004. — № 32. — Ст. 3348.

[3] Ст. 7 Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» // СЗ РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6078.

[4] Распоряжение Правительства РФ от 20.03.2012 № 384-р «О национальном операторе по обращению с радиоактивными отходами» // Документ официально опубликован не был. — URL: http://meganorm.ru.

[5] Создано Постановлением Совета Министров СССР от 2.2.1960 и решением Мосгорисполкома от 27.02.1960.

том 2008 года Государственной корпорацией „Росатом“ создано предприятие ФГУП „РосРАО“, объединившее под общим руководством 15 специализированных комбинатов „Радон“»[1].

Органами государственного управления были приняты нормативные правовые акты в соответствии с их компетенцией. Анализу этих актов будут посвящены следующие исследования.

Под *государственной политикой* в области обращения с *радиоактивными отходами* понимается деятельность государства, направленная на обеспечение радиационной безопасности населения и территорий, а также окружающей среды и её компонентов при сборе, сортировке, переработке, кондиционировании, перевозке, хранении и захоронении радиоактивных отходов.

С целью совершенствования действующего законодательства, регулирующего порядок обращения с радиоактивными отходами, видится целесообразным:

— из названия ст. 47 Закона «Об охране окружающей среды» и их текста этой статьи исключить оборот «в том числе» с целью отграничения химических веществ от радиоактивных, таким образом, ст. 47 будет называться «Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов»;
— внести в понятийный аппарат Закона «Об использовании атомной энергии» определение «ядерная безопасность» (для того, чтобы понятия «ядерная безопасность» и «радиационная безопасность» не воспринимались как синонимы);
— внести изменения в статью 15 Закона о РАО, заменив «государственный контроль» на «государственный надзор»[2]; аналогичные изменения необходимо также внести в Постановление Правительства РФ от 19.11.2012 № 1188 «О порядке осуществления государственного учёта и контроля радиоактивных отходов...».

В Российской Федерации государственная политика по обращению с радиоактивными отходами базируется на нормах общих законов, регулирующих охрану окружающей среды и направленных на обеспечение экологической безопасности, и нормах специального закона, ре-

[1] *Дмитриев С. А., Сиротин В. И.* Обращение с РАО: консолидация сил и средств // Безопасность окружающей среды. — 2009. — № 4.

[2] Данное предложение также касается внесения изменений в Закон «Об использовании атомной энергии», в котором используется термин «государственный контроль» (ст. 4, 9 и др.).

гулирующего процесс обращения с РАО. При формировании государственной политики в сфере обращения с РАО создана подзаконная база, в соответствии с которой возможно надёжное обращение с РАО, назначены органы государственного управления, ответственные за организацию и надзор за обращением РАО, а также национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами. Реализация государственной политики осуществляется посредством создания Единой государственной системы обращения с РАО для организации и обеспечения безопасного и экономически эффективного обращения с радиоактивными отходами.

Библиография

1. Безопасность ядерная. Термины и определения. ГОСТ 26392–84. — М., Издание официальное. 1985.
2. *Боголюбов С. А., Хлуденёва Н. И.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2009. — 528 с.
3. *Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. — М.: Эксмо, 2010. — С. 46.
4. *Бринчук М. М.* Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. — 1994. — № 8–9. — С. 118–127.
5. *Бургасов П. Н., Иойрыш А. И., Петросянц А. М.* Советское атомное право. — М., 1986. — С. 17–19.
6. *Вербицкий В. В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. — 2013. — № 4. — С. 2–7.
7. Дмитриев С. А., Сиротин В. И. «Обращение с РАО: консолидация сил и средств» // Безопасность окружающей среды. — 2009. — № 4.
8. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М.: Издательский Дом «Городец», 2008. — 448 с.
9. *Грищенко А. И.* Атомное законодательство как составная часть энергетического законодательства // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». — 2013. — № 1. — С. 40.
10. *Дмитриев С. А., Сиротин В. И.* Обращение с РАО: консолидация сил и средств // Безопасность окружающей среды. — 2009. — № 4.
11. *Иойрыш А. И.* Атом и право. — М., 1969. — С. 26–27.
12. *Козодубов А. А.* Развитие атомного законодательства Российской Федерации // Реформы и право. — 2012. — № 4.

13. *Краснова И. О.* Экологическая безопасность как правовая категория // Lexrussica. — 2014. — № 5.
14. *Матиящук С. В., Лазарева О. С.* Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2010. — 208 с.
15. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е. Н. Абанина, А. П. Анисимов, А. В. Кодолова и др.; под ред. А. П. Анисимова. — М.: Деловой двор. 2010. — 600 с.
16. Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2019 года и дальнейшую перспективу. Одобрены Президентом Российской Федерации 4.12.2003 // Документ официально опубликован не был. Информационный бюллетень. Ядерная и радиационная безопасность России. 2004. — Вып. 2 (13). — С. 20–36.
17. *Русин С. Н.* Какой быть стратегии экологической безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. — 2014. — № 7. — С. 38.
18. *Талевлин А. А.* Понятие радиационной безопасности в российском законодательстве // Юрист. — 2004. — № 8. — С. 140.
19. *Титова Т. А.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами // Энергетическое право. — 2006. — № 1.
20. *Хлупина Г., Качина Н.* Проблемы применения нормы об уголовной ответственности за порчу земли // Уголовное право. — 2010. — № 1.

Липски Станислав Анджеевич

Доктор экономических наук

Заведующий кафедрой земельного права
юридического факультета
Государственного университета по землеустройству

Москва, Россия

Lipski-sa@yandex.ru

Баланс публичных и частных интересов в землепользовании: проблемы нормотворчества и правоприменения

Аннотация

Рассматриваются основные акты федерального земельного законодательства, в которых получили развитие конституционные положения о балансе публичных и

частных интересов в землепользовании. При этом констатируется, что соотношение этих интересов в современном земельном законодательстве стало несколько иным, чем на рубеже XX — XXI вв. В качестве примера неоптимальности ряда законодательных решений, обеспечивающих указанный баланс, рассмотрены недостатки действующего правового механизма выявления неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и их вовлечения в хозяйственный оборот.

Ключевые слова: законодательство, земля, баланс интересов, земельная политика, земельные доли, изъятие земельного участка.

Залогом соблюдения баланса публичных и частных интересов в землепользовании является Конституция Российской Федерации. Развивающее же конституционные положения об указанном балансе земельное законодательство, сформированное в нынешнем виде на рубеже XX — XI вв., оказалось весьма динамичным.

Так, нормы Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»[1] обеспечивали, главным образом, публичные интересы в сельскохозяйственном землепользовании — сохранение производительной способности уникального природного ресурса. Этот закон менялся 7 раз и практически все содержательные изменения предусматривали отмену его норм или изложение их в «усечённом варианте».

Согласно Федеральному закону «О государственном земельном кадастре»[2] кадастр информационно обеспечивал: государственное и муниципальное управление земельными ресурсами; государственный контроль за использованием и охраной земель; мероприятия, направленные на сохранение и повышение плодородия земель; землеустройство; обоснованную плату за землю и иную деятельность, связанную с владением, пользованием и распоряжением земельными участками (ст. 4). Через 8 лет после его принятия данный закон, обеспечивавший, главным образом, публичные интересы в земельно-имущественной

[1] Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодат. Рос. Федерации — 1998. — № 29 — Ст. 3399.

[2] Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» // Российская газета. — 2000. — 10 янв.

сфере, был признан утратившим силу. Согласно же сменившему его Федеральному закону «О государственном земельном кадастре»[1] ведение кадастра не преследует вышеназванных целей, а лишь предваряет регистрацию прав на недвижимость[2] и обеспечивает её налогообложение. Кроме того, переход к кадастру недвижимости привёл к тому, что формирование земельных участков стало осуществляться в результате не землеустроительной, а кадастровой деятельности, которую осуществляют соответствующие инженеры на основе договора подряда (ст. ст. 35, 36 указанного Закона).

Ещё одним законом, обеспечивающим, скорее, публичные интересы, стал Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»[3]. Например, цели проведения землеустройства в нем определены как обеспечение рационального использования и охраны земель, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов. Однако практически все изменения, которые указанный закон претерпел за минувшие 15 лет, вели к сужению сферы его действия.

Таким образом, можно констатировать тенденцию по сокращению общего числа правовых норм и законодательных актов, обеспечивающих реализацию публичных интересов в земельно-имущественной сфере.

Впрочем, непосредственно обеспечивающий баланс публичных и частных интересов Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте сельхозземель)[4], наоборот, увеличился в объёме и охватил своим регулированием новые сферы. При этом наиболее проблемной сферой регулирования данного закона стали вопросы оборота земельных долей, при котором баланс публичных и частных имеет явно выраженный характер соотношения:

— производственно-экономических интересов (позволить сельскохозяйственным организациям продолжить использование угодий, исключив при этом сокращение обрабатываемой ими площади по организационно-правовым причинам);

[1] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. — 2007. — 1 авг.

[2] А с 2017 года ведение такого кадастра и регистрации прав будет осуществляться в едином порядке и регламентироваться одним законом — см. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. — 2015. — 17 июля.

[3] Опубл. Российская газета — 2001. — 23 июня.

[4] Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодат. Рос. Федерации — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

— интересов порядка 10 млн граждан — собственников земельных долей на получение дохода либо иных благ от земли, переданной им в общую долевую собственность в период активной фазы земельной реформы.

Изменения, внесённые в Закон об обороте сельхозземель, казалось бы, «сдвинули» баланс публичных и частных интересов в пользу первых. Так, в 2005 году в целях создания условий для ведения более стабильного аграрного производства был ограничен круг возможных покупателей земельной доли — только другие сособственники и сельскохозяйственная организация (либо член крестьянского (фермерского) хозяйства), использующая находящийся в долевой собственности земельный участок[1]. А изменения 2010 года[2] позволяют признавать невостребованные доли муниципальной собственностью. Однако проблемы (как нерешённые, возникшие ещё в начале 90-х, так и сравнительно новые, вызванные «усовершенствованиями» законодательства) мешают реализации обеих групп интересов.

Общие выводы, которые можно сделать о развитии в федеральных законах конституционных положений о соотношении публичных и частных интересов при использовании и обороте земель, следующие.

1. Многие нормы федеральных законов (и несколько законов полностью), регулирующие обеспечение публичных интересов, связанных с организацией более рационального использования земель, их защитой и сохранением для будущих поколений, признаются утратившими силу. Новые же федеральные законы, обеспечивающие рациональность землепользования, не принимаются.

2. Законодательство развивается по пути обеспечения упрощения изъятия земельных участков и реализации иных управленческих функций в земельно-имущественной сфере.

3. Права граждан — собственников земельных долей, оказались существенно урезаны в 2005 г. В некоторой степени это можно расценивать

[1] 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“» // Собр. законодательства Рос. Федерации — 2005. — № 30 (Ч. 1) — ст. 3098; подробнее см.: *Липски С. А.* О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 2. — С. 81–86.

[2] Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации — 2011. — № 1 — Ст. 47.

как правовую меру, направленную на обеспечение рациональности землепользования, поскольку сельскохозяйственные организации (в пользу которых произошло ограничение прав граждан — собственников долей) в состоянии надлежащим образом использовать земельные угодья.

В результате соотношение частных и публичных интересов в современном земельном законодательстве стало несколько отличным от сформировавшегося на рубеже XX–XXI вв. При этом данная правовая отрасль по-прежнему характеризуется весьма высоким динамизмом.

В отношении **правоприменения** необходимо выделить следующие проблемы.

С 2011 г. идёт процесс перехода прав на земельные доли к муниципальным образованиям (а также развивающийся параллельно ему — к сельскохозяйственным предприятиям). Он даёт определённые результаты. Так, если в момент образования земельных долей их собственниками стали почти 12 млн человек, то к настоящему времени таких собственников уже меньше 9 млн. Вместе с тем, значение передачи по суду невостребованных земельных долей в муниципальную собственность, все-таки, не следует преувеличивать и воспринимать этот способ решения проблемы таких долей и одновременно формирования муниципальной земельной собственности как сравнительно простой. Так, к 2015 г. суммарная по Российской Федерации площадь невостребованных земельных долей (включённых органами местного самоуправления в соответствующие списки) составила 18,15 млн га, тогда как суммарная площадь таких долей, признанных невостребованными на основании решений судов, составила лишь 3,6 млн га[1]. Также имеются проблемы при распоряжении «обычной» (не невостребованной) земельной долей: 1) для покупателя требуется подтверждение правомерности использования им земельного участка (что не всегда возможно в силу неурегулированности правоотношений в данной сфере); 2) с 2005 г. муниципии не вправе выкупать их (даже при согласии правообладателя).

С 2015 г. вступили в силу новые правила предоставления земельных участков (глава Vol. 1 ЗК РФ)[2]. Теперь полномочия по предоставлению земельных участков из земель, собственность на которые не разграниче-

[1] Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году // Минсельхоз России, 2015. — 235 с. (С. 23).

[2] Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

на (это более 48 % общей площади земельного фонда страны) переданы на уровень поселений. Но такое изменение полномочий не повлекло за собой аналогичных изменений в бюджетном законодательстве (доходы, полученные при продаже, передаче в аренду или продаже права аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и расположенных в границах сельских поселений, поступают в бюджеты муниципальных районов, а если такие участки расположены в границах городских поселений — то половина полученных доходов[1]).

Более 10 лет на федеральном уровне никак не регламентировались особенности осуществления муниципального земельного контроля. С 2015 г. ЗК РФ конкретизирует полномочия органов местного самоуправления (ОМС) различного уровня — ОМС сельских поселений осуществляют земельный контроль в отношении объектов, расположенных в их границах; а ОМС муниципального района — только на межселенной территории соответствующего района[2].

В то же время, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2014 г.), для сельских поселений полномочия по муниципальному земельному контролю в пределах их границ переданы на уровень муниципального района[3] (а с 2015 г. осуществление такого контроля в сельских поселениях вообще признано вопросом местного значения муниципального района[4]).

[1] Ст. 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с послед. дополн. и изм.) // СПС «КонсультантПлюс».

[2] П. 3 ст. 72 ЗК РФ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»).

[3] Ч. 3, ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс»).

[4] Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс».

Одна из причин имеющихся проблем как нормотворчества, так и правоприменения в области земельных отношений — отсутствие чётко сформулированной государственной земельной политики (каковы перспективы земельных долей — это временный инструмент периода реформы или полноценный объект хозяйственной деятельности и гражданского оборота; в какую форму будет трансформирован нынешний институт категорий земель — переход к территориальным зонам, вероятно, окажется существенно затратнее изначально предполагаемого).

Кроме того, многие меры правового характера реализованы без анализа социально-экономических последствий, а зачастую — и их реализуемости. Рассмотрим это на примере проблемы выявления неиспользуемых земель и принудительного прекращения прав на них — как механизма вовлечения таких земель в хозяйственный оборот.

Нормы, предусматривающие принудительное прекращение прав в случае ненадлежащего использования земельного участка ещё с 1994 г. содержатся в ГК РФ, в 2001 г. соответствующие положения появились и в ЗК РФ. Однако на практике принудительное изъятие в случаях ненадлежащего использования земельных участков было затруднительно, в том числе и из-за того, что признаки такого использования не имели чётко установленных количественных и качественных характеристик, процедуры их выявления, а также последовательности применяемых санкций.

Меры по решению этого вопроса были приняты в конце 2010 г., когда законодатель внёс комплексные изменения в Закон об обороте сельхозземель[1] (в частности, новая редакция п. 3 и п. 4 ст. 6). С учётом этих изменений Правительство Российской Федерации утвердило конкретные критерии существенного снижения плодородия земель (далее — критерии), критерии значительного ухудшения экологической обстановки, а также признаки неиспользования земель (далее — признаки)[2]. Однако

[1] Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства РФ — 2011. — № 1 — Ст. 47.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 года № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодат. Рос. Федерации. — 2011. — № 30 (2) — Ст. 4655; постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 года № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований

вышеназванные критерии и признаки, сформулированы не самым оптимальным образом, да и в целом правовой механизм изъятия ненадлежаще используемых земельных участков имеет ряд недостатков.

Например, существенным снижением плодородия признается лишь такая ситуация, когда по причине нарушения земельного законодательства ухудшатся числовые значения сразу 3 из 5 предусмотренных критериями показателей. Действующие же признаки скорее свидетельствуют о нерациональном использовании земель, а не об их неиспользовании. Поэтому указанные акты требуют существенной корректировки. Кроме того, из действующих признаков не ясно — должен ли для задействования механизма изъятия не использоваться весь участок или только какая-то его часть. Такая неурегулированность, кроме того, создаёт возможность для злоупотреблений.

Что касается иных неурегулированных вопросов, связанных с принудительным прекращением прав на неиспользуемые земли, то это следующее.

1. Не определено, как и кто (суд, орган власти, прежний хозяин) устанавливает стартовую цену при выставлении на торги земельного участка, который используется ненадлежащим образом. Также дискуссионный вопрос — это должна быть кадастровая или рыночная стоимость.

2. Не урегулирован вопрос о том, может ли прежний правообладатель продолжать использовать участок после вынесения решения о необходимости его изъятия, но до того момента, пока он не продан на торгах? Особенно, если это не «неиспользование», а ухудшение почвы, экологической обстановки.

3. В законодательстве не установлено запрета для правообладателя изымаемого участка, который выставлен на публичные торги, участвовать в этих торгах.

4. Действующая процедура не даёт ответа на вопрос о том, что делать с таким земельным участком, который выставлен на торги, но его никто не приобрёл. Следовало бы обязать субъект Российской Федерации выкупить такой участок, если другого покупателя нет. Но цена при таком выкупе должна предусматривать существенный дисконт.

рационального использования земли» // Собр. законодат. Рос. Федерации. — 2012. — № 30. — Ст. 4290; постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учётом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации» // Собр. законодат. Рос. Федерации. — 2012. — № 18. — Ст. 2230.

Следует отметить, что весьма надёжные меры налогового характера по борьбе с неиспользованием сельскохозяйственных земель уже имеются в законодательстве, но они не всегда применяются. Так, согласно налоговому законодательству ставка земельного налога для земель сельскохозяйственного назначения значительно ниже (0,3 % кадастровой стоимости), чем для других земель. Но условием применения этой ставки является факт использования таких земель для сельскохозяйственного производства. Если же земля не обрабатывается, то должна применяться общая ставка (до 1,5 %). Это 5-кратная разница. Для применения этого регулятора достаточно, чтобы государственный земельный инспектор, выявивший факт неиспользования земельного участка, направлял уведомление об этом не только в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (который, возможно, потом обратится в суд об изъятии этого участка), но и в налоговый орган для исчисления земельного налога по повышенной ставке. Этот механизм применяется, в частности, в Московской области.

Решение рассмотренных в данной статье проблем и более широкое применение позитивного опыта создаст необходимые условия для более надежной защиты как публичных, так и частных интересов в землепользовании.

Библиография

1. *Боголюбов С. А., Волков С. Н.* Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 5. — С. 4–10.
2. *Волков Г. А.* Гарантии прав на земельные участки в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд // Законодательство. — 2015. — № 12. — С. 10–22.
3. *Клейменова Е. С.* Соотношение частных и публичных интересов при ограничении и прекращении прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах // Юридический мир. — 2010. — № 11. — С. 30–34.
4. *Липски С. А.* Актуальные проблемы государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2006. — № 8. — С. 56–63.
5. *Липски С. А.* Изменение подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 8. — С. 20–25.
6. *Липски С. А.* О развитии федерального законодательства, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. — 2013. — № 2. — С. 81–86.

7. *Пашова М. С.* Конституционные и земельно-правовые гарантии прав землепользователей при проведении государственного кадастрового учёта земельных участков // Правовые вопросы строительства. — 2014. — № 1. — С. 19–21.

Локтева Екатерина Сергеевна

Доктор химических наук

Ведущий научный сотрудник
кафедры физической химии химического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

les@kge.msu.ru

«Зелёная» химия в интересах устойчивого развития

Аннотация

В статье изложены истоки, суть и перспективы нового философского подхода к химии — «зелёной» химии, а также научного направления с тем же названием. В качестве примера приведена деятельность Научно-образовательного центра МГУ имени М. В. Ломоносова «Химия в интересах устойчивого развития — „зелёная“ химия» и химического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, направленная на реализацию этой концепции в образовании и науке.

Ключевые слова: «зелёная» химия, устойчивое развитие, ресурсосбережение, образование в области «зелёной» химии.

Антропогенные химические процессы многие считают одним из основных источников загрязнения окружающей среды. Действительно, химические процессы используются в большинстве промышленных отраслей (металлургия, сельское хозяйство, энергетика, медицина, пищевая промышленность, нефтяная и нефтехимическая промышленность и др.). Во многих существующих химических производствах образуется значительное количество отходов, в т. ч. опасных. Признание концепции устойчивого развития как стратегической задачи человечества, что позволит будущим поколениям использовать ресурсы Земли, по объему и качеству не уступающие ресурсам, доступным ныне живущему поколению, потребовало изменения философской модели химии как науки и изменения подходов к промышленному производству химических про-

дуктов. Исторически по мере развития промышленного производства все более существенную роль играли вопросы ресурсо- и энергосбережения, а в последние десятилетия также вопросы сохранения окружающей среды. Озабоченность человечества и конкретно химиков привела к возникновению терминов «экологичная химия», «безопасная химия», «чистая химия», затем «химия в интересах устойчивого развития» и, наконец, «„зелёная“ химия». Последний термин приобрел популярность в конце 1990-х гг. и в настоящее время является доминирующим (в англоязычных странах наряду с эквивалентным термином «Химия в интересах устойчивого развития» = sustainable chemistry).

В чем же смысл понятия «„зелёная“ химия»?

Наиболее экономичными являются технологии, в которых образование побочных, то есть нецелевых продуктов сведено к минимуму. Действительно, если мы не производим других продуктов, кроме целевого, то нам не нужно закупать избыточные количества исходных веществ, из которых потом и образуются побочные продукты; не нужно тратить энергию на их переработку, и не требуются усилия по утилизации отходов. Все это обеспечивает не только экологическую безопасность, но и экономическую выгоду таких методов. Разработка новых процессов, которые позволяют включить в продукты все атомы исходных веществ (высокая атомная эффективность), уже обеспечивает серьезное снижение количества образующихся отходов. Однако отходы все же будут, поскольку часто требуется использовать в процессах вспомогательные вещества (растворители, добавки), которые сами по себе являются отходами (например, органические растворители). Проведение процессов также сопровождается амортизацией оборудования, которое когда-нибудь потребует утилизации. И наконец, исходные вещества для каждого процесса тоже требуется получать с использованием определенных технологий или добывать из природных источников, что требует затрат энергии и химических веществ.

Существует определенная иерархия способов работы с отходами. Наименее экологически безопасной является утилизация на свалках, более выигрышна обработка, направленная на снижение количества отходов, еще более предпочтительно повторное использование в том же или других процессах. Самым выигрышным будет путь, обеспечивающий отсутствие отходов за счет изменения самого процесса, в котором эти отходы образуются, и именно такой подход обеспечивает «зелёная» химия. Таким образом, «зелёная» химия — это:

а) философия, или новая парадигма в методологии химии;

б) раздел химической науки, руководствующийся принципами «зелёной» химии.

Двенадцать принципов «зелёной» химии сформулировали в своей основополагающей книге «„Зелёная“ химия: теория и практика» П. Анастас и Дж. Уорнер[1].

Согласно этим принципам, необходимо создавать реакции и процессы так, чтобы избежать образования загрязнений и отходов; чтобы они обладали максимальной атомной эффективностью (все атомы исходных веществ попадали в целевой продукт); избегать использования опасных (токсичных) исходных, целевых и вспомогательных (экстрагенты, растворители и др.) продуктов; отдавать предпочтение процессам, в которых минимальны затраты энергии; стараться использовать возобновляемое сырье вместо ископаемого; сокращать число стадий процессов; максимально широко применять каталитические реакции, поскольку они обеспечивают экономию энергии и высокую селективность образования целевых продуктов; обеспечивать экологически безопасное разложение химических веществ после использования, мониторинг всех продуктов, включая промежуточные, в режиме реального времени; а также выбирать химические вещества и процессы, позволяющие избежать аварий, разливов и других катастрофических последствий их использования.

Если же говорить о «зелёной» химии не как о методологии, а как о разделе химической науки, она включает такие основные разделы, как:

— «зелёные» пути синтеза химических веществ (включая каталитические);
— экологически безопасные растворители (сверхкритические флюиды, ионные жидкости, вода, реакции без растворителей);
— химические продукты из возобновляемых источников;
— новые источники энергии (биотопливо, водород, химические источники тока, и др.).

С использованием принципов и подходов «зелёной» химии можно кардинально преобразить промышленность. Так, типичный химический синтез XX в. отличался следующими особенностями и включал перечисленные стадии:

1) исходные вещества получены из нефтяного сырья;
2) их растворяют в органическом растворителе;
3) добавляют реагент;
4) происходит реакция с образованием промежуточных соединений;
5) стадии (2)-(4) повторяют несколько раз до получения конечного продукта; выбрасывают все отходы и использованные реагенты; при экономической возможности повторно применяют растворитель;

[1] *Anastas, P. T., Warner, J. C.* Green Chemistry: Theory and Practice. — Oxford University Press: New York, 1998.

6) продукт развозят по миру, часто для длительного хранения;
7) продукт используют, при этом он попадает в экосистему; оценки его долговременного воздействия на экосистему не производят.

Химический синтез XXI в. строится по иным принципам:

1) конструирование (подбор) молекулы, которая оказывает минимальное воздействие на окружающую среду (короткое время пребывания, биоразлагаемая);
2) получение этого продукта из возобновляемого сырья (например, углеводов);
3) применение катализатора с продолжительным сроком действия;
4) проведение реакции без растворителя или в полностью экологичном растворителе (например, вода);
5) применение синтеза, включающего наименьшее возможное число стадий;
6) получение продукта в таком месте, которое насколько это возможно близко к месту потребления.

Необходимо также учитывать затраты энергии и материалов на всех стадиях жизненного цикла продукта (процесса), поэтому ключевым инструментом подготовки «зелёных» процессов является анализ жизненного цикла продукта/процесса.

Кроме атомной эффективности, степень соответствия процесса принципам «зелёной» химии можно оценить на основе экологического фактора (Е-фактор), то есть отношения массы побочных продуктов (отходов) процесса к массе целевого продукта. Этот показатель широко используется наряду с другими показателями (например, производительность, стоимость и др.) при оценке промышленных процессов во многих развитых странах, например, в Великобритании. Для «зелёных» процессов величина этого показателя должна приближаться к нулю.

Кроме того, интересное направление по снижению глобального количества химических отходов разрабатывает UNIDO[1] (United Nations Industrial Development Organization, Международная организация ООН по промышленному развитию). Это так называемый «химический лизинг». При обычном взаимодействии покупателя и продавца химической продукции первый хочет купить столько, сколько ему нужно (например, краски для окрашивания автомобилей), а второй старается продать больше. Интересы сторон не совпадают. На условиях химического лизинга продавец продает не краску, а количество покрашенной поверхности автомобилей. В этом случае покупатель, который не является экспертом в утилизации отходов краски, не занимается этой непрофильной

[1] URL: http://www.unido.org.

деятельностью. Работу с отходами ведет эксперт-производитель, который стремится снизить издержки и найти квалифицированное применение всей произведенной краске. Экологический выигрыш этой схемы не уступает экономическому.

Учитывая ключевую роль «зелёной» химии в переводе промышленности на принципы работы, соответствующие стратегии устойчивого развития, необходимы не только научные усилия в разработке «зелёных» реакций и процессов, но и образовательная и просветительская деятельность как в среде профессионально связанных с химией специалистов, так и среди остального населения. Такую работу проводит НОЦ «Химия в интересах устойчивого развития — „зелёная“ химия», созданный в 2006 г. в МГУ имени М. В. Ломоносова. Руководит НОЦ декан химического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, академик РАН, профессор В. В. Лунин. За прошедшие годы сделано немало. Так, НОЦ организовал преподавание «зелёной» химии на химическом факультете МГУ. Межкафедральный курс по выбору «„Зелёная“ химия» (лектор — Локтева Е. С.) в 2016 г. выбрали примерно 40 студентов и 3 аспиранта химического факультета. Созданы программы обучения бакалавров и магистров. В 2008 г. НОЦ принял участие в организации 2-й Международной конференции ИЮПАК по «зелёной» химии, которая прошла на корабле «Александр Радищев», следовавшем по маршруту Москва — Санкт-Петербург. Сборник статей «„Зелёная“ химия в России», выпущенный по материалам конференции, был разослан при поддержке IUPAC и INTAS по научным библиотекам России и стран СНГ. Начиная с 2012 г., НОЦ принимает участие в организации деловой программы выставок химической направленности в Экспоцентре на Красной Пресне, и сумел впервые организовать такие выставки при поддержке Международного союза по чистой и прикладной химии (ИЮПАК). В рамках этих выставок проходит ежегодный конкурс инновационных научных работ молодых ученых в области «зелёной» химии, организованный сотрудниками НОЦ.

При поддержке Федеральной целевой программы «Образование» выпущена брошюра, рассказывающая о деятельности НОЦ и включающая статьи по тематике и предмете «зелёной» химии.

На интернет-сайте НОЦ www.greenchemistry.ru размещается информация о прошедших и планируемых в мире мероприятиях в данной области, материалы, рассказывающие о «зелёной» химии, отчеты о работах, выполненных в этой области. Есть небольшой тест для школьников и широкой публики «Знаете ли вы „зелёную“ химию», в увлекательной форме предлагающий ознакомиться с основными ее принципами; а для тех, кто заинтересовался, даны ссылки на более подробные материалы.

На всех прошедших Фестивалях науки были представлены лекции и мастер-классы по «зелёной» химии, которые привлекли внимание многих посетителей и мотивировали школьников на занятия химией.

Таким образом, «зелёная» химия является привлекательной альтернативой и перспективной методологией химии, позволяющей обеспечить устойчивое развитие на планете Земля.

Лунин Валерий Васильевич

Академик РАН, профессор, доктор химических наук

Декан химического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

Будущее нашей планеты — ответственность каждого из нас

Аннотация

Потребность в обеспечении безопасности относится к числу основных мотивов деятельности человека. Общественная практика свидетельствует, что слабость системы безопасности жизнедеятельности оборачивается огромными бедами, ведущими к человеческим жертвам, значительным материальным и нравственным издержкам, что государство, общество, конкретный человек, не заботящиеся о своей безопасности, обречены на гибель.

Ключевые слова: «зелёная» химия, экология, производство, загрязнение окружающей среды.

Экологические проблемы, с которыми сталкивается человечество, имеют глобальную природу и характерны для всех стран мира. Однако многие проблемы, связанные с промышленными загрязнениями, отличаются для отдельных стран, имеют они свою специфику и в России. Определяется она преимущественно северным расположением России. Во всём мире промышленные предприятия не располагают в зонах, где средняя годовая температура опускается ниже 10ºС. Но половина территории России расположена в зоне вечной мерзлоты и за Полярным кругом, причём эти места богаты полезными ископаемыми: до 42 % мировых запасов газа и 13 % нефти, а также 40 % мировых запасов никеля и платины сосредоточены в Арктической зоне. В этих районах постро-

ены крупнейшие металлургические предприятия (Норильск, Кольский полуостров), предприятия бумажной промышленности (Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат) и др. Биологическое разложение промышленных отходов в Арктике крайне замедлено, а ведь природа Севера гораздо чувствительнее к их воздействию по сравнению с южной.

Поэтому слепое заимствование западных технологий вместе с предложенными оценками экологических рисков зачастую неприменимо для российских условий. С целью экономии ресурсов во времена СССР заводы строили на берегах водоёмов, жильё приближали к промышленным объектам, всё это приводило к усилению воздействия загрязнений на здоровье человека. Кроме географических факторов, существенны и другие. Так, до 40 % промышленных производств в России устарели и не соответствуют экологическим нормам. Во время их проектирования и строительства таких норм просто не существовало. Но даже и в современных условиях социальные факторы, а именно слабый контроль со стороны государства и распространённое неуважение к законам, препятствуют повышению экологической безопасности предприятий. Как правило, экология — это последнее, на что тратятся их прибыли. Поэтому именно в России особенно остро стоит вопрос подготовки специалистов, ответственно относящихся к нашему единственному дому — нашей стране. Если сегодняшние студенты и аспиранты — химики, технологи — глубоко осозн*а*ют, что другой Земли у нас нет и не предвидится, ознакомятся с существующими перспективами и уже выполненными разработками в области «зелёной» химии, можно надеяться, что они возьмутся за развитие данного направления, будут последовательно добиваться снижения экологического ущерба от работы промышленных производств. Появится шанс, что наши внуки и правнуки будут жить в условиях, пригодных для жизнедеятельности человека и будут относительно здоровы.

В последние годы во всех ведущих университетах мира и научных химических центрах развивается новый подход к разработке технологий осуществления химических процессов, основанный на принципах «зелёной» химии. В рамках программы «инновационный университет» (национальный проект «Образование») в Московском университете создан центр «Химия для устойчивого развития — „зелёная“ химия».

«Зелёная» химия в своем лучшем воплощении позволяет не просто получить нужное вещество, но в идеале получить его таким путём, который не вредит окружающей среде ни на одной стадии производства. Как любое отточенное движение требует меньше сил для его реализа-

ции, так и использование методов «зелёной» химии приводит к снижению затрат на производство, хотя бы уже потому, что не требуется вводить стадии утилизации и переработки вредных побочных продуктов, использованных растворителей и других отходов, поскольку их просто не образуется.

Лунева Елена Викторовна

Кандидат юридических наук

Старший преподаватель
кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса
юридического факультета
Казанского (Приволжского) федерального университета

Казань, Россия

vilisa_vilisa@mail.ru

К вопросу о правовых проблемах реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников

Аннотация

Автором выявлены правовые проблемы реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников. К ним относятся: отсутствие чёткого правового обеспечения функционирования и процедуры создания биосферных полигонов заповедников; отсутствие закрепленных в законодательстве мер защиты уникальных ландшафтов от чрезмерной рекреационной нагрузки; отсутствие мер по снижению негативного воздействия на редкие экологические системы.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, биосферный полигон, государственный природный биосферный заповедник, рациональное природопользование, нормативы предельной допустимой рекреационной нагрузки.

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г.[1], целью государственной экологической политики является ***решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики***. В документе также обращено внимание на необходимость создания структурно-целостной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации, в том числе и в области ***рационального природопользования***.

Согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г.) «Об особо охраняемых природных территориях»[2] (далее — ФЗ «Об ООПТ») ***апробирование и внедрение методов рационального природопользования*** составляют одну из целей создания и функционирования биосферных полигонов заповедников. Обратим внимание, что в данном случае законодатель использует именно термин «рациональное природопользование», а не «рациональное использование природных ресурсов».

Легальное определение «биосферный полигон заповедника», фактическая определённость его правового режима, правового порядка использования земельных участков в его границах отсутствуют. Поэтому и в Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года специально обращено внимание на необходимость ***более чёткого нормативного правового обеспечения процедуры образования и функционирования биосферных полигонов заповедников***.

Как в юриспруденции (***А. К. Голиченков***)[3], так и в прикладной экологии (***А. Н. Кудактин, А. Г. Крохмаль***)[4] в качестве одного из способов использования биосферных полигонов заповедников признается возможность их применения именно для ***апробирования и внедрения методов рационального природопользования***. Что это за методы рационального природопользования? Каково их юридическое содержание? Какая правовая регламентация рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников?

[1] Документ официально опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[2] Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

[3] См.: *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М.: Издательский Дом «Городец», 2008. — 448 с.

[4] См.: *Кудактин А. Н., Крохмаль А. Г.* Создание биосферных полигонов — путь рационального использования ООПТ // Фундаментальные исследования. — 2007. — № 12 (часть 2). — С. 405–407.

Легальная дефиниция «рациональное природопользование» не содержится ни в одном нормативном правовом акте. Не выработаны правовые критерии (доклад ***Т. В. Петровой*** «Понятие „рациональное использование природных ресурсов“», сделанный 25 ноября 2015 г. на XVI Международной научно-практической конференции)[1], отличающие рациональное природопользование от того пользования природой, которое вроде и не приводит к нарушению законодательства и деградации природных комплексов и объектов, но в то же время характеризуется неоптимальной эффективностью.

В ГОСТ Р 52106–2003 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Общие положения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 3 июля 2003 г. № 236-ст)[2] даётся близкое по содержанию рассматриваемой категории определение «***рациональное использование ресурсов***», под которым понимается ***достижение максимальной эффективности использования ресурсов в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии с одновременным снижением негативного воздействия на окружающую среду***. Т. В. Петрова рассматривает рациональное природопользование сразу в нескольких ракурсах: как одно из стратегических направлений государственной экологической политики и модель построения национальной экономики; как правовое понятие; как правовой принцип; как обязанность органов публичной власти; как право и обязанность правообладателей (пользователей) природных ресурсов[3].

На специально выделенных земельных участках биосферного полигона заповедника (п. 4 ст. 10 ФЗ «Об ООПТ») допускается размещение объектов капитального строительства с сопутствующей инфраструктурой для развития познавательного туризма, физической культуры и спорта. Так, с целью организации горнолыжных курортов в Лагонакском биосферном полигоне Кавказского государственного природного биосферного заповедника и в биосферном полигоне Тебердинского государственного природного биосферного заповедника Распоряжением

[1] См.: *Петрова Т. В.* XVI Международная научно-практическая конференция «Стратегия национального развития и задачи науки экологического и земельного права» // Экологическое право. — 2016. — № 1. — С. 42.

[2] М., ИПК Издательство стандартов, 2003.

[3] См.: *Петрова Т. В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 33.

Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 603-р[1] на их территории было разрешено строительство горнолыжных трасс, бугельных подъёмников, канатных дорог, домов-кордонов и гостевых домов с сопутствующими хозяйственно-бытовыми постройками, зданий информационного центра для посетителей, конюшен, а также транспортной и инженерной инфраструктуры.

С учётом определения, закреплённого в ГОСТе, предлагаем под ***рациональным природопользованиемв биосферных полигонах заповедников*** понимать ***предоставление рекреационных, туристических, спортивных услуг, оказываемых способами, направленными на снижение антропогенного воздействия на редкие экологические системы особо охраняемой природной территории при существующем уровне развития техники и технологии***. При этом максимально полное использование природных ресурсов биосферных полигонов заповедников с наименьшими потерями и минимальным антропогенным воздействием сможем достигнуть лишь тогда, когда:

— рекреационная, туристическая и спортивная деятельность в биосферных полигонах заповедников будет осуществляться только в рамках нормативов предельно допустимых рекреационных нагрузок на уникальные ландшафты;
— вырученные средства частично должны направляться на финансирование природоохранных и научных мероприятий по снижению туристско-рекреационной нагрузки.

В настоящее время ни для одной особо охраняемой природной территории (кроме озера Байкал) не разработаны нормативы предельной допустимой рекреационной нагрузки. В приказе Минприроды РФ от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (зарегистрировано в Минюсте РФ 7 июня 2010 г. № 17490)[2] ***установлены допустимые***

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 603-р «Об утверждении перечня объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, размещение которых допускается на территориях биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 18. — Ст. 2254.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — № 26.

воздействия при рекреационном использовании наземных экосистем озера Байкал.

С целью обеспечения рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников **экологам** необходимо:

— выявить диагностические признаки для определения стадий рекреационной дигрессии от осуществления туристической, рекреационной и спортивной деятельности;
— определить категории повреждения поверхностного слоя почвы при рекреационной дегрессии;
— разработать шкалы оценки устойчивости уникальных ландшафтов к рекреационным нагрузкам.

Юристы же должны закрепить разработанные экологами показатели в качестве рекреационных нормативов. Следовательно, только совместные действия юристов и экологов позволят обеспечить оптимальное использование природных ресурсов биосферных полигонов заповедников.

Таким образом, к правовым проблемам реализации государственной политики в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников относятся:

1) отсутствие чёткого правового обеспечения функционирования, процедуры создания биосферных полигонов заповедников;

2) отсутствие закреплённых в законодательстве мер защиты уникальных ландшафтов от чрезмерной нагрузки от рекреационной, туристической и спортивной деятельности;

3) отсутствие мер по снижению негативного воздействия на редкие экологические системы.

Библиография

1. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М.: Издательский Дом «Городец», 2008. — 448 с.
2. *Кудактин А. Н., Крохмаль А. Г.* Создание биосферных полигонов — путь рационального использования ООПТ // Фундаментальные исследования. — 2007. — № 12 (часть 2). — С. 405–407.
3. *Петрова Т. В.* XVI Международная научно-практическая конференция «Стратегия национального развития и задачи науки экологического и земельного права» // Экологическое право. — 2016. — № 1. — С. 42.
4. *Петрова Т. В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 29–34.

Майорова Елена Ивановна

Доктор юридических наук

Профессор, декан факультета гуманитарных
и естественных наук Московского государственного университета леса

Москва, Россия

caf-pravo@mgul.ac.ru

Коррупционные риски при пользовании городскими и сельскими лесами

Аннотация

Отмечается неразработанность понятий «городские леса», «сельские леса», что способствует неопределенности правового статуса и режима использования этих лесов. Выявляются наиболее распространенные возможности проявления коррупции при пользовании указанными категориями лесов.

Ключевые слова: лесное законодательство, лесной фонд, «городские леса», «сельские леса», земельный участок, коррупция, лесопользование.

Понятие «городские леса» относится к тем правовым категориям, которые в современном лесном законодательстве не имеют легального определения. Впрочем, трудно было бы ожидать, что будет дана дефиниция городских лесов, если само понятие «лес» в главном лесном законе чётко не определено[1].

Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и другие федеральные законы также не содержат определения городских лесов, хотя ЗК РФ утверждает, что на землях всех иных категорий, кроме земель лесного фонда, могут находиться только защитные, в том числе городские леса.

В ЛК РФ четыре раза упоминается о городских лесах (ст. ст. 23, 87, 102, 104), но содержание этого понятия не раскрывается.

На землях населённых пунктов, на которых находятся городские леса, согласно ст. 23 ЛК РФ, располагаются лесничества и лесопарки

[1] Вряд ли можно считать исчерпывающим определение леса как «экологической системы и природного ресурса», данное ст. 5 ЛК РФ. Большинство учёных полагает, что законодатель в ЛК РФ исказил само понятие «лес» и, по сути, подменил лесные отношения земельными, изменив при этом и принципиальное положение о лесе в ГК РФ.

и, соответственно, осуществляется установление расчётной лесосеки, проведение лесоустройства, в том числе проектирование лесных участков, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, ведение государственного лесного реестра. Городские леса, в соответствии со ст. 102 ЛК РФ, относятся к защитным лесам. Помимо городских, на землях населённых пунктов могут находиться и другие виды защитных лесов: леса особо охраняемых природных территорий; леса, расположенные в водоохранных зонах; леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы, расположенные вдоль железнодорожных путей и федеральных автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов РФ; зелёные зоны; лесопарковые зоны и др. Следует отметить, что чёткие определения зелёных и лесопарковых зон также отсутствуют, приводится только перечень их во многом совпадающих функций[1].

Ч. 3 ст. 87 ЛК РФ указывает, что «*лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, и землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса, утверждаются органами местного самоуправления*». Однако это тоже вряд ли можно считать полноценным правовым определением городских лесов. Неопределённость статуса данной категории насаждений создаёт условия для бесконтрольного и бессистемного использования занятых ими территорий, а также широкие возможности для коррупции.

Главную проблему городских лесов составляет неясность процедуры их передачи в муниципальную собственность. До настоящего времени в правоприменительной практике не сложилось единого понимания особенностей операции перевода земель лесного фонда в земли населённых пунктов. Простое следование нормам Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) «*О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую*» не даёт желаемого результата, поскольку в отношении лесов действует иной порядок. Формальное объявление лесов «городскими» без процедуры передачи в собственность муниципального образования приводит к блокированию финансирования работ по их охране и содержанию.

[1] ГОСТ 17.5.3.01–78 «Охрана природы. Земли. Состав и размеры зелёной зоны городов». Постановление Правительства от 14 декабря 2009 г. № 1007 «Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон».

Возникает ситуация, при которой леса исключаются из гослесфонда, но лесные участки из реестра федеральной собственности не изымаются. В итоге органы местного самоуправления ещё не могут, а госсобственник уже не должен тратить деньги на охрану и содержание лесов. В этом двусмысленном положении возникает возможность коррупционных злоупотреблений.

ЛК РФ-97 ссылался на то, что оформление муниципальной собственности на городские леса будет осуществляться в порядке, определяемом специальным федеральным законом. Однако закон так и не был принят. ЛК РФ-2006 в своём первоначальном виде также не содержал указаний относительно перевода лесов лесного фонда, расположенных в черте городов, в муниципальную собственность. Ситуация с городскими лесами не изменилась до настоящего времени. Действующие нормативные положения не обеспечивают не только защиту конкретной категории насаждений — городских лесов, но и общих публичных интересов охраны леса.

Учитывая, что в законодательстве отсутствуют нормы, прямо закрепляющие определение и статус городских лесов как территории или земельного (лесного) участка общего пользования, назрела настоятельная необходимость внести в ГрК РФ и ЗК РФ соответствующие изменения.

Статус «городской лес» делает участок насаждений территорией общего пользования, не подлежащей приватизации и отчуждению, на которую не распространяется действие градостроительных регламентов. Одним из существенных элементов правового режима городских лесов является запрет на изменение их границ, если это приведёт к уменьшению площади лесов (ч. 6 ст. 105 ЛК РФ). Однако в случае отнесения лесопарковых и зелёных зон к зелёному фонду, это требование не применяется (ст. 4.5 Федерального закона от 4 декабря 2006 № 201-ФЗ).

Чтобы обойти положение закона о запрете на уменьшение площади городских лесов, разработана следующая коррупционная схема. Под коммерческое строительство изымается лесной участок, удобный для подведения инженерных коммуникаций с плюсовыми лесными насаждениями. Это способствует инвестиционной привлекательности застройки и обещает получение сверхприбыли. Взамен изъятой территории в границы городского леса включаются неликвидные земли (неудобья, свалки, овраги и пр.). Таким образом, его площадь не уменьшается, и требования законодательства формально оказываются выполненными.

Решение вопросов, связанных со строительством и иным развитием территорий «в ручном режиме», принятие «усмотренческих» решений по фактам обращения юридических лиц и граждан, является источником возникновения коррупционных схем. Кроме того, подобная деятельность способствует дисбалансу развития территорий и грозит полным сведением городских лесов, что способствует возникновению экологических проблем поселений и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, гарантированного ст. 42 Конституции РФ.

Согласно п. 9 ст. 85 ЗК РФ в состав рекреационных зон включаются земельные участки, занятые городскими лесами. При этом широко распространена следующая практика. Участок приобретается без торгов для рекреации. Землепользователь (как правило, арендатор) после государственной регистрации договора обращается в ОМС за изменением разрешённого использования участка на «жилищное строительство» и чаще всего получает его. Именно поэтому (хотя и не только) защитники природы так настороженно относятся к термину «рекреация».

На парламентских слушаниях, происходивших осенью 2015 г. участники заседания выдвинули предложение законодательно обязать органы местного самоуправления при подготовке и утверждении документов территориального планирования включать земельные участки, на которых расположены городские леса, в состав рекреационных зон или зон особо охраняемых территорий с режимом использования, соответствующим режиму земель общего пользования. При этом отнесение городских лесов к зоне ООПТ представляется предпочтительным, как полностью отражающим их природоохранное, эстетическое, оздоровительное и иное особо ценное значение.

В соответствии со статьёй 87 ЛК РФ основой осуществления использования лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент. Таким образом, освоение городских лесов должно осуществляться строго по целевому назначению в соответствии с мероприятиями, предусмотренными лесохозяйственным регламентом.

В похожем — неопределённом — положении оказались и леса, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения (сельские леса). В отличие от городских лесов, мимоходом упоминаемых в ЛК РФ, сельские леса в главном лесном законе страны даже не упоминаются. На эти леса в явном виде не распространяется большинство норм лесного законодательства.

Землями сельскохозяйственного назначения, согласно ст. 77 ЗК РФ, признаются земли, находящиеся за границами населённого пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. При этом значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, за исключением сельскохозяйственных угодий, — это фактически земли, покрытые лесом. По данным Доклада Министерства сельского хозяйства Российской Федерации о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, в числе указанных земель многолетние насаждения занимают 1,1 млн га (из 1709,8 млн га), что составляет 0,4 %; лесные площади — 39,4 млн га, или 9,8 %; лесные насаждения, не входящие в лесной фонд, — 19,5 млн га, или 4,8 %, т. е. не менее 15 % земель сельскохозяйственного назначения покрыты лесом (многолетними лесными насаждениями).

До сих пор не установлено, какие организации или учреждения осуществляют и контролируют рациональное использование и охрану таких лесов. Ведь брошенные, заросшие лесом сельхозземли, защитные лесополосы и т. д. не являются лесом с точки зрения ЛК РФ, хотя они часто более продуктивны и более доступны для населения и лесопользователей, чем леса на землях лесного фонда. Если понимать статью 50.1 новой главы 2.1 буквально, то древесина, заготовленная в этих «неофициальных» лесах, учёту не подлежит, несмотря на то, что на неё приходится изрядная часть нынешних российских незаконных лесозаготовок. Другими словами, любая заготовка древесины в сельских лесах незаконной рубкой, попадающей под административные санкции, не считается, что создаёт возможность незаконного получения дохода.

И это только один коррупционный аспект. Но существует и другой.

Какие-либо законодательно установленные ограничения оборота земельных участков, занимаемых сельскими лесами, отсутствуют. Расположенные на землях сельскохозяйственного назначения, сельские леса в большинстве случаев оказываются переданными в долгосрочную аренду в управление охотхозяйств, религиозных организаций, для осуществления рекреационной деятельности, а также под застройку. Перечисленные цели предполагают последующую приватизацию лесных участков — осуществляется своего рода долгосрочный коррупционный проект.

Проявлению коррупции в области лесных отношений способствуют не только дефекты нормативных правовых документов и отдельных норм. Постоянные изменения структуры и частично функций органов исполнительной власти препятствуют чёткому выполнению ими своих полномочий по управлению лесами и контролю за правоприменением в лесном хозяйстве.

Матвеева Елена Валерьевна

Кандидат юридических наук

Ведущий советник аппарата Комитета ГД
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,
преподаватель кафедры правовых основ управления
факультета государственного управления
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

matveevaev@duma.gov.ru

Построение системы нормирования в области охраны окружающей среды на принципах наилучших доступных технологий в России и за рубежом

Аннотация

Проведённый комплексный анализ основных изменений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды позволяет раскрыть предпосылки и причины перехода на систему экологического нормирования на принципах наилучших доступных технологий, построенную с учётом передового зарубежного опыта и направленную на одновременное решение задач сохранения природы и модернизации промышленности. Предложенное исследование концептуальных подходов при совершенствовании природоохранного законодательства Российской Федерации позволяет понять цели и задачи современной экологической политики государства.

Ключевые слова: экологическая политика, технологическое нормирование, наилучшие доступные технологии.

Снижение негативного воздействия на окружающую среду, построение «зелёной» экономики как одного из способов обеспечения устойчивого развития, и как следствие реализация экологических прав граждан, остаётся одной из наиболее приоритетных задач государственной политики как современной России, так и зарубежных стран. Вопросы экологической безопасности начинают приобретать планетарный масштаб, а те проблемы, которые еще немногим более 20 лет назад на конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года в Рио-де-Жанейро казались лишь потенциальными угрозами, начиная от изменения климата

и исчезновения некоторых биологических видов и заканчивая опустыниванием и деградацией земельных ресурсов, сегодня уже приобретают статус реальных.

Статистика в области охраны окружающей среды хоть и имеет тенденцию на улучшение своих показателей, тем не менее общий фон загрязнения остаётся ещё весьма высоким. Атмосфера ежегодно загрязняется более чем 32 млн тоннами выбросов загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников, объёмы сброса сточных вод составляют на уровне 43 млрд м^3, в связи с чем уже более половины поверхностных и более четверти подземных источников водоснабжения не соответствует нормам качества. Количество ежегодно образующихся отходов производства и потребления давно перешагнуло отметку в 5 млрд тонн, что фактически сделало непригодным для ведения хозяйственной деятельности уже более 1 млн га территории Российской Федерации. Темпы потепления в России в 2,5 раза опережают средние показатели по миру. Так, скорость роста среднегодовой температуры в России составляет 0,42 градуса Цельсия за 10 лет, при этом глобальная температура меняется со скоростью 0,17 градуса[1]. Экологические причины приводят к серьёзным потерям ВВП на 4–6 % ежегодно. При этом, по мнению экономистов, использование «нормальных» технологий, позволит увеличить ВВП в три раза с учётом прежнего уровня сырьевой добычи[2].

Приведённые выше данные свидетельствуют, в том числе о недостатках правовой базы и правоприменительной практики в области охраны окружающей среды. В этой связи есть смысл говорить о необходимости совершенствования эколого-правового механизма и его отдельных инструментов.

В своём выступлении на заседании 70-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Президент Российской Федерации (Нью-Йорк, 2015 г.) указал на необходимость поиска кардинально новых подходов в решении экологических проблем, в частности речь шла о внедрении принципиально новых природоподобных технологий, которые не наносят урон окружающему миру, а существуют с ним в гармонии и позволят восстановить нарушенный человеком баланс между биосферой и техносферой[3].

---

[1] См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году». — URL: http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/b27/gosdoklad_2015.pdf.

[2] *Бобылёв С. Н.* Макроэкономические механизмы окружающей среды // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. Обзорная информация, выпуск № 9 / Под ред. Ю. М. Арского. — М., 2008. — С. 14.

[3] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/50385.

В качестве ремарки стоит заметить, что некоторые специалисты часто рассматривают глобализацию как негативный фактор, влияющий на состояние окружающей среды[1]. Хотя, на наш взгляд, именно благодаря глобализации удаётся создавать единое пространство для внедрения передовых природоохранных требований. Так, за основу при реформировании многих экологических инструментов в России был взят положительно себя зарекомендовавший зарубежный опыт, в частности, концепция комплексного регулирования негативного воздействия на окружающую среду, построение системы нормирования в области охраны окружающей среды на принципах наилучших доступных технологий (далее — НДТ) и др. Этому также способствовал переговорный процесс по вступлению России в Организацию экономического развития и сотрудничества (ОЭСР), соответствие экологическим требованиям которой было одним из ключевых условий.

В свете сказанного особо стоит отметить принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2], который внес кардинальные изменения в природоохранное законодательство Российской Федерации. В частности, переход на систему экологического нормирования на принципах наилучших доступных технологиях. Принятие закона позволит решить несколько задач: снизить антропогенную нагрузку до уровней экологически безопасных мировых технологий; уменьшить потребление природных ресурсов и улучшить экологическую ситуацию в стране, а также модернизировать действующие производства, повысив их конкурентоспособность, сократить излишние административные барьеры для бизнеса. В данной концепции проявляется объективная возможность построения «зелёной» экономики в стране.

Среди основных новелл, которые привнёс Федеральный закон № 219-ФЗ, являются следующие.

Разделение предприятий на четыре категории:

— объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, — объекты I категории;

[1] См.: Экологизация современного российского государства и права: монография / Под ред. А. В. Захарова. — М., 2015. — С. 18–23.

[2] 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». — URL: http://www.pravo.gov.ru.

— объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду, — объекты II категории;
— объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, — объекты III категории;
— объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, — объекты IV категории.

Решение о категоризации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, было принято с учётом того, что, по данным Минприроды России, 95 % загрязнения окружающей среды осуществляют примерно 2 % предприятий, зарегистрированных в качестве плательщиков за негативное воздействие. В связи с этим и меры государственного воздействия к таким объектам должны быть жёстче, нежели к объектам, оказывающим незначительное воздействие на окружающую среду.

Интересно, что в основу классификации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, изначально был положен рисковый подход. Так, в редакции законопроекта 5845887–5, принятого в первом чтении, такие объекты классифицировались в зависимости от степени опасности. К моменту принятия данный подход был немного скорректирован в сторону реального воздействия на окружающую среду. Это отчётливо видно на примере атомных станций. Сами по себе это достаточно «чистые» с экологической точки зрения объекты, однако последствия аварий на них объектах могут быть катастрофическими. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»[1], объекты по эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций (за исключением исследовательских ядерных установок нулевой мощности) отнесены к объектам, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду, то есть к объектам II категории.

Реализация Федерального закона № 219-ФЗ предполагает замену трёх действующих разрешений на выбросы, сбросы, отходы комплексным экологическим разрешением (КЭР), декларацией и представлением отчётности в зависимости от категории объекта. Так, КЭР будет выдаваться в отношении объектов I категории.

[1] Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». — URL: http://www.pravo.gov.ru.

Важным нововведением закона является систематизация экологической информации о предприятии в рамках ведения государственного экологического учёта объектов. Однако, к сожалению, становится очевидным, что постановка предприятий на учёт не будет осуществлена в предусмотренный законом срок (1 января 2017 г.) ввиду отсутствия соответствующего подзаконного нормативного правового акта, предусматривающего порядок такой постановки, а также из-за отсутствия технической платформы в Росприроднадзоре, который и будет ответственным за учёт объектов.

Также, Федеральный закон № 219-ФЗ усовершенствовал институты государственной экологической экспертизы, платы за негативное воздействие на окружающую среду, ввёл механизмы экологического стимулирования снижения загрязнения окружающей среды.

Несколько слов о предпосылках принятия закона в части совершенствования экологического нормирования. Действующая система нормирования в области охраны окружающей среды основана на предельно допустимых концентрациях загрязняющих веществ в воздухе, воде, почвах. Её основной недостаток в том, что она предъявляет избыточно жесткие требования, недостижимые с приемлемыми затратами. В качестве компромисса, для предприятий постоянно устанавливались временно согласованные выбросы и сбросы (лимиты). В результате практически все крупные промышленные предприятия десятилетиями неограниченно загрязняли окружающую среду, выплачивая незначительные суммы в виде платы за негативное воздействие. Как справедливо отмечается в литературе, один из ключевых недостатков действующей системы нормирования это то, что она по сути не нацелена на снижение негативного воздействия на окружающую среду[1].

Нормирование в области охраны окружающей является одним из ключевых инструментов охраны окружающей среды, и его эффективность влияет напрямую на качество окружающей среды, а, следовательно, и реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду[2].

Заложенная в Федеральном законе № 219-ФЗ идея поиска компромисса между тем, что хочется достичь, и тем, что технологически

[1] См.: *Чуркин Н. П.* Проблемы законодательного обеспечения природоохранной деятельности в Российской Федерации // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. Обзорная информация, выпуск № 9 / Под ред. Ю. М. Арского. — М., 2008. — С. 4.

[2] См.: *Матвеева Е. В.* Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии. М., дисс. ... к. ю. н. — М., 2010. — С. 45.

возможно с приемлемыми затратами, представляется верной с концептуальной точки зрения. Именно эта идея лежит в основе построения системы нормирования на принципах НДТ.

Происхождение принципа НДТ связывают с развитием экологического законодательства Европейского экономического сообщества, в котором он был сформулирован в 1980-х гг., а сейчас продолжает играть ключевую роль в природоохранной деятельности Европейского союза. Принцип НДТ лежит также в основе экологического регулирования США. Принцип НДТ также используется в международных соглашениях, например, в Минаматской конвенции по ртути, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях и др. На постсоветском пространстве НДТ также начали внедрять Армения, Белоруссия, Казахстан.

Говоря о нюансах российского перехода на НДТ, можно отметить несколько особенностей по сравнению с западным подходом. Так, что особенно важно в условиях складывающейся непростой экономической ситуации в стране, — это возможность разработки справочников НДТ с учётом отечественных технологий, оборудования, сырья, других ресурсов, а также с учётом климатических, экономических и социальных особенностей[1]. При этом показатели НДТ будут являться обязательными для предприятий, в отличие от зарубежных стран.

Основы нормирования на принципах НДТ заложены в Директиве ЕС (2010/75/EU) о промышленных выбросах (Industrial Emissions Directive (IED)), которая пришла на смену Директиве Совета Европейского Союза (96/61/EC) от 24 сентября 1996 г. о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (Integrated Pollution Prevention and Contro (IPPC)). Здесь бы хотелось отметить, что одна из ключевых идей данной концепции, заключается именно в комплексном подходе к охране окружающей среды, т. е. учёту воздействия на все объекты окружающей среды (воздух, вода, почва и др.), а не в пообъектном регулировании, традиционном для нашей страны. Воплотить эту идею позволяет комплексное экологическое разрешение, учитывающее совокупное воздействие на природу. Однако нарушает стройную логику комплексного подхода норма, которая введена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ[2] о получении предприятиями, относящимися к обла-

[1] Пункт 7 статьи 28.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в редакции Федерального закона № 219-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об отходах производства и потребле-

стям НДТ, отдельного разрешения в отношении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение наряду с комплексным экологическим разрешением.

Важный концептуальный вопрос, который необходимо было решить при подготовке Федерального закона № 219-ФЗ, — это то, как соотносить нормативы качества окружающей среды и технологические показатели НДТ. Иными словами, вопрос состоял в том, можно ли выдать хозяйствующему субъекту комплексное экологическое разрешение, деятельность которого отнесена к областям НДТ, если показатели НДТ превышают нормативы качества окружающей среды? Федеральный закон № 219-ФЗ даёт положительный ответ. Аргументом в пользу данного подхода стало то, что под «наилучшей доступной технологией» понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности её применения. Следовательно, признавая, что НДТ — это оптимальная для внедрения технология с точки зрения соотношения экологических, технологических и экономических факторов, то становится очевидным, что требование соблюдения ПДК будет невыполнимым ввиду отсутствия соответствующей технологии. При этом на практике уже стали возникать вопросы, что делать с установками, которые устарели, но их замена будет экономически нецелесообразна.

Представляется, принцип комплексности в сфере охраны окружающей среды позволит заложить индивидуальный подход при выдаче разрешений, учитывая территориальные, климатические и иные особенности. Этот подход в полной мере реализован в Швеции, где комплексные экологические разрешения выдаются судами по земельным и экологическим делам. Согласно Кодексу окружающей среду Швеции[1], процедура выглядит следующим образом: подача заявки в суд на получение комплексного экологического разрешения, обнародование заявки, сбор отзывов органов государственной власти, общественности и иных заинтересованных лиц, ответ заявителя на отзывы, главное слушание с возможным посещением объекта и вынесение решения суда, которое возможно обжаловать. В среднем на рассмотрение заявки требуется около года.

ния“, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». — URL: http://www.pravo.gov.ru.

[1] URL: http://www.government.se/legal-documents/2000/08/ds-200061.

Безусловно, в рамках российской судебной системы ввиду отсутствия специализированных экологических судов, а также ввиду значительно большего количества объектов, подпадающих под области применения НДТ, воплотить в этой части шведский опыт не представляется возможным. Тем не менее учитывать принцип индивидуального подхода при нормировании в области охраны окружающей среды видится обоснованным.

В настоящее время активно ведётся работа по созданию справочников НДТ и по разработке и принятию подзаконных актов в развитие Федерального закона № 219-ФЗ, в рамках которой предстоит решить ещё ряд концептуальных вопросов. Например, учёт выбросов парниковых газов, что является актуальным для России в свете подписания Парижского климатического соглашения и подготовки к его ратификации. В этом направлении, прежде всего, необходимо создать систему учёта парниковых газов.

Ввиду того, что Федеральный закон № 219-ФЗ уже заложил основы системы учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, то полагаем, что использование данного инструментария является одним из наиболее перспективных решений учёта выбросов парниковых газов.

Несмотря на то, что многие вопросы, связанные с переходом на технологическое нормирование, основанное на НДТ, ещё только предстоит решить, тем не менее реализация Федерального закона № 219-ФЗ позволит нашей стране выйти на мировой уровень экологической эффективности и модернизовать производственный сектор. Представляется, что о значимости экологических проблем свидетельствует и повторное проведение в России Года экологии в 2017 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации[1].

Библиография

1. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году». — URL: http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/b27/gosdoklad_2015.pdf.
2. *Бобылёв С. Н.* Макроэкономические механизмы окружающей среды // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. Обзорная информация, выпуск № 9 / Под ред. Ю. М. Арского. — М., 2008.
3. Экологизация современного российского государства и права: монография / Под ред. А. В. Захарова. — М., 2015.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии». — URL: http://www.pravo.gov.ru.

4. *Чуркин Н. П.* Проблемы законодательного обеспечения природоохранной деятельности в Российской Федерации // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. Обзорная информация, выпуск № 9 / Под ред. Ю. М. Арского. — М., 2008.
5. *Матвеева Е. В.* Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: дисс. ... к. ю. н. — М., 2010.

Нарышева Наталья Германовна

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

land@law.msu.ru

Правовые цели в механизме реализации государственной земельной политики[1]

Аннотация

В статье определены понятие, значение и виды правовых целей в механизме реализации государственной земельной политики. Определено соотношение политических и правовых целей, задач правового регулирования и правовых средств.

Ключевые слова: государственная земельная политика, правовые цели в сфере использования и охраны земель, задачи правового регулирования земельных отношений, земельно-правовые средства, правовой режим земельных участков.

Правовое регулирование общественных отношений является одним из основных средств реализации государственной политики. В свою очередь, базу правового регулирования общественных отношений составляют нормы права как общеобязательные правила поведения, обеспечиваемые силой государственного принуждения. В связи с этим, законодательную (правотворческую) деятельность следует рассматривать как начальный этап реализации государственной политики.

Разработка государственной политики основывается на определении целей, которые государство ставит в той или иной сфере обще-

[1] Статья подготовлена при информационной правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».

ственной жизни. Одним из основных условий эффективности права как средства реализации государственной политики является четкая трансформация политических целей, сформированных на уровне программных документов или политических заявлений высших должностных лиц государства, в *правовые цели*, которые определяют направленность нормативного правового регулирования общественных отношений.

Правовые цели являются разновидностью политических целей государства. К ним относятся такие цели, которые могут быть достигнуты *правовыми средствами*. В широком смысле к правовым целям могут быть отнесены и цели, достижение которых предполагает использование арсенала организационных, экономических или технических средств, но системное применение которых не представляется возможным вне нормативно-организационного воздействия, которое может обеспечить лишь право.

Правовые цели можно рассматривать в *объективном* и *субъективном* преломлении. В первом случае цель определяется тем общественно-необходимым результатом, который государство планирует достичь в результате реализации своей политики с помощью правовых средств. Во втором случае правовая цель сводится к обеспечению интересов той или иной социальной группы, в том числе самого государства.

Правовые цели условно можно разделить на две группы: *общие* и *текущие (конкретные*). Общие цели, как правило, носят постоянный характер, поскольку определяются не столько содержанием конкретных программных документов, разрабатываемых на среднесрочную перспективу, сколько особенностями конституционного строя и фундаментальными конституционными положениями. Текущие (конкретные) правовые цели могут формироваться как на основе содержания программных документов отраслевого характера, так и возникать в результате появления нового вектора социально-экономического развития, изменения внешнеполитической обстановки, формирования концептуальных правовых позиций высших судебных органов, осознания необходимости восполнения системного пробела правового регулирования и т. д.

В случае если общественно-необходимый результат реализации государственной политики складывается из нескольких составляющих либо интересы одной и той же социальной группы сложносоставны, следует исходить из того, что цель имеет соподчинённые *подцели*. Соотношение правовых целей и *задач правового регулирования* заключается в том, что последняя в самом общем виде содержит указание на правовой способ достижения цели. Иными словами, задача правового регулирования является связующим звеном между правовой целью и правовым средством.

Анализ конституционно-правовых основ Российской Федерации, правового регулирования земельных отношений, включая состояние реальных правоотношений, правовых позиций высших судебных органов позволяет выявить следующие *общие правовые цели в сфере использования и охраны земель.*

1. **Создание условий первоочередного использования земли для реализации государством своих функций.** В субъективном преломлении эта цель заключается в обеспечении государственных интересов.

Форма государственного устройства Российской Федерации обусловливает тот факт, что носителем государственных интересов является не только Российская Федерация, но и её субъекты, в связи с этим рассматриваемая цель правового регулирования земельных отношений складывается из двух подцелей: обеспечение федеральных интересов и обеспечение интересов субъектов Российской Федерации, содержание которых определяется установленным Конституцией Российской Федерации[1] разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами, получившим дальнейшее развитие в ряде федеральных законов.

При этом необходимо иметь в виду, что содержание отдельных положений законодательства свидетельствует о том, что действительная политическая воля государства направлена на то, что интересы Российской Федерации подлежат реализации в приоритетном по отношению к иным субъектам порядке. В частности, в соответствии с п. 3 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утверждённым документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения[2].

Соответствующую данной подцели задачу можно сформулировать как правовое обеспечение приоритета использования земли для осуществления государством своих функций, в том числе осуществления органами государственной власти своих полномочий.

Предусмотренные действующим законодательством правовые средства для решения указанной задачи сводятся к определению места планируемого размещения объектов капитального строительства федерального и регионального значения; изъятию земельных участков для государственных нужд; резервированию земель и земельных участков в этих же целях; установлению особых правил предоставления земель-

[1] Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. — URL: http://www.pravo.gov.ru (проверено 1 августа 2014 г.).

[2] СЗ РФ. — 2005. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 16.

ных участков для осуществления видов деятельности, обусловленных выполнением государством своих функций.

2. Создание условий использования земли для решения вопросов местного значения. Применительно к правовому регулированию земельных отношений выделение этой цели в самостоятельную обусловлено формально-юридическими причинами: в силу ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В остальном достижение этой цели осуществляется правовыми средствами, описанными выше с учётом обеспечения приоритета интересов Российской Федерации.

3. Создание условий устойчивого развития, рационального использования и охраны земель. В субъективном преломлении эту цель заключается в обеспечении общественных интересов.

Базовое содержание этой цели определяется положениями ст. 9 Конституции Российской Федерации: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Несмотря на то, что буквальное толкование приведённого положения Конституции Российской Федерации ограничивает круг субъектов, в интересах которых обеспечивается использование и охрана земель, — *народы, проживающие на соответствующих территориях,* — в свете правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации следует исходить из того, что использование и охрана земли должны быть направлены на обеспечение совокупных интересов всего многонационального народа Российской Федерации[1].

Ещё более широкий подход к определению носителя этого интереса предлагает применять М. М. Бринчук. Он полагает, что принципиально важно учитывать экологические права и интересы не только живущих людей, но и будущих поколений. По его мнению, юридические права будущих поколений вытекают из концепции устойчивого развития[2].

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // СЗ РФ. — 2000. — № 25. — Ст. 2728.

[2] *Бринчук М. М.* Право собственности на природу и экологические права человека // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сб. тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции. М. 2006. — С. 36.

Учитывая многофункциональный характер земли, её фундаментальное значение в общественной жизни, указанная цель распадается на ряд подцелей, которые в значительной степени вступают в противоречие между собой. В самом общем виде рассматриваемая цель включает в себя следующие подцели:

1) сохранение земли (в количественном и качественном выражении) как средства производства;
2) сохранение земли как компонента природных комплексов, исключённых из хозяйственного использования или ограниченных в нем;
3) создание условий использования земли в качестве пространственного базиса для размещения объектов капитального строительства.

Антагонизм рассматриваемых целей носит объективный характер: земля (земельный участок как часть земной поверхности в установленных границах) не может выступать одновременно и как средство производства, и как компонент природного комплекса, и как пространственный базис. В связи с этим, для дальнейшего правового регулирования земельных отношений актуальным является не только определение цели обеспечения общественных интересов и составляющих её подцелей, но и чёткое распределение приоритетов. Последнее определяет специальные задачи правового регулирования земельных отношений, заключающиеся в определении критериев отграничения земель, использование которых допускается лишь в приоритетных целях, а также обеспечении сохранения количественного и качественного состояния таких земель.

Базовым правовым средством обеспечения общественных интересов является установление правового режима земельного участка, определяющего комплекс средств правового воздействия в отношении лиц, осуществляющего использование земельного участка, а также иных лиц (включая органы государственной власти и органы местного самоуправления), являющихся субъектами земельных правоотношений. В связи с этим, задачи правового регулирования применительно к рассматриваемой цели находятся в плоскости расширения, дифференциации и конкретизации правовых средств определения содержания правового режима земельного участка и организационно-правовых средств его установления и изменения.

4. Создание условий реализации права на благоприятную окружающую среду и благоприятную среду жизнедеятельности при использовании земли. В субъективном преломлении эта цель заключается в обеспечении общественных интересов относительно компактно проживающих групп населения.

Основной формой реализации этих прав является участие граждан и представителей общественных организаций в принятии решений, из-

меняющих правовой режим земель и земельных участков и создающих угрозу нарушения указанных прав. Основными правовыми средствами, применяемыми в настоящее время для достижения указанной цели, являются обеспечение доступа к информации о проектах нормативных и ненормативных актов в сфере использования земель и осуществления градостроительной деятельности, обеспечение обязательности рассмотрения обращений граждан и их объединений, а также проведения публичных слушаний по проектам актов в сфере градостроительства.

Следует признать, что текущий период характеризуется достаточно низкой востребованностью вышеперечисленных правовых средств в силу недостаточного уровня заинтересованности граждан в благоприятной окружающей среде и благоприятной среде жизнедеятельности. Зачастую социальные и экономические потребности оказываются более значимыми для населения, нежели экологические. Кроме того, достаточно высок уровень правового нигилизма, проявляющийся в убеждённости в невозможности повлиять на принятие управленческого решения в сфере использования земель и градостроительной деятельности. Однако, несмотря на указанные обстоятельства, рассматриваемую цель не следует списывать со счетов: по мере развития гражданского общества потребность в правовых инструментах воздействия общественности на принятие управленческих актов будет возрастать. В связи с этим правовое регулирование использования и охраны земель должно основываться на основе открытости принятия управленческих решений в рассматриваемой сфере, и эта открытость должна обеспечиваться принудительной силой закона[1], что и определяет задачу правового регулирования земельных отношений применительно к рассматриваемой цели.

5. Создание условий использования земли как фактора экономического роста и решения иных социальных задач. В субъективном преломлении эта цель заключается в обеспечении усреднённых

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга „О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге“, статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга „О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге“» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2011. — № 2.

правомерных интересов[1] правообладателей земельных участков и лиц, заинтересованных в приобретении прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

При анализе этой цели необходимо иметь в виду, что правомерные интересы в использовании земли обеспечиваются в значительной степени гражданско-правовыми средствами в свете того, что земельные участки включены в гражданский оборот. Однако эти средства не представляется возможным признать достаточным набором инструментов, обеспечивающим интересы лиц, использующих земельные участки и заинтересованных в приобретении прав на земельные участки.

В частности, основания и порядок возникновения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, в силу объективных причин регулируются на основе сочетания публично-правовых и частноправовых начал. Изменение правового режима земельного участка, в том числе находящегося в частной собственности, в полном объёме базируется на публично-правовой основе. В связи с этим, значение земельно-правовых инструментов обеспечения интересов правообладателей земельных участков не стоит недооценивать, что и определяет включение рассматриваемой цели в число правовых целей в сфере использования и охраны земель.

Поскольку интересы частных лиц, основанных на использовании земли, носят комплексный характер, то указанная цель является сложносоставной и распадается на самостоятельные подцели. Каждая из подцелей имеет особое преломление применительно к интересам граждан, использующим земельные участки для собственных нужд (для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства и т. д.).

В самом общем виде рассматриваемая цель включает в себя следующие подцели:

1) обеспечение доступности земельных ресурсов для частных лиц;
2) создание организационно-правовых условий вовлечения земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в гражданский оборот, включая образование земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в объёме, соответствующем спросу на их использование;
3) обеспечение учёта интересов правообладателей при изменении правового режима земельных участков.

[1] Определение указанного вида интереса предложено А. А. Шулаковым. — См.: *Шулаков А. А.* Консеквенциальный метод в международном частном праве // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 1. СПС «КонсультантПлюс». Комментарии законодательства.

Комплексный характер рассматриваемой цели предопределяет широкий спектр соответствующих задач правового регулирования: от поиска оптимального соотношения конкурентных и неконкурентных процедур предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, до расширения применения дозволения как средства правового воздействий при определении конкретного вида использования земельного участка.

6. **Обеспечение надлежащего использования и охраны земельных участков.** Эта цель в значительной степени вытекает из цели обеспечения общественных интересов в сфере использования и охраны земель, которая достигается посредством установления правового режима земельных участков. В связи с этим в субъективном преломлении указанная цель заключается в обеспечении общественных интересов всего народа Российской Федерации.

Поскольку правовой режим земельных участков представляет собой совокупность средств правового воздействия в отношении правообладателей земельных участков и иных субъектов земельных правоотношений, то необходим комплекс правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения соответствующих предписаний и запретов.

Средства достижения этой цели носят межотраслевой характер, поскольку базируются, в первую очередь, на организации контрольно-надзорных мероприятий и привлечении к юридической ответственности за неисполнение соответствующих требований в сфере использования и охраны земель. В связи с этим задачи правового регулирования земельных отношений в рамках достижения указанной цели заключаются в подборе оптимального сочетания правовых средств обеспечения надлежащего использования и охраны в зависимости от вида правового режима земельного участка. Кроме того, существенное значение имеет определение юридических критериев правомерного поведения лиц, использующих земельные участки.

Текущие (конкретные) правовые цели в сфере использования и охраны земель, в отличие от общих, характеризуются значительным разнообразием. Вместе с тем представляется возможным выделить магистральную направленность формирования текущих правовых целей в рассматриваемой области общественных отношений. Эта направленность обусловлена необходимостью правового обеспечения дифференциации социально-экономического развития различных территорий. Применительно к сфере земельных отношений эта комплексная правовая цель находит своё выражение в необходимости с помощью земельно-правовых инструментов обеспечить особые требования к исполь-

зованию и охране земель в пределах различных видов территорий, от отдельных субъектов Российской Федерации до игорных зон.

В заключение необходимо отметить, что правильное определение правовых целей, которые отражают действительную политическую волю государства, имеет большое значение для развития правовой доктрины и права как самостоятельного явления. Во-первых, определение правовых целей, как общих, так и конкретных, а также выявление соподчинённых подцелей является необходимым условием эффективности научных исследований в области правовых средств реализации государственной политики. Во-вторых, чёткое понимание правовых целей обеспечивает устойчивый вектор развития отраслевой системы права. В-третьих, определённо сформулированные правовые цели позволяют использовать соответствующие наработки в правотворческой деятельности для формулировки преамбул законов и иных нормативных правовых актов, специальных положений, определяющих цели и задачи отраслевого законодательства, а также принципов законодательства, в которых должна находить выражение детерминированность правового регулирования соответствующей группы общественных отношений.

Библиография

1. *Бринчук М. М.* Право собственности на природу и экологические права человека // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сб. тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции.
2. *Шулаков А. А.* Консеквенциальный метод в международном частном праве // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 1.

Пасынков Анатолий Андреевич

Доктор геолого-минералогических наук

Профессор кафедры землеведения и геоморфологии географического факультета Таврической академии Крымского университета имени В. И. Вернадского

Симферополь, Республика Крым, Россия

Anatoly.pasynkov@yandex.ua

Экологическое состояние прибрежно-морских территорий Крыма

Аннотация Экологические проблемы прибрежно-морских районов Крыма связаны с комплексом причин социально-

экономического и природно-ресурсного характера, нашедших свое отражение в характере природопользования. Основными источниками загрязнения являются: нефть и нефтепродукты, тяжелые металлы, сточные воды, источники бактериального и биологического загрязнения, источники механического загрязнения, деградация береговых зон, кислотные дожди.

Ключевые слова: экологическое состояние, прибрежно-морские районы, ПДК, рекреационные зоны.

Основными проблемами экологии Чёрного моря являются: высокий уровень загрязнения морских вод; угроза здоровью населения и непоправимая потеря биологического многообразия и биологических ресурсов моря; уменьшение объёмов улова рыбы и заготовки морепродуктов; снижение качества морских рекреационных ресурсов; повышение интенсивности разрушения морских берегов, деградация земель прибрежной полосы; угроза исчезновения видов животных и растений, занесённых в Красную книгу; уменьшение объёмов разведения ценных промышленных видов моллюсков и рыб; отсутствие системы интегрированного управления морским природопользованием, включая решение его технологических проблем.

В донных отложениях портов наблюдаются высокие концентрации нефтепродуктов, тяжёлых металлов, фенолов, СПАВ и других токсических соединений.

На фоне значительного общего загрязнения Азово-Черноморского бассейна южное и западное побережье Крыма оказались в относительно благополучном положении благодаря особенностям циркуляции морских вод. Наибольший ущерб крымским прибрежным водам наносят локальные местные источники загрязнения, расположенные в акваториях бухт и заливов со слабым водообменом. Меньший ущерб причинён водным экосистемам у открытых берегов.

Для интегральной оценки экологического состояния контактных зон суши и прилегающего шельфа нами принята концепция «Прибрежно-морские территории Крыма (ПМТ)» — объединённые уникальные зоны промышленной, селитебной и рекреационной нагрузки, расположенные и в прибрежной зоне, и на акватории прилегающего шельфа. Такой подход позволяет провести районирование ПМТ на основе выделения прибрежно-морских районов (ПМР) [3, 4].

Прибрежно-морской район — природно-антропогенная система, объединяющая водосборную площадь основной речной артерии, источники загрязнения, характерные для данного района, устье реки и при-

легающий участок шельфа, откуда берут начало потоки наносов в виде терригенного и биогенного материала, жидких стоков и связанных с ними поллютантов, приоритетных для каждого из районов (Рис. 1) [3, 4].

Рис. 1. Бухта мыса Казантип в Азовском море — пример прибрежно-морского района с характерным замкнутым гидрологическим режимом, собственным бюджетом наносов и устьем небольшой балки, поставляющей в воду потоки нефтяной смеси из нефтяной скважины.

В целом экологические проблемы ПМР Крыма связаны с комплексом причин социально-экономического и природно-ресурсного характера, нашедших своё отражение в характере природопользования. Их общее экологическое состояние определяется на локальном уровне развитием площадных и локальных источников загрязнения.

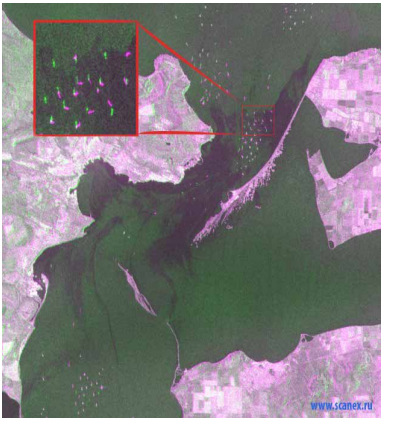


Рис. 2. Струйное распределение нефтепродуктов в Керченском проливе после катастрофы.

Основными источниками загрязнения ПМТ Крыма являются: нефть и нефтепродукты; тяжёлые металлы; сточные воды; источники бактериального и биологического загрязнения; источники механического загрязнения; деградация береговых зон; кислотные дожди.

Загрязнение нефтью и нефтепродуктами наиболее активно выражено в районах нефтегазоразведочных работ и объектах портовой инфраструктуры. Особый вклад в ухудшение экологической

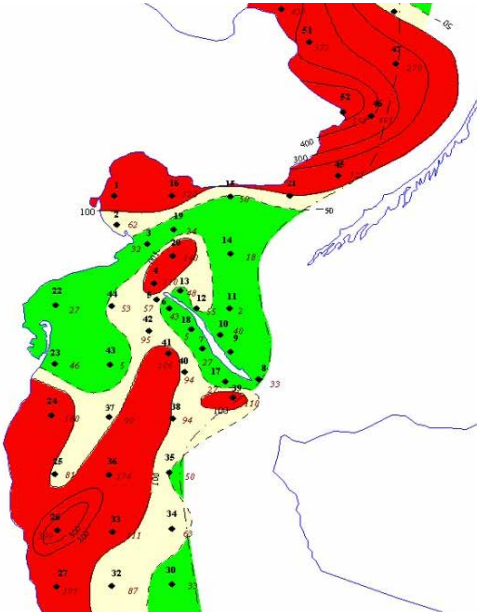


Рис. 3. Карта загрязнения Керченского пролива нефтепродуктами после катастрофы 11 ноября 2007 г. Красные поля — содержание нефтепродуктов выше ПДК; зелёные поля — содержание нефтепродуктов на уровне ПДК.

обстановки вносят буровые скважины, ведущие поисково-разведочные и эксплуатационные работы в прибрежной полосе и на шельфе морей. Причём вследствие замкнутого технологического цикла бурения и добычи, загрязнение окружающей среды происходит, чаще всего, от вспомогательных судов сопровождения разведки и эксплуатации месторождений и форс-мажорных обстоятельств.

Основными загрязняющими компонентами морской среды являются нефтепродукты.

Содержание нефтепродуктов в воде открытых частей Чёрного моря в основном ниже ПДК (0,05 мг/л). Наиболее чистыми по содержанию нефтепродуктов (до 0,02 мг/л) являются ПМТ Южного берега Крыма.

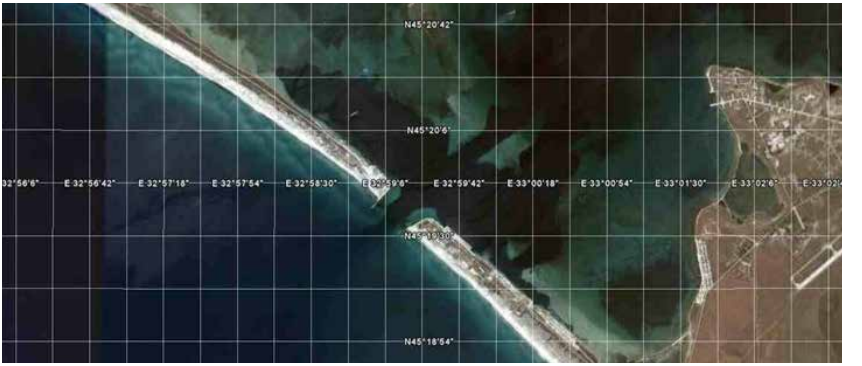
Наиболее загрязнёнными ПМТ юго-западного Крыма нефтепродуктами являются севастопольские бухты и Керченский пролив. Превышение уровней ПДК достигает 2–3 раз, что объясняется широким развитием баз, доков и другой портовой инфраструктуры. Чистотой вод и побережий не отличаются также и другие морские порты Крыма, принимающие устья рек и крупных балок.

Экологическая катастрофа 11 ноября 2007 г. в Керченском проливе привела к сбросу в морские воды от 2 до 4 тыс. тонн мазута и около 7 тыс. тонн серы. Постоянно действующие течения привнесли загрязнение нефтепродуктами из Керченского пролива в область его предпроливья (Рис. 2, 3).

ПМТ тяжёлыми металлами наиболее значительно в акваториях морских портов и в приустьевых участках долинно-речных систем. Донный и водный пробоотбор с последующими аналитическими иссле-

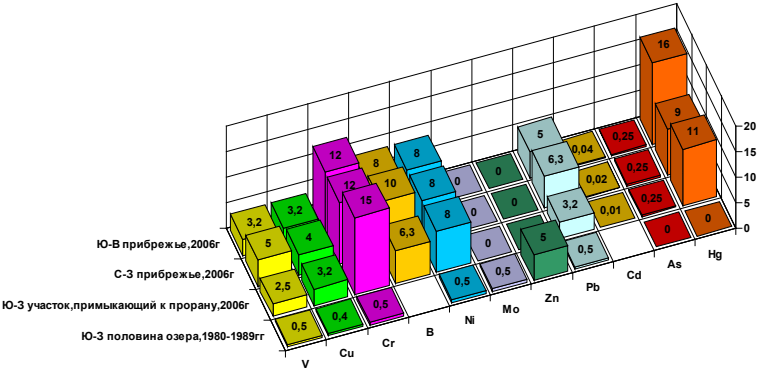
дованиями позволил построить диаграммы распределения содержаний основных тяжёлых металлов в донных осадках лимана Донузлав и прилегающего шельфа (Рис. 4).

Рис. 4. Акватория лимана Донузлав и прилегающего шельфа.



По результатам исследований вод и осадков были установлены аномально высокие концентрации ртути, кадмия, мышьяка, свинца, цинка и нефтепродуктов. Наиболее высокие концентрации загрязняющих веществ приурочены к побережью, где была расположена военно-морская база флота (Рис. 5).

Рис. 5. Диаграммы распределения содержания тяжёлых металлов в донных осадках озера Донузлав и прилегающего шельфа (мг/кг, Hg пЧ10–7 %) [5].



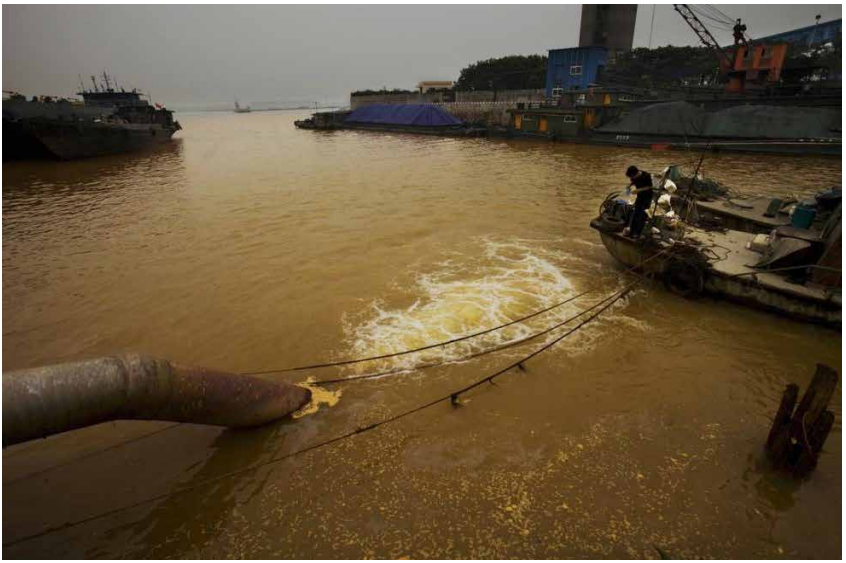
а — среднее содержание, б — максимальное содержание, в — минимальное содержание; 0 — элемент не обнаружен, пустая площадка — анализ не производился.

Для ПМТ Крыма наибольшее количество нарушений природоохранного законодательства отмечено в сфере обращения с отходами, в этом плане больше всего страдает Южный берег Крыма, где коммунальными предприятиями происходит ***сброс неочищенных сточных вод.***

По данным Рескомприроды Крыма, наибольший ущерб от сброса сточных вод наблюдается от водоканалов Ялты, Алушты, Феодосии, Керчи и посёлка Малореченского.

Сверхнормативные сбросы в Чёрное море в районе Феодосии загрязняющих веществ причинили значительный финансово-экономический ущерб и общее загрязнение прилегающих акваторий (Рис. 6).

Рис. 6. Сброс сточных и промышленных вод в акваторию Феодосийского залива.



В прибрежной мелководной зоне уровень загрязнения синтетическими поверхностно-активными веществами достаточно высок, но в открытых районах Чёрного моря остаётся на низком уровне (в среднем в 2 раза ниже ПДК).

Бактериальное и биологическое загрязнение

Через сбросные коллекторы санаториев, домов отдыха и домов и построек частного сектора в прибрежных рекреационных зонах нередко в море выливались фекальные воды и нечистоты из-за разрушенных трубопроводов, зачастую выходящих на городские пляжи.

Селитебные участки ПМТ, расположенные по берегам рек западного берега Крыма (Бельбек, Кача, Альма), не канализированы и являются потенциальными загрязнителями акватории Чёрного моря из-за сбросов неочищенных стоков. Индекс загрязнения речной воды значительно превышает нормативы. Источником поступления поллютантов является высокотоксичный поток поллютантов, исходящий из свалки на Мекензиевых горах.

Самоочищения воды в прибрежной зоне, где преобладает привозной материал, практически не происходит. В летний жаркий период, когда наблюдается высокая плотность рекреантов на ограниченных территориях пляжей, качество морской воды снижается, она теряет лечебные и оздоровительные свойства, отмечается рост желудочно-кишечных заболеваний.

Даже канализированные участки ПМТ также отрицательно влияют на загрязнение прибрежных вод и состояние пляжей. Почвенный грунт, вымываемый со строительных площадок паводковыми водами, заиливает прибрежные участки морского дна, что приводит к деградации и гибели зоо- и фитобентосных сообществ, являющихся природными биофильтрами.

Механическое загрязнение

Для ПМТ Крыма механическое загрязнение береговых зон носит чётко выраженный сезонный характер, в курортные сезоны загрязнение пляжей.

Остаётся нерешённой проблема утилизации мусора, увеличивается число несанкционированных свалок, происходит повсеместная хаотическая застройка береговой зоны рекреации. Антропогенный прессинг вызывает сукцессионные процессы в береговых ландшафтах. Происходит деградация прибрежных морских экосистем. При преобладании привозного материала не происходит самоочищения воды в прибрежной зоне. При скоплении людей в жаркий летний период качество морской воды снижается, она теряет лечебные и оздоровительные свойства.

Деградация береговых зон

На Западном побережье Крыма промышленная добыча песка приводит к эрозии пляжей. С разработкой месторождений строительных песков в Чёрном море связаны активизация абразионных и обвально-оползневых процессов и процессы сокращения пляжей.

В пределах ПМР нарушается бюджет наносов, разрушается равновесное положение динамического профиля берегового склона. Непродуманные и нерациональные проекты строительства берегозащитных сооружений (строительство частокола бун, подпорных стенок и т. д.) привело к размыву и сокращению ширины естественных песчано-га-

лечных пляжей. Ежегодно прибрежная полоса Западного Крыма сокращается на 0,5–3 м. Дальнейшая добыча песка на озере Донузлав и в порту г. Евпатория приведёт к уничтожению песчаных пляжей Евпатории, Саки, Николаевки, с. Песчаное.

Рекреационная ёмкость естественных пляжей в восточной части Крымского полуострова низка, их ширина в основном — от 2 до 30 м. Побережье интенсивно застраивается, и при этом уничтожаются литоральная растительность и естественные галечно-песчаные пляжи.

Загрязнение кислотными дождями

Самой крупной экологической проблемой Крыма является т. н. Армянско-Красноперекопский промышленный узел, включающий в себя Армянский промышленный центр производства анилиновых красителей, соды, двуокиси титана, серной кислоты, аммофоса и Крымский содовый завод. Деятельность этих предприятий приносит общее загрязнение как окружающим рекреационно-селитебным участкам, так и прилегающему мелководному бассейну Каркинитского залива с его заповедным хозяйством «Лебяжьи острова».

В Армянско-Красноперекопском промышленном ПМР нередки кислотные дожди, поражающие прилегающую территорию и акваторию Чёрного моря (Рис. 7).

Рис. 7. Армянский промышленный центр производства анилиновых красителей, соды, двуокиси титана, серной кислоты, аммофоса (завод «Титан»).

Санитарно-гигиенические нормы концентраций поллютантов в донных осадках и морских водах в странах СНГ не разработаны. В действующих ПДК не учитывается суммарный эффект химического и биологического накопления загрязняющих веществ, их миграционные способности и трансформации в организме биологических особей, в т. ч. человека. В основу наших оценок положен ведущий фактор — степень комфортности существования биологических особей [7]. Эти критерии отвечают требованиям Санитарных норм и правил [6]. Для оценки экологического состояния природной среды ПМТ применены следующие оценочные параметры:

1) удовлетворительное состояние — территория не требует восстановительных мероприятий;
2) условно удовлетворительное состояние — эпизодическое превышение одного из определённых показателей, которые требуют более жёсткого соблюдения регламентирующих норм охраны природной среды;
3) неудовлетворительное состояние — постоянное превышение норм одного или нескольких факторов;
4) катастрофическое состояние — постоянное интенсивное влияние большинства факторов, требующих неотложных восстановительных мероприятий.

В пределах субаквальных зон представленные ниже оценочные параметры применены для дифференцированных характеристик состояния вод речного стока (приустьевые участки, замыкающие створы), морских вод в заливах, морских вод в открытом море, придонных вод, поровых вод и донных биоценозов и донных отложениях.

1) удовлетворительное состояние — нормальное развитие донных биоценозов;
2) условно удовлетворительное состояние — эпизодическое загрязнение природной среды с быстрой деструкцией токсикантов, выносимых в зону шельфа. Повышенное содержание токсикантов в тест-организмах;
3) плохое — длительные периоды загрязнения, приводящие к угнетению донных биоценозов, снижению биопродуктивности без изменения видового состава;
4) катастрофическое состояние — состояние несовместимое с нормальным развитием биоценозов, изменение видового состава, вызванное одним или сочетанием нескольких факторов.

В соответствии с изложенной выше методикой оценки экологического состояния окружающей среды ниже дана краткая геоэкологическая характеристика ПМР Крыма в пределах его Черноморского побережья [1,2].

Западная ПМТ

Каркинитский ПМР

Экологическое состояние района в зоне Каркинитского залива оценивается как «катастрофическое» из-за наличия токсичных веществ, попадающих с площадным смывом, сбросом поливных вод, аэральным путём от химических предприятий Армянского промышленного центра производства анилиновых красителей, соды, двуокиси титана, серной кислоты, аммофоса и Красноперекопского промузла. В устьях лиманов наблюдаются остатки сероводородного загрязнения (придонные, иловые воды), не связанные с антропогенными источниками. Качество морских вод не соответствует требованиям СанПиН, в донных осадках отмечается наличие тяжёлых металлов в концентрациях, превышающих 2 ПДК. В открытых побережьях фиксируется угнетённое состояние бентоса на локальных участках, а в заливах- изменение видового состава, разрушение биоценозов, гибель отдельных видов.

Западно-Крымский ПМР

Водораздельная поверхность: «удовлетворительное» в пределах узкой прибрежной полосы в западной части Тарханкутского полуострова и «условно удовлетворительное» на основной части водоразделов с эпизодическим превышением одного из определяющих факторов, требующее более жесткого соблюдения регламентирующих норм охраны геологической среды. Площадь, прилегающая к гг. Евпатория, Саки — «плохое» с постоянным превышением норм одного или нескольких факторов. Морская вода в открытых побережьях соответствует требованиям СанПиН, но в заливах фиксируется локальное загрязнение. В донных осадках открытых побережий концентрации токсичных элементов не превышают 2 ПДК. В заливах отмечаются локальные участки загрязнения и установлены факты субмаринной разгрузки загрязнённых вод в море. В открытых побережьях — типичный видовой состав и биомасса бентосных организмов, в заливах фиксируется угнетённое состояние бентоса на локальных участках.

Качинско-Севастопольский ПМР

Водораздельная поверхность в пределах среднего течения рек и их притоков: «условно удовлетворительное» с эпизодическим превышением одного из определяющих факторов, требующее более жесткого соблюдения регламентирующих норм охраны геологической среды. Водосборная поверхность низовьев речной сети и озёр: «плохое» с постоянным превышением норм одного или нескольких факторов. Северные окрестности г. Севастополя — «катастрофическое» на участке, деятельности военно-хозяйственных объектов. Отмечается постоянное загрязнение вод

и донных осадков. Качество морских вод на большей акватории района соответствует требованиям СанПиН, но в районе объектов — не соответствует требованиям, как и состояние донных осадков. По большей части концентрации тяжёлых металлов не превышают 2 ПДК. В открытых побережьях и заливах типичный видовой состав и биомасса бентосных организмов, характерных для доминирующих литологических разностей.

Юго-западная ПМТ

Севастопольско-Балаклавский ПМР

Водораздельная поверхность верховьев рек: «удовлетворительное» и «условно удовлетворительное» с эпизодическим превышением одного из определяющих факторов, требующее более жёсткого соблюдения регламентирующих норм охраны геологической среды. Водосборная поверхность низовьев речной сети и ПГА г. Севастополя: «плохое» с длительными периодами загрязнения, постоянным превышением норм одного или нескольких факторов. Бухты и заливы: «плохое» в условиях периодического загрязнения. Отмечаются длительные периоды загрязнения, приводящие к угнетению донных биоценозов, снижению биопродуктивности без изменения видового состава и «катастрофическое». Отмечается постоянное загрязнение вод и донных осадков. Состояние участков порта и заливов несовместимо с нормальным развитием биоценозов; происходит частичное изменение видового состава, вызванное сочетанием нескольких факторов.

ПМР Юго-Западного Крыма

ПМР является основной зоной рекреации и в экологическом отношении он наиболее безопасен. Вместе с тем, на отдельных участках установлены очаги локального загрязнения, приуроченные к объектам очистного назначения и глубоководного выпуска сточных вод. Расстояние от уреза воды, на котором производится выброс стоков, составляет 2260 м.

Южные склоны Крымских гор — экологическое состояние «удовлетворительное», на локальных участках «условно удовлетворительное» с эпизодическим превышением одного из определяющих факторов, требующее более жесткого соблюдения регламентирующих норм охраны геологической среды. Низовья временных водотоков в районе г. Ялта: «плохое» с постоянным превышением норм одного или нескольких факторов. Область шельфа: «удовлетворительное», но на локальных участках «условно удовлетворительное» в условиях периодического загрязнения. Морская вода в устьях временных водотоков не соответствует гигиеническим нормативам. В открытых побережьях фиксируется локальное периодическое загрязнение. В заливах вода не соответствует нормативам

СанПиН. Состояние донных осадков: в открытых побережьях отмечаются локальные участки загрязнения, в заливах — токсичные металлы в концентрациях выше 2 ПДК. Для биосистем: в открытых побережьях развит типичный видовой состав и биомасса бентосных организмов, на отдельных участках заливов — угнетённое состояние бентоса.

ПМР Юго-Восточного Крыма

Водораздельная поверхность южного склона Крымских гор — экологическое состояние «удовлетворительное», но для района г. Феодосия — «условно удовлетворительное» с эпизодическим превышением одного из определяющих факторов, требующее более жёсткого соблюдения регламентирующих норм охраны геологической среды. Устья и низовья речной сети: «условно удовлетворительное». Состояние шельфовых вод в основном — «удовлетворительное», но в акватории Феодосийского залива: «плохое». Отмечается постоянное загрязнение вод свыше 2 ПДК и донных осадков. Состояние участков несовместимо с нормальным развитием биоценозов; происходит частичное изменение видового состава, вызванное сочетанием нескольких факторов.

Керченско-Таманская ПМТ

Прикерченский ПМР

К наиболее опасным природным процессам для ПМР относятся проявления грязевого вулканизма и сейсмичности.

Оценка экологического состояния Прикерченского ПМР представляется следующей.

Водораздельная поверхность: «удовлетворительное».

Акватория шельфа: «удовлетворительное» и «условно удовлетворительное» на локальных участках, прилегающих к местам проведения военных манёвров (м. Опук, м. Такиль). Воды и донные осадки по своим характеристикам соответствуют требованиям СанПиН, а концентрации поллютантов не превышают ПДК. В морских водах — типичный видовой состав и биомасса бентоса.

Библиография

1. *Емельянов В. А. Митропольский А. Ю.* Геоэкология Черноморского шельфа Украины. В. А. Емельянов, А. Ю. Митропольский, Е. И. Наседкин, А. А. Пасынков, Ю. Д. Степаняк и др. — К.: Академпериодика, 2004. — 296 с.
2. *Емельянов В. А., Пасынков А. А.* Геоэкология Украинского сектора глубоководнойзоны Черного моря / А. В. Емельянов, А. А. Пасынков, Л. А. Пасынкова, Л. А. Прохорова. — Киев: Изд-во «Академпериодика», 2012. — 350 с.

3. *Пасынков А. А.* Комплексный подход к эколого-геологическому районированию прибрежно-морских территорий Украины // Сб. материалов 5-го Междунар. симпозиума «Экологические проблемы Черного моря». — Одесса: ОЦНТЕИ, 2001. — С. 15–20.
4. *Пасынков А. А., Степаняк Ю. Д., Тихоненкова Е. Г.* Критерии оценки и мониторинг экологического состояния морской среды и донных отложений Черного и Азовского морей. Киев, Вестник Укр. дома экономических и научно-технических знаний. Научно-технический журнал. — 1998. — № 8. — С. 8–14.
5. *Пасынков А. А.* Методика и технология экологического мониторинга геологической среды акватории Черного моря в районе Донузлавского лимана / Пасынков А. А., Тихоненков Э. П., Тихоненкова Е. Г. // Сборник «Экологическая безопасность прибрежной и шельфовой зон и комплексное использование ресурсов шельфа». (Севастополь, 2011). — НАН Украины, МГИ, [Редкол: В. А. Иванов и др.]. Севастополь. — Вып. 25. 2011. — С. 15–18.
6. Санитарные правила и нормы охраны поверхностных вод от загрязнения. — М., 1988. — № 4630 от 4.07.88.
7. *Юровский Ю. Г.* Критерии оценки экологического состояния морских вод и донных осадков // Сб. «Экологическая безопасность прибрежной и шельфовой зон и комплексные исследования ресурсов». — Севастополь, МГИ НАНУ, 1999. — С. 298–306.

Пашова Маргарита Сергеевна

Кандидат юридических наук

Доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина

Москва, Россия

Государственная земельная политика и правотворчество

Аннотация

В статье анализируется действующая государственная земельная политика, нежелательная тенденция изменений за последние четыре года нормативных правовых актов различного уровня по регулированию земельных отношений.

Ключевые слова: государственная земельная политика, правотворчество.

Правовая политика рассматривается в научной литературе[1] как одна из разновидностей более общего понятия «политика», охватывающего наиболее широкие сферы взаимодействия государства и институтов общества, государства и человека. Законотворчество традиционно понимается как одна из форм правовой политики[2], где правотворчество следует рассматривать как закрепление государственной политики в правовых нормах.

Например, Министерство экономического развития Российской Федерации (далее по тексту — Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учёта и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии и др.[3].

Так, приказом Минэкономразвития России 1 сентября 2014 г. № 540 утверждён классификатор видов разрешённого использования земельных участков[4]. В Письме Минэкономразвития России от 24.09.2015 №

---

[1] *Харьков В. Н.* Правовые основы государственной земельной политики // Правовые вопросы недвижимости. — 2013. — № 1. — С. 13–15.

[2] Российская правовая политика / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 2003. — С. 180.

[3] См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 16.04.2016) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». — 16.06.2008. — № 24. — Ст. 2867.

[4] См.: ст. 7 ЗК РФ; Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 30.09.2015) «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков» // Российская газета. — 24.09.2014. — № 217; *Бандорин Л. Е.* Разрешённое использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 12. — С. 46–53; *Липски С. А.* Правовой режим земель как важный

ОГ-Д23–12402 «О рассмотрении обращения» в дополнение части 3 статьи 39 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»[1] уточняется порядок согласования местоположения границ с лицами, обладающими смежными земельными участками и др.[2].

Нормы, устанавливающие специальные правовые условия реализации субъективных прав участников земельных отношений, возникают не случайно, а следуют необходимости правового удовлетворения определённого круга интересов. При этом учёт интересов в законодательстве может представлять собой систему и быть результатом спланированной реализации государственной земельной политики, государственно-правового воздействия[3].

фактор при строительстве: новые решения законодателя // Правовые вопросы строительства. — 2015. — № 2. — С. 26–30.

[1] Собрание законодательства РФ. — 30.07.2007. — № 31. — Ст. 4017.

[2] Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2014 № 611 «Об утверждении Федерального стандарта оценки „Оценка недвижимости (ФСО № 7)“»; Письмо Минэкономразвития РФ от 11.03.2010 № Д23–783 «Об определении уполномоченного органа власти, выдающего разрешение на строительство». Этим же органом исполнительной власти — Минэкономразвития России, например, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, **устанавливается размер арендной платы за земельные участки**, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предназначенные для размещения объектов инфраструктуры федерального значения, финансирование строительства которых предусмотрено полностью за счёт средств юридических лиц, предоставляются указанным юридическим лицам в аренду на срок сорок девять лет, без проведения торгов и с правом передачи организациям, осуществляющим их строительство, своих прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков, а также с правом передачи арендованных земельных участков этим организациям в субаренду. См. Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] *Галиновская Е. А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. — М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. — 272 с.

Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[1]. Аналогичные нормы содержатся в целом перечне других основополагающих нормативных правовых актах различного уровня, в которых провозглашена позиция и обозначена роль государства в обеспечении земельных и имущественных отношений. Например, концептуальная база долгосрочной правовой политики в сфере обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды заложена в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.[2]

В числе основных задач государственной политики по управлению земельными ресурсами названы: создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя обеспечение государственных гарантий и защиту правообладателей земельных участков прав собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество[3].

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ); *Харьков В. Н.* Правовые основы государственной земельной политики // Правовые вопросы недвижимости. — 2013. — № 1. — С. 13–15; *Короткова О. И.* Необходимость слаженной работы органов власти в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами как ключевая составляющая в обеспечении приоритетной политики государства по управлению собственностью // Законодательство и экономика. — 2010. — № 12. — С. 39–44; *Лисина Н. Л.* Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. — 2015. — № 2. — С. 17–23; Бюллетень нотариальной практики. — 2015. — № 4. — С. 18–26; *Ибрагимов К. Х.* Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях глобализации // Экологическое право. — 2013. — № 5. — С. 27–30 и др.

[2] Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. Утверждены Президентом Российской Федерации 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

[3] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной по-

Между тем, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений — Минэкономразвития РФ, вносится в Федеральное Собрание проект Федерального закона № 50654–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона „О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую“» по упразднению деления земель на категории. Совершенно обоснованно многие учёные резко негативно высказываются против такого плана мероприятий[1].

литики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг.» // СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425; Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 903 «О федеральной целевой программе „Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014–2019 гг.)“» // СЗ РФ. — 2013. — № 42. — Ст. 5364; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы „Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014–2019 гг.)“» // СЗ РФ. — 2013. — № 27. — Ст. 3634.

[1] См.: Проект Федерального закона № 50654–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона „О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую“» // СПС КонсультантПлюс; *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 11 (119). — С. 37–42; *Землякова Г. Л.* Правовое значение категоризации земель в свете совершенствования нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)»: Сб. тезисов. — М., 2010. — С. 412–417; *Галиновская Е. А.* О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2012. — № 10. — С. 80; *Боголюбов С. А.* [и др.]. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 7-е изд., перераб. и доп. —

Принцип устойчивого права на землю многие годы выражался, например, в исчерпывающем, не подлежащем расширительному толкованию, перечне оснований изъятия земель. Изъятие, в том числе путём **выкупа**, в целях предоставления для несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой среднерайонный уровень, допускалось только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны и безопасности государства при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. Кроме того принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд допускалось только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Однако вопреки конституционным нормам, в настоящее время данный принцип существенно ослаблен, ввиду многочисленных изменений земельного и гражданского законодательства в вопросах изъятия земельных участков, независимо от титула правообладателя. В настоящее время перечень оснований для изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд является открытым (ст. 49 ЗК РФ). Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] с 1 апреля 2015 г. вступили в силу изменения в ГК РФ и ЗК РФ в части, касающейся порядка изъятия земельных участков и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд. Например, в ЗК РФ, зачастую, после конкретной, понятной нормы, используется формулировка: «...за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами». На сегодняшний день принят целый перечень таких федеральных законов, **устанавливающих исключения** из общих, десятками лет проверенных на практике и судебной практике правил[2], по которым, в частно-

М., 2011; *Железнов Д. С.* Теоретические и практические проблемы предоставления земельных участков для строительства в городах Москва и Санкт-Петербург / Под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М.: Статут, 2014. — 184 с.; *Узбекова А.* Посягают на пашню. Отмена категорийности земель может привести к потере сельскохозяйственных угодий // Российская газета (Федеральный выпуск). — 2013. — № 6018. 27 февраля и др.

[1] Собрание законодательства РФ. — 05.01.2015. — № 1 (часть I). — Ст. 52.

[2] Федеральные законы: от 01.12.2007 № 310-ФЗ; от 05.04.2013 № 43-ФЗ (ред. от 23.06.2014); от 02.12.2013 № 327-ФЗ и др. См. также: *Лип-*

сти, не обязательно органам публичной власти регистрировать решение об изъятии, сокращены сроки уведомления собственника земельного участка о предстоящем изъятии и срок для оспаривания в суде решения об изъятии. Установлена специальная процедура выявления лиц, земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества которых подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд, с полной незащищённостью, если права на земельный участок не зарегистрированы, например, из-за неразрешённого спора при наложении границ, произошедших, зачастую, не по вине землепользователей, ввиду изменённой геодезической или картографической основы (статьи 56.5; 56.6 ЗК РФ) и т. д.

Указанным Законом **признаны утратившими** силу ряд статей, например, статья 63 ЗК РФ «Гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд». Законодательство, устанавливающее «особый порядок изъятия», предоставляет органам государственной власти практически неограниченные полномочия, что нередко приводит к нарушениям прав частных лиц — правообладателей изымаемых участков[1]. Из ряда статей ЗК РФ исключается упоминание об обязанности государства производить **выкуп** изымаемых участков, хотя обязанность выкупа (возмездного изъятия земельного участка) следует из ст. 35 Конституции РФ, определяющей права собственника имущества. Часть 3 указанной статьи Конституции гласит, что никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда. А принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. В

ски С. А. Землепользование в Новой Москве: проблема баланса интересов. М. Издательство МИИГАиК. 2015. — С. 51–55; *Липски С. А.* Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. — 2014. — № 11. — С. 59–65.

[1] *Землякова Г. Л.* Идентификационная функция кадастрового учёта в аспекте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Закон. — 2014. — № 2. — С. 71–78; *Денисов А., Николаев А.* Дачников могут оставить без земли в трехмесячный срок // Жилищное право. — 2013. — № 6. — С. 110–112; *Челышева Н. Ю.* Принудительный выкуп имущества граждан для государственных и муниципальных нужд: конфликт частных и публичных интересов // Российская юстиция. — 2008. — № 12 и др. Только в СПС «КонсультантПлюс» данным проблемам посвящено 46 комментариев и книг, 64 статьи и др.

качестве способа защиты права на земельный участок в статье 59 ЗК РФ установлено признание в судебном порядке права на земельный участок.

Аналогичная ситуация и по всем другим концептуальным положениям. Анализ действующего законодательства в целом позволяет констатировать, что правовое регулирование все более осложняется непомерным количеством принимаемых нормативных правовых актов различного уровня, сложных для понимания и применения многих новелл. Только по изменению ЗК РФ принято около 100 федеральных законов, которые не только увеличили объем кодекса практически вдвое, но и существенно трансформировали многие институты земельного права[1]. Аналогичное изменение касается всех других **федеральных** нормативных правовых актов, которых по регулированию использования и охране земель только в СПС «КонсультантПлюс» насчитывается действующих 813. Плюс законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления и т. д. (ст. ст. 71, 72, 76 и др. Конституции РФ).

Каждый из ста указанных выше федеральных законов содержит многочисленные концептуальные изменения и дополнения не только ЗК РФ, но и Гражданского и Градостроительного кодексов, федеральных законов о государственном кадастре недвижимости и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об обороте земель сельскохозяйственного назначения, о недрах и многих других законодательных актов. Например, только Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2]:

— установлен новый порядок образования и предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;
— предусмотрены новые основания передачи земельных участков из федеральной собственности в муниципальную и региональную собственность;
— перераспределены полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

[1] *Нутрихин Р. В.* Новое в российском законодательстве о предоставлении земель религиозным организациям. — Ставрополь, 2015. — С. 359–361.

[2] Собрание законодательства РФ. — 30.06.2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3377.

— существенно изменен порядок предоставления земельных участков некоммерческим объединениям граждан для ведения дачного хозяйства, садоводства и огородничества;
— установлены правила корректировки видов разрешённого использования земельных участков с учётом Классификатора, утверждённого Приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 (ред. от 30.09.2015)[1];
— ЗК РФ дополнен шестью новыми главами (главы Vol. 1–Vol. 6)[2] ;
— вместо двух (утративших силу с 1 марта 2015 г.) статей 38 и 39 (два пункта) только 39 статья изменена и дополнена 36 новыми статьями (39.1–39.36), состоящими из 256 пунктов и 381 подпункта!!! Это не считая лавину другого законодательства различного уровня, которым необходимо руководствоваться при регулировании земельных отношений во исполнение отсылочных норм ЗК РФ и т. д. В состоянии ли граждане понять, осмыслить и применять все эти нормы при защите своих нарушенных прав... Естественно, несовершенство правового регулирования земельных отношений, коллизии, пробелы в действующем законодательстве способствуют росту возникающих земельных споров в указанной сфере. При рассмотрении земельных споров суды должны руководствоваться законами и подзаконными актами, которые разрозненны, разбросаны в десятках федеральных законов разных отраслей законодательства. В них отсутствует внутреннее единство, сохраняются и появляются новые противоречия между ними, внутри самих нормативных правовых актов. Все перечисленное порождает отсутствие единой правоприменительной практики судов в вопросе разрешения споров и отрицательно сказывается на её стабильности.

С учётом изложенного есть все основания констатировать нежелательную направленность законов, отсутствие эффективных механизмов защиты прав граждан на земельные участки, снижение гарантий прав для большинства землепользователей. При сложившемся право-

[1] Российская газета. — 24.09.2014. — № 217.

[2] *Агешкина Н. А., Вахрушева Ю. Н., Разделкин А. Н.* Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015; *Железнов Д. С.* Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 11. — С. 43–51.

вом обеспечении, загруженности судей землепользователи лишены возможности защитить свои права на всех уровнях, включая судебную систему.

Между тем по основополагающим нормативным правовым актам государственной земельной политики правовой механизм государственного воздействия на земельные отношения как социально-правового явления должен способствовать рациональному, неистощительному использованию земли, для устойчивого развития общества в целом.

Перезолова Алёна Сергеевна

Аспирант кафедры истории и теории политики
факультета политологии
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

a_perezolova@mail.ru

Вовлечение горожан к практикам публичного обсуждения и контроля экологической политики города

Аннотация

Устойчивое развитие городов стало актуальной темой во всем мире, внедряются локальные инновации для генерации энергии, планирования городского пространства и архитектуры в гармонии с окружающей средой. Москва как мировой мегаполис также сталкивается с экологическими проблемами, а городское правительство позиционирует открытость к обсуждению экологических проблем и готовность к публичному обсуждению экологической стратегии города. Стремительное развитие технологий способно стать ресурсом инноваций в области экологичности городского пространства, а использование интернет-ресурсов и краудсерсинга способно вовлечь горожан в публичное обсуждение экологической политики.

Ключевые слова: устойчивое развитие городов, публичная политика, умный город, общественный контроль, краудсерсинг, вовлечение, публичные консультации.

Необходимость разработки новой политической экономики устойчивого развития переносит парадигму устойчивого развития с периферии глобальных экономических дебатов в их центр. Можно выделить два ведущих направления модернизации современных городов или создания качественно новой городской среды: в концепциях устойчивого развития и концепции умного города. Концепция умных городов скорее является дополнением идеи устойчивого развития, с учётом инфраструктурных, институциональных факторов и фактора влияния человека на все процессы городского развития.

Городская инфраструктура является масштабным элементом оценки развитости города, это материальные составляющие: здания, улицы, транспорт. Текущая трансформация экономики связана с переходом на альтернативные источники энергии и снижение энергоёмкости благодаря оптимизации использования энергетических ресурсов. Глобальный интерес к возобновляемым источникам энергии привлекает огромные инвестиции в такие проекты. Городская инфраструктура обладает большим потенциалом для применения новых технологий. Например, в Нидерландах энергия генерируется посредством размещения солнечных батарей на асфальтовом покрытии и переводится в электрическую. Такие дороги построены в рамках пилотного проекта Solaroad[1]. Тотальное применение современных технологий демонстрируется в Японии, где построен инновационный и экологичный город Фудзисава[2], в котором более 30 % электричества формируется из солнечной энергии и распространён экологичный транспорт.

Осознание значимости социальных и архитектурных данных о пространстве города стало ключевой идеей нового урбанизма в концепции Яна Гейла, который основал компанию по умной организации городского пространства и создания городов для людей[3] посредством наблюдения за поведением жителей и сбора информации и данных о жителях города. Идея существования аффективных связей между людьми окружающей средой высказана Yi-Fu Tuan в термине «Topophilia» (Tuan Yi-Fu, 1990. — P. 75), что означает единение культуры и окружающей

[1] Solaroad — проект строительства энергогенерирующих дорог. — URL: http://www.solaroad.nl/en (проверено 07.11.15).

[2] Экологичный город Фудзисава в Японии. — URL: http://fujisawasst.com/EN/project (проверено 07.11.15).

[3] Gehl Architects (Компания ориентируется на сотрудничество с нашими клиентами для создания взаимовыгодных отношений между качеством жизни людей и их архитектурной средой. — URL: http://gehlarchitects.com (проверено 07.11.15).

среды на уровне города, пригорода, сельской местности и дикой природы в формировании ценностей жителей.

Архитектура умных городов интегрирует географические данные о городе: пространстве, месте, ландшафте и масштабе. В концепции «Biophilia» (Beatley, 2012. — P. 52) отражён комплекс правил обучения, выражающийся в приближенной к природе конструкции городов и дизайне домов интегрирующим естественные черты и свойства. К таким городам причисляют Сингапур, Осло, Сан-Франциско, и др.[1]. Социальный контекст пространства отражается в «гуманистической географии», гражданском ощущении территории.

Даже оснащение многоквартирных и частных домов датчиками расхода электроэнергии и воды является инструментом более разумного использования ресурсов и энергоэффективности. Экологизация экономики прежде рассматривалась как вторичный эффект, а теперь это становится основной целью стратегического развития и глобальной конкурентоспособности. Стратегия экологического развития реализуется в развитых странах, к примеру, в ЕС: целью является сократить к 2020 г. выбросы парниковых газов на 20 %, повысить энергоэффективность на 20 % и довести долю возобновляемых источников энергии до 20 % (план 20:20:20)[2], что стратегически меняет экономику Европы.

В США внедрена политика долгосрочного стремления сократить выбросы на 50 % к 2050 г., а затем и на 80 % к 2080 г. Окажет огромное воздействие на темпы инноваций и структурные изменения. Кризисом является структурная перестройка и поддержка зелёных изменений в Скандинавии, США, Европе. Уже в ближайшем будущем ключевым определением для передовых экономик мира станут «зелёная» и «низкоуглеродная» экономика (lowcarboneconomy) с её высокой энергоэффективностью и минимальным воздействием на климатическую систему. «Зелёная» экономика и «зелёный» рост становятся трендом в постиндустриальном мире.

Ответственное создание инфраструктурных объектов является целью строительства умных городов, это возможно благодаря привлечению строительных компаний, которые не просто строят дома, а создают инфраструктурные конструкции для жителей. Одна из строи-

[1] Биофильные города. Идея «Biophilia» основана на существовании сильных связей с природой и стремлении содействовать становлению глубоких связей и ежедневного контакта с миром природы. — URL: http://biophiliccities.org (проверено 05.11.15).

[2] What is the SET-Plan? Plan 20:20:20. — URL: https://setis.ec.europa.eu/about-setis/set-plan-governance (проверено 07.11.15).

тельных компаний Nusa Konstruksi Enjiniring[1] в Индонезии более 30 лет работает по принципу обучающейся организации, что позволяет быстро приспосабливаться к изменениям и использовать новейшие технологии для создания достойных объектов для проживания, с хорошей инфраструктурой, архитектурой и потенциалом коммерческого благосостояния. Используя технологии можно адаптировать существующие города, наиболее перспективными направлениями в развитии умных городов являются развивающиеся страны, где процесс урбанизации набирает обороты и широко представлены технологические компании, которые готовые инвестировать.

Помимо идеи коммерческой эксплуатации городской инфраструктуры, идея умного города меняет статус горожанина, поскольку, являясь жителем таких систем, горожанин становится неисключаемым элементом экосистемы умного города. Можно согласиться с тем, что экологические инициативы внедряются в России лишь эпизодически, вследствие существующего сознания богатства ресурсов и отсутствия необходимости бережного обращения с ними. Поэтому важнейшим стимулом реализации экологической политики в городах является гражданское вовлечение в обсуждение экологических проблем. Подразумевая большее вовлечение граждан, именно публичность обсуждения экологической стратегии и инициатив экологизации городских пространств способна изменить отношение к окружающему пространству и поощрять локальные инициативы горожан для защиты окружающей среды и привнесения личного вклада для этих целей.

Опыт экологических инициатив Москвы

Город, в котором проживает более двенадцати миллионов человек, сталкивается со значительными вызовами перед решением экологических проблем. Прежде всего, это проблема обращения с отходами и создания системы раздельного сбора отходов, а также принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Для этого в 2012 году Правительство Москвы посредством публичного размещения тендеров на сайте госзакупок отобрало компании обращения с отходами по принципу: один округ — одна компания[2].

[1] Экспертное интервью от 20.01.15 с Joep Hillegers, (инженером компании Nusa Konstruksi Enjiniring, проведенное на конференции в Индонезии «Sustainable Urban and Human settlement: Creating Smart city for all». — URL: http://www.nusakonstruksi.com (проверено 03.11.15).

[2] Постановление Правительства Москвы от 2 октября 2013 г. № 662-ПП «О распространении действия эксперимента по обращению с твердыми бытовыми отходами и крупногабаритным мусором, образующимися

Рисунок 1

С целью мониторинга результатов реализации программы раздельного сбора мусора в 5 округах Москвы в мае 2015 г. была организована общественная проверка[1], в которой любой желающий мог принять участие. Информация о проведении проверки распространялась в основном в Интернете, через сообщества экологических активистов, районные форумы и социальные сети[2]. Для участия в проверке любому москвичу достаточно было указать, какой именно пункт он готов проверить. Под проверкой подразумевался визит человека по адресу, где должен быть пункт приёма вторсырья, в указанное в его графике время работы. Проверяющий должен был удостовериться, существует пункт или нет, сфотографировать его, по возможности получить дополнительную информацию о работе пункта. Проверка проводилась в период 7–31 мая 2015 г. Количество участников составило около 250 человек. Результаты проверки представлены на рисунке 1. Из 162 пунктов, заявленных ком-

в многоквартирных домах, проводимого в Юго-Западном административном округе города Москвы, на территории Северного, Северо-Восточного, Юго-Восточного и Западного административных округов города Москвы и внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 24 апреля 2007 г. № 299-ПП, от 13 сентября 2012 г. № 485-ПП».

[1] Общественная проверка реализации госконтрактов по обращению с отходами в 5 округах Москвы, проведенная по инициативе Гринпис России 7–31 мая 2015 г. — URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/recyclemoscow.pdf (проверено 07.11.15).

[2] Москва Сортировочная — исследование раздельного сбора мусора в Москве с участием горожан и при участии волонтеров Гринпис России, Коалиции «ПРО Отходы» и движения «РазДельный Сбор Москва». — URL: http://moscow4recycling.blogspot.ru (проверено 07.11.15).

паниями в 5 округах, была проверена 141 точка. Как оказалось, по 32 адресам пункты существуют только на бумаге. Ещё 23 пункта работают нестабильно, либо это стационарные пункты, которые закрыты в своё рабочее время, либо это мобильные пункты, которые появлялись по заявленному адресу нерегулярно.

Ещё один инициативный проект публичного обсуждения экологических проблем был организован на платформе краудсерсинговых проектов Правительства Москвы, который проводился в период с 20 по 31 июля 2015 г. В обсуждении приняли участие 4760 человек, среди которых были эксперты. Целью проекта была совместная разработка мероприятий по улучшению экологической ситуации в Москве и внесение предложений жителей города в Экологическую стратегию города Москвы по шести направлениям[1]: атмосферный воздух, охрана вод, шум и вредное воздействие, зелёный фонд, отходы и экологическое просвещение. В результате, было предложено более 5,5 тысяч дополнительных мероприятий для включения в экологическую стратегию.

Среди предложений были инициативы: озеленения вдоль автотрасс, сокращения количества транспортных средств на семью по принципу 1 семья — 1 автомобиль, усиление контроля за выбросами предприятий, очистка санитарных зон, обеспечение стока воды в пешеходных зонах, создание большего количества пешеходных зон, установка шумозащитных экранов вдоль шумных улиц и т. д.

Относительно проблемы обращения с отходами было предложено оборудовать контейнерами раздельного сбора мусора все придомовые территории (пластик, бумага/картон, стекло, металл), разместить такие контейнеры также и в зонах отдыха парков и скверов и построить пункты приёма и сортировки мусора. Важным аспектом остаётся просветительская деятельность о процессах переработки мусора, привлечения внимания общества за счёт создания городских арт-объектов: элементов вертикального озеленения и креативного озеленения общественных пространств. Также москвичами были высказаны инициативы включения экологического образования в программу образовательных учреждений Москвы и регулярной организации тематических городских мероприятий, таких как эко-парады, эко-фестивали и образовательные мероприятия.

Все вышеперечисленные компоненты реализации экологической политики обладают потенциалом «умной организации», которая выражается в деятельности горожан и правительства: в ответственном использовании природных ресурсов, производстве инноваций как инстру-

[1] Экологическая стратегия Москвы. — URL: http://crowd.mos.ru/archive (проверено 05.11.15).

ментального ресурса развития города, эффективности как способности городской системы предоставлять качественные городские сервисы, поддерживающие идею экологичности. Вовлечение горожан в разработку экологической стратегии способствует формированию общественного дискурса вокруг экологических проблем. Значимым является и организация общественного контроля за реализацией экологической политики. Перспективным направлением является внедрение энергосберегающих технологий в городское пространство. Опыт как развитых, так и развивающихся стран демонстрирует значительные успехи инвестиций в создание энергогенерирующих и энергосберегающих технологий в целях устойчивого развития. Такие инвестиции являются долгосрочными проектами и лишь со временем приводят к самоокупаемости, однако использование таких технологий заставляет граждан чаще задумываться о последствиях влияния их жизнедеятельности для окружающей среды.

Библиография

1. *Tuan Yi-Fu.* Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values. Columbia University Press, 1990. — 260 p.
2. *Beatley T.* Biophilic Cities: Integrating Nature Into Urban Design and Planning. Island Press, 2011. — 191 p.

Русин Сергей Николаевич

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

land@law.msu.ru

Проблемы реализации экологической политики в процессе государственного управления[1]

Аннотация

В статье исследуются проблемы государственного управления, через которое осуществляется реализация государственной экологической политики. Современное состояние управления характеризуется как недостаточно эффективное. Системными причинами этого является отсутствие последовательности деятельности государства

[1] Статья подготовлена при информационной правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».

в области совершенствования управления охраной окружающей среды, подмена целей государственного управления в области охраны окружающей среды, расширение представления о содержании экологической функции государства.

Ключевые слова: экологическая политика, государственное управление, системные причины низкой эффективности управления.

Одной из самых насущных задач, решение которой связывается руководством России с поступательным развитием нашей страны, является задача совершенствования государственного управления. Именно через него осуществляется реализация государственной политики в соответствующей сфере.

В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года[1] указывается, что формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является одной из основных задач достижения стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

Однако, как мы можем констатировать, успеха на этом пути до сих пор нет. Создание эффективной системы государственного управления остаётся насущной задачей. Причин тому множество. Они носят как объективный, так и субъективный характер. Среди них могут быть выделены причины системного уровня и причины, носящие частный характер.

К причинам системного уровня, следует, на наш взгляд, отнести, прежде всего, три группы проблем: во-первых, отсутствие последовательности деятельности государства в области совершенствования управления охраной окружающей среды; во-вторых, подмену целей государственного управления в области охраны окружающей среды: вместо достижения благоприятного качества окружающей среды целью все больше становится достижение экономической эффективности деятельности государства и государственных органов; в-третьих, расширенное представление о содержании экологической функции государства, включение в неё тех функций, которые в силу своей природы должны выполнять иные субъекты: граждане, общественные организации, муниципальные образования.

[1] Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Дано по СПС «Гарант».

Отсутствие последовательности деятельности государства в области совершенствования управления охраной окружающей среды проявляется в том, что задачи, сформулированные 10–20 лет назад, воспроизводятся в современных документах государственного стратегического планирования как новые, только что появившиеся, требующие нового осмысления и принятия современных решений. Естественно, отсутствует всякий анализ того, что было сделано в предыдущие годы, не выявляются просчеты в государственной политике.

Так, например, в Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года[1] (документ 2012 г.) указывается, что задача формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должна решаться с использованием следующих механизмов:

а) совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности...

в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях...

Практически тот же круг проблем назван в Экологической доктрине Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р)[2] (документ 2002 г.).

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

[1] Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Дано по СПС «Гарант».

[2] Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) // СЗ РФ. — 2002. — № 36. — Ст. 3510.

Не провозглашённая официально, но подспудно присутствующая во всех документах государственного планирования, закреплённая в законодательстве цель государственного управления вообще и в экологической сфере в частности — обеспечить эту самую экономическую эффективность[1].

Это справедливо как в отношении государственных услуг, большинство из которых предоставляются за плату, так и в отношении реализации принципа государственного управления — управление по результатам.

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

Таким образом, современная Россия, проводя административную реформу, получает те же негативные результаты, что и западные страны, осуществлявшие её 25–30 лет назад. Основной негативный результат, как отмечают исследователи, заключается в кардинальной смене этических ориентиров государства: от обеспечения общественного блага к его коммерциализации.

Ещё одна системная проблема заключается в нерешённости вопроса о содержании экологической функции государства. Поскольку государственное управление в области охраны окружающей среды является способом реализации экологической функции государства[2], содержание

[1] Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 (ред. от 06.03.2015) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учётом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. — 2012. — № 51. — Ст. 7219.

[2] С. Е. Нарышкин и Т. Я. Хабриева полагают: «Функции органов исполнительной власти выражают целевые задачи данной ветви власти. Посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется механизм государственного управления, который представляет собой организационное воздействие на социальные, экономические, культурные и иные отношения в обществе с целью обе-

последней предопределяет пределы государственного воздействия на экологические отношения (экологическую сферу).

И в этой связи необходимо определиться, прежде всего, с вопросом о том, охватывает ли экологическая функция государства всю сферу общественных экологических отношений?

С позиции общей теории права и государства вопрос простой. Конечно, нет, так как в демократическом государстве кроме самого государства есть иные социальные институты.

Однако современный человек, настроенный, кроме всего прочего, ещё и достаточно критично по отношению к российскому государству, не желает отождествлять себя с последним, настаивая на своём обособлении от государства, наличии у него сфер как материальной, так и, конечно, духовной жизни, которые он желает и может осуществлять самостоятельно, без вмешательства государства.

С другой стороны, для граждан, по крайней мере, их значительного (даже подавляющего) числа, свойственна сегодня абсолютизация возможностей государства, убеждение, что только оно может, а значит, и должно обеспечить и справедливость при распределении материальных благ, и организацию производства (того же бизнеса), и формирование культуры, морали и нравственности. При этом роль самого человека, общественных институтов занижается на уровне подсознания, формируется позиция стороннего наблюдателя за тем, как складываются и протекают общественные процессы.

В современных условиях это привело к тому, что в экологическую функцию государства и теоретики права, и органы законодательной и исполнительной власти стремятся включить решение всех задач в экологической сфере, вне зависимости от возможностей государства и без учёта того обстоятельства, что часть этих задач должна решаться иными общественными институтами и гражданами[1].

Содержание государственного управления в области охраны окружающей среды также определяется с учётом указанного (расширительного, не соответствующего современным политическим и социальным

спечения его эффективной жизнедеятельности. Исполнительная власть обеспечивает практическую реализацию функций государства. Производным является содержание функций органов исполнительной власти в разных сферах государственной жизни». См.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки. Журнал российского права. — 2006. — № 11.

[1] *Русин С. Н.* Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6. — С. 12.

реалиям) понимания экологической функции государства. И это неизбежно приводит к просчётам в государственном управлении. Если государство берет на себя изначально не свойственные ему функции, пытается подменить собой иные социальные институты, то естественным является отрицательный результат его деятельности, невозможность путём использования форм и способов государственного управления добиться значимых для общества и самого государства результатов.

Библиография

1. *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки. Журнал российского права. — 2006. — № 11.
2. *Русин С. Н.* Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6. — С. 12.

Русин Сергей Николаевич

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

land@law.msu.ru

Формирование и реализация экологической политики посредством права[1]

Аннотация

Предметом статьи является исследование существующих в теории экологического права подходов к пониманию экологической политики, её содержания, форм выражения. Обосновывается суждение о том, что содержание политики в российских реалиях «размыто» по множеству правовых актов, поэтому является трудно определимым. Предлагается авторский подход к определению перспективных, среднесрочных и краткосрочных целей экологической политики, соответствующих им задач и мер, направленных на их решение.

Ключевые слова: экологическая политика, содержание политики, долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные цели, задачи, меры реализации.

[1] Статья подготовлена при информационной правовой поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Государственная экологическая политика является предметом исследований, продолжающихся не одно десятилетие. К ним привлечены представители широкого круга общественных и социальных наук. Среди них — и представители юридических наук. Их вклад выражается в том, что на основе выводов, сделанных в своё время юристами-экологами, формировалась и современная экологическая политика.

В современных условиях актуальность проблемы не снижается, а наоборот, возрастает. Связано это, прежде всего, с тем, что нет разделяемых всеми учёными представлений о том, что такое экологическая политика, каково её содержание, каков круг её субъектов, не решён вопрос и о формально-юридическом закреплении её содержания, порядка формирования и реализации.

«Проведение политики, — считает С. А. Боголюбов, — начинается с понимания, определения и формулирования содержания этой политики, способов, участников формирования и мест обнаружения, источников нахождения, расположения текстов положений этой экологической политики, в том числе использования наработанных и апробированных нормативных правовых материалов»[1].

Весь круг перечисленных проблем исследовался правоведами в новых политических условиях, возникших после принятия РСФСР в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете.

Экологическая политика понимается, прежде всего, как один из элементов политики государства. В словаре «Политология» экологическая политика определяется как часть политики государства в области нейтрализации ущерба, наносимого человеческой деятельностью. Вряд ли можно согласиться с таким пониманием экологической политики, так как оно отражает лишь один из аспектов взаимодействия в сфере общество — природа.

А. К. Голиченков формулирует следующее определение: «Государственная экологическая политика (от греч. „politika“ — деятельность государства) — деятельность государства для достижения стратегическойцели — сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны»[2]. Таким образом, понимание экологической политики даётся

[1] *Боголюбов С. А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. — 2011. — № 6. — С. 2–9.

[2] *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М.: Городец, 2012. — 448 с.

через характеристику её цели, в качестве которой обозначается определённое состояние природной среды, обеспечивающее разнообразные потребности человека, общества и государства. Сама политика понимается как деятельность.

В этом определении также присутствует некая неопределённость, так как классическое понимание политики, данное, например, в Большом энциклопедическом словаре, подразумевает под ней не деятельность, а «сферу деятельности... сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства»[1].

Отметим, что указанная неопределённость в понимании политики и её отдельных направлений имеет место не только в отношении политики экологической. Такие же проблемы возникают каждый раз, когда возникает вопрос о понимании и иных «политик»: экономической, социальной, военной и т. д.

Полагаю, что в силу именно этого обстоятельства, исследователи, характеризуя экологическую политику, оставляя за скобками попытку дать ей определение, сосредоточивают своё внимание на характеристике её содержания.

Современные представления о содержании экологической политики заложили учёные, которых мы справедливо считаем основоположниками современного экологического права.

О. Л. Дубовик, характеризуя вклад О. С. Колбасова в формирование экологической политики, делает вывод, что его взгляды в этой области не только послужили в качестве основы для формирования экологической политики государства, но и продолжают являться тем импульсом, который обусловливает интерес современных исследователей к проблеме экологической политики. Она отмечает, что «в работах представителей экологического права исследуются цели и принципы эколого-правовой политики, содержание эколого-правовых политических программ, стратегий, доктрин, возможности совершенствования отдельных групп мер и способов (приёмов) их реализации, задачи деятельности в отдельных сферах»[2].

В. В. Петров свои взгляды на содержание экологической политики реализовал в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды»[3].

---

[1] Большой энциклопедический словарь. — М., 1999. — С. 923.

[2] *Дубовик О. Л.* Формирование экологической политики: история, достижения, тенденции и задачи (анализ теоретического наследия О. С. Колбасова) // Экологическое право. — 2007. — № 6.

[3] Закон РСФСР от 19.12.1991. № 2060–1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 10. — Ст. 457.

Они восприняты и ныне действующим ФЗ «Об охране окружающей среды»[1].

М. М. Бринчук и С. А. Боголюбов ведут постоянные научные изыскания по проблеме экологической политики. В работе «Главное — прогнозирование реализации экологической политики»[2] профессор С. А. Боголюбов делает вывод, что содержание современной государственной экологической политики должно быть выявлено путём анализа всех правовых актов, регулирующих экологические отношения, начиная с Конституции РФ, заканчивая документами государственного стратегического планирования. Уделяя в указанной работе основное внимание проблемам реализации экологической политики России, он, полемизируя с теми, кто видит решение проблемы исключительно в изменениях законодательства, убедительно доказывает, что «главное сейчас заключается в неуклонном и повсеместном выполнении, обеспечении правовыми, экономическими и организационными средствами того, что уже предусмотрено».

Справедливым, в связи с этим, является вопрос: а что предусмотрено, каково все же содержание государственной экологической политики? Какова та система ценностей или взглядов, которые выражают «содержание деятельности государства» в экологической сфере? И, наверное, самое главное: являются ли провозглашённые государством в многочисленных документах цели и направления государственной экологической политики настоящим её содержанием или они остаются декларациями, а реальное содержание экологической политики совсем иное?

В качестве вывода можно привести мнение Л. Г. Клюкановой[3], которая пишет: «Основные направления государственной политики в области экологии заключаются в обеспечении устойчивого природопользования; снижении загрязнения окружающей среды и ресурсосбережении; сохранении и восстановлении природной среды». Далее ею отмечается: «Реализация государственной политики в области экологии происходит через следующие пути и средства: развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием; нормативное правовое регулирование и правоприменение;

[1] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

[2] *Боголюбов С. А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. — 2011. — № 6. — С. 2–9.

[3] *Клюканова Л. Г.* Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2. — С. 9–12.

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».

Однако актуальным остаётся вопрос: являются ли перечисленные выше позиции содержанием экологической политики, а не красивыми декларациями, за которыми скрывается истинная политика — обеспечение экономического роста (в лучшем случае, в худшем — получение сверхприбыли) за счёт все более широкого использования природных ресурсов? Как справедливо пишет С. А. Боголюбов: «Основной причиной ослабления реализации сформулированных положений экологической политики является объективное противоборство экономики и экологии, усиленное вульгарным пониманием свободного рынка и движения товаров, финансов и услуг»[1].

«Государственная экологическая политика, — вслед за С. А. Боголюбовым, полагает Н. В. Кичигин, — означает политику в области охраны окружающей среды, но не характеризует политику как собственно экологическую, обеспечивающую право на благоприятную окружающую среду, неистощительное природопользование, экологическую безопасность, т. е. государственная экологическая политика, к сожалению, может быть и антиэкологической по своей направленности и содержанию. Государственная экологическая политика является одной из форм выражения функции государства, она не должна быть временной, зависящей от соответствия её задач задачам сохранения окружающей среды и природных богатств. Между тем от степени эффективности государственной экологической политики зависит качество норм экологического права и правоприменительной практики»[2].

Отмеченные выше сомнения в том, что указанные положения являются не декорацией, а реальным содержанием государственной экологической политики, заставляют обратить внимание и на то, что способы реализации политики в сфере обеспечения устойчивого природопользования, предусмотренные в РФ соответствующими программами: Долгосрочной государственной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления

[1] *Боголюбов С. А.* Указ. соч.

[2] *Хлуденёва Н. И., Цуранова А. И.* Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. — 2011. — № 11. — С. 128–135.

и воспроизводства минерального сырья[1]; Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года[2] и др.- исходят из представлений о продолжении экстенсивного использования природных ресурсов, в то время как меняется парадигма развития человеческой цивилизации. В своём выступлении на круглом столе «Развитие законодательства о недрах: итоги и перспективы», состоявшемся в МПР России 16 ноября 2015 г., д. э. н., профессор, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН Крюков В. А. с горечью отметил, что наши представления о развитии отстают от тенденций, складывающихся в ведущих экономиках мира. По имеющимся оценкам, к 2050 году потребность в сырьевых ресурсах снизится на 60–70 %. Если в период индустриального развития мировые экономики использовали 18 основных видов ресурсов, то сейчас таковыми являются около 60 видов[3].

Можно согласиться с мнением коллег из МГЮУ (МГЮА), которые в монографии «Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития»[4] делают вывод: «Все концептуальные, стратегические, доктринальные документы самого разного уровня объединяет один фактор — полное отсутствие новых идей, инновационных подходов и ясного понимания пределов экстенсивного роста. Декларируя в обязательном порядке триаду „природа — безопасность — развитие“, современная доктрина направлена в основном на интенсивное ресурсопотребление во всех сферах — при использовании недр, земли, воды, биоты, территории».

В свое время И. А. Игнатьева в докладе на круглом столе «Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации», состоявшемся в апреле 2011 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ отметила, что подготовленный проект Основ экологической политики

[1] Утверждена приказом Минприроды РФ от 16.07.2008 № 151 // Документ официально опубликован не был. Дано по СПС «КонсультантПлюс».

[2] Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р // СЗ РФ. — 2009. — № 36. — Ст. 4362.

[3] *Крюков В. А.* Доклад на круглом столе «Развитие законодательства о недрах: итоги и перспективы», состоявшемся в МПР России 16 ноября 2015 г.

[4] Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова и др.; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М.: Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.

отличается неполнотой, содержит серьёзные теоретические и стратегические просчеты, требует совершенствования юридической техники и языка. Проектируемый документ по своему смыслу и содержанию не отвечает рекомендациям Президента РФ. В документе, положившем начало работам над анализируемым проектом, содержалось прямое поручение Правительству РФ совместно с заинтересованными общественными организациями разработать проект Основ экологической политики, который должен включать в себя «целевые показатели качества окружающей среды». Но именно этих целевых показателей — о необходимом качестве окружающей среды — в проекте Основ нет[1].

Политика вообще и экологическая политика в частности, в демократическом правовом государстве не может формироваться без участия широкого круга субъектов. Обязательными участниками этих процессов должны быть, наряду с органами власти различного уровня и соответствующими должностными лицами, граждане и общественные организации. С формальной стороны компетенция по выработке экологической политики возложена, как мы знаем, на МПР России[2]. Однако Конституция РФ и иные нормативные акты гарантируют права граждан и общественных организаций в управлении делами государства, в том числе в формировании и реализации государственной экологической политики. Как отмечает Е. В. Матвеева, анализирующая государственную экологическую политику России в её сравнении с политикой, формировавшейся в СССР, «перестройка и дальнейшие преобразования увеличили количество участников экологической политики. К данному перечню добавились новые государственные акторы, возникли новые участники экологической политики со стороны гражданского общества»[3].

Возможность участия представителей гражданского общества в выработке и реализации экологической политики, кроме необходимости создания правовых инструментов, обеспечивающих реализацию ими такого права, имеет и другую, не менее важную сущностную сторону. Речь идёт о готовности этих субъектов активно участвовать в ука-

[1] *Хлуденёва Н. И., Цуранова А. И.* Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. — 2011. — № 11. — С. 128–135.

[2] Пункт 1 Положения «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Утверждено постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 // СЗ РФ. — 2008. — № 22. — Ст. 2581.

[3] *Матвеева Е. В.* Экологическая политика современной России // Известия Алтайского государственного университета. — 2010. — № 4–1. — С. 304.

занных процессах. Готовности, обусловленной как наличием активной гражданской позиции, зрелости гражданского общества, так и уровнем образования, профессиональной подготовки.

Оценивая ситуацию, сложившуюся в этой сфере, С. А. Боголюбов пишет: «Между тем современная государственная экологическая политика не может не учитывать необходимость равноправного участия гражданского общества в охране окружающей среды; именно участия, а не только оказания помощи государству. Современные разработчики экологической политики от Минприроды полагают даже о возможности утверждения экологической политики общества и государства.

Звучит красиво, общество и государство должны быть партнёрами в реализации экологической политики, но равнозначны и равноправны ли они в настоящее время? Не следует ли, прогнозируя реализацию экологической политики, трезво оценивать состояние и зрелость элементов гражданского общества? Не лучше ли довериться будущему в части формирования активности и результативности звеньев общества, принимая, разумеется, системные меры для их становления, но не идеализируя их нынешнее положение?» Эта позиция уважаемого профессора служит подтверждением необходимости дополнительной оценки уровня развития общества и государства как субъектов выработки и реализации экологической политики.

Необходимо обратить внимание и на формально-юридическое закрепление содержания, порядка формирования и реализации экологической политики. Предыдущие рассуждения со всей очевидностью свидетельствуют о том, что в нашей стране между содержанием экологической политики и закреплением её в законодательстве существует прямая взаимосвязь. М. М. Бринчук очень точно сформулировал эту мысль: «Экологическое законодательство является одновременно продуктом и основной формой закрепления государственной экологической политики»[1]. Но это подтверждает и наличие системных проблем в данной сфере. Дело в том, что не только законодательство является продуктом политики, но и политика является продуктом законодательства.

Идеальным вариантом была бы ситуация, когда экологическая политика «как сфера деятельности... сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства» формулируется на доктринальном уровне, а её содержание излагается в документе, имеющем, прежде всего, политический характер, не являющимся нормативным правовым актом. Тогда «формой её закрепления», как указывает

[1] *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс», 2008.

М. М. Бринчук, были бы нормативные правовые акты, нормы которых обеспечивали бы её реализацию, закрепляли «формы, задачи, содержание деятельности государства».

Однако мы имеем дело не с идеалом, а с ситуацией, когда содержание экологической политики «размыто» по различным законам и иным правовым актам. Его установление и характеристика, в связи с этим, зависит от субъективной позиции исследователя, что, в свою очередь, позволяет разным субъектам делать прямо противоположные выводы. С. А. Боголюбов в связи с этим, указывает: «На данном этапе общественного, правового и экономического развития актуальными для прогнозирования реализации политики представляются соображения о том, в каких нормативных правовых актах содержатся принципы охраны окружающей среды, которые могут стать положениями политики...», одновременно утверждая: «Разумеется, экологическая политика исходит из провозглашённых в Конституции социального характера государства, признания, соблюдения и защиты прав гражданина как обязанности государства, включения экологического благополучия в понятие достойной жизни человека»[1].

Существующие правовые реалии не позволяют рассматривать как таковые «политические документы» ни Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию[2], ни Экологическую доктрину Российской Федерации[3], ни Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года[4].

Прежде всего следует заметить, что ни один из этих документов не рассматривается в качестве «политического», определяющего «формы, задачи, содержание деятельности государства». Эти документы изначально не рассматривались в качестве «политической основы» экологической политики. Так, например, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года указывается (п. 6), что «Государственная политика в области экологического развития основывается на Конституции РФ, принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, а также на федеральных конституционных законах, федеральных законах, зако-

[1] *Боголюбов С. А.* Указ. соч.

[2] Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 // СЗ РФ. — 1996. — № 15. — Ст. 1572.

[3] Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р // СЗ РФ. — 2002. — № 36. — Ст. 3510.

[4] Утверждены Президентом РФ 30.04.2012 // Документ официально опубликован не был. Дано по СПС «КонсультантПлюс».

нах субъектов РФ, документах долгосрочного стратегического планирования, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года». Не эти законы и иные документы должны обеспечивать реализацию государственной экологической политики, а политика основывается на указанных документах!

Другой подход реализуется в иных документах государственного стратегического планирования. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683[1] (далее — Стратегия национальной безопасности), является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Она относит экологическую безопасность к видам национальной безопасности, определяет её как стратегический национальный приоритет (важнейшее направление обеспечения национальной безопасности), содержит развёрнутый перечень угроз экологической безопасности и мер по их противодействию. При этом правовую основу Стратегии национальной безопасности (п. 2) «составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ „О безопасности“ и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ „О стратегическом планировании в Российской Федерации“, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации».

Проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, разработанный Минприроды России[2] (далее — проект Стратегии экологической безопасности), который определяет цели, задачи, основные направления и инструменты реализации государственной политики по обеспечению экологической безопасности, также содержит указание на правовую основу обеспечения экологической безопасности. Её составляют (п. 4) «Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ „О стратегическом планировании в Российской Федерации“, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ „О безопасности“, другие

[1] Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

[2] URL: http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142854 (дата доступа: 03.03.2016).

федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере обеспечения экологической безопасности».

Реализованный в указанных документах государственного стратегического планирования подход является примером более взвешенного понимания соотношения между содержанием политического документа и нормативного правового акта. Вне всякого сомнения политические решения должны основываться на действующем законодательстве, однако понимать ситуацию так, что политика вытекает из существующих законоположений, было бы неверным. Политика (экологическая политика) должна оказывать влияние на развитие законодательства. Политические решения должны получать формализацию путём включения их в тексты законов и иных нормативных правовых актов. В этом случае они подлежат реализации как органами государственной власти, так и иными субъектами.

Следует учитывать и позитивистский уклон, свойственный не только законодателю, но и правовым исследованиям. Он создает запреты на использование положений этих документов для формирования законодательства. Как только об этом заходит речь, мы сразу вспоминаем об иерархии нормативных правовых актов, начинаем профессионально рассуждать о неопределенности статуса Основ, утвержденных Президентом, но официально не опубликованных, и т. д.

Экологическая политика должна обеспечивать достижение не только тех целей, которые сегодня важны для человека, общества и государства, но быть рассчитанной на перспективу. Выше уже упоминалось о тенденции снижения потребностей в сырьевых ресурсах. На повестке дня стоит проблема глобального экологического кризиса и способов реагирования мирового сообщества на этот вызов. Уместно будет напомнить и о том, что повесткой дня Давосского экономического форума 2016 г. было обсуждение четвертой технологической революции. Клаус Шваб, основатель и председатель Всемирного экономического форума, во время выступления на форуме сообщил, что «Индустрия 4.0» является таким же вызовом международному сообществу, как и нестабильная геополитическая ситуация, и целый ряд социальных, экономических и природоохранных вопросов, решение которых не удаётся найти на протяжении многих лет. По его словам, она значительно изменит механизм создания прибавочной стоимости, целые традиционные отрасли исчезнут, и мировые компании должны серьёзно готовиться к этому[1].

[1] Новая индустриальная революция передаст власть над миром нескольким компаниям. — URL: http://www.profi-forex.org/novosti-mira/entry1008281098.html (дата доступа: 27.01.16).

Как наши доктринальные документы учитывают эти вызовы? Даже пристальный взгляд на Основы экологической политики, Стратегию национальной безопасности и проект Стратегии экологической безопасности не позволяют увидеть в них указание на соответствующие цели, задачи, а тем более, меры по решению этих задач.

Будет целесообразным определение целей экологической политики на разные сроки. Можно предложить разработку перспективных, среднесрочных и краткосрочных целей.

В отношении краткосрочных целей разрабатывается система задач по их достижению, мер по решению этих задач. Реализация мер достигается путём формирования компетенций органов государственной власти, других субъектов реализации экологической политики. И меры, и компетенции должны быть оформлены соответствующими предписаниями нормативных правовых актов.

Приоритетными краткосрочными целями экологической политики должно стать достижение перелома в борьбе с загрязнением природной среды отходами, сточными загрязнёнными водами, а также ликвидация накопленного экологического ущерба. Важнейшими мерами должны быть программы по сокращению отходов производства и потребления, созданию инфраструктуры для переработки отходов, размещения на высокотехнологичных полигонах тех их остатков, которые невозможно повторно использовать или переработать. Следующие группы мер должны быть направлены на снижение потребления вод и надлежащую очистку стоков. Строительство канализационных систем, современных очистных сооружений во всех населённых пунктах России сможет стремительно изменить ситуацию с состоянием вод и водных объектов.

Первоочередными могут признаваться и иные задачи государственной политики в области экологического развития, содержащиеся в Основах государственной политики в области экологического развития.

Природоресурсовая составляющая экологической политики, ориентированной на краткосрочные цели может предполагать стабилизацию объёмов добычи и использования как минеральных, так и биологических ресурсов.

Долгосрочные цели экологической политики должны быть определены с учётом тенденций развития глобальной экологической ситуации, мира и экономики. Здесь должны найти место цели, вытекающие из названных выше тенденций, а также иных. Задачи по достижению указанных целей должны стать предметом научных изысканий (в том чис-

ле в области права). Конкретные меры по решению этих задач должны разрабатываться к моменту, когда цели из перспективных будут переходить в разряд среднесрочных. К этому времени следует представлять и предложения по правовым средствам реализации указанных целей экологической политики.

Изложенная позиция предполагает необходимость выверенного подхода к определению среднесрочных целей и задач экологической политики. Их определение должно повлечь за собой разработку комплекса мер по реализации. Перечень и содержание этих мер должно быть научно обосновано, обеспечено организационно, финансово, материально и юридически ко времени перехода задач из категории среднесрочных в краткосрочные.

Предложенная система целей и задач экологической политики, согласованных по субъектам, времени и мерам их реализации, может быть положена в основу научных изысканий о правовых средствах их реализации.

Библиография

1. Большой энциклопедический словарь. — М., 1999. — С. 923.
2. *Боголюбов С. А.* Главное — прогнозирование реализации экологической политики // Экологическое право. — 2011. — № 6. — С. 2–9.
3. *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2008.
4. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. — М.: Городец, 2012. — 448 с.
5. *Дубовик О. Л.* Формирование экологической политики: история, достижения, тенденции и задачи (анализ теоретического наследия О. С. Колбасова) // Экологическое право. — 2007. — № 6.
6. *Клюканова Л. Г.* Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2. — С. 9–12.
7. *Крюков В. А.* Доклад на круглом столе «Развитие законодательства о недрах: итоги и перспективы», состоявшемся в МПР России 16 ноября 2015 г.
8. *Матвеева Е. В.* Экологическая политика современной России // Известия Алтайского государственного университета. — 2010. — № 4–1. — С. 304.
9. Новая индустриальная революция передаст власть над миром нескольким компаниям. — URL: http://www.profi-forex.org/novosti-mira/entry1008281098.html. (дата доступа: 27.01.16).

10. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова и др.; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М.: Норма. — Инфра-М, 2014. — 160 с.
11. *Хлуденёва Н. И., Цуранова А. И.* Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. — 2011. — № 11. — С. 128–135.

Сиваков Дмитрий Олегович

Кандидат юридических наук

Ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Москва, Россия

О водной политике и водном праве России

Аннотация

В канун Года окружающей среды 2017 г. мы должны задуматься о том, создают ли современные водное право и водная политика устойчивые институты, поощряющие ресурсосберегающую хозяйственную деятельность, опирающуюся на новые технологии и альтернативные источники энергии. Промежуточные итоги реализации требований Водной стратегии России показывают, что далеко не все качественные установки этого стратегического документа оказались воплощены в жизнь. Автор настаивает на взвешенной реализации установок о принятии бассейновыми советами координальных решений по развитию водного хозяйства каждого бассейнового округа. В своем докладе автор выявляет и некоторую ограниченность Водной стратегии России, необходимость идти дальше в наращивании правового регулирования водных отношений. В докладе подчеркивается, что плата за водопользование должна идти на задачи охраны и восстановления водного фонда России.

Ключевые слова: водное право, водная политика, Водная стратегия России, качественные и количественные показатели, экстрактивные и

инклюзивные институты, антропогенная нагрузка, ресурсосберегающие технологии, ресурсосберегающая хозяйственная деятельность.

В экономической науке высказываются идеи об экстрактивных и инклюзивных экономических институтах. Экстрактивные институты запрещают, подавляют и исключают большинство населения из экономической деятельности. В свою очередь, инклюзивные институты разрешают, вовлекают и поощряют экономическую активность больших групп населения при условии свободы выбора профессии, а значит, применения своих талантов.

Следует отметить, что указанные идеи могут и должны иметь экологически осмысленное преломление. Нельзя делать вид, что природные ресурсы, без которых просто невозможна экономическая деятельность, «ни причём». Забота о сохранении природных объектов и ресурсов всегда ставит предел тем кругам общества, для которых экономический рост является самоцелью. Ведь инклюзивные институты должны поощрить людей к такой экономической активности, которая с помощью ресурсосберегающих технологий и альтернативных источников энергии минимизирует антропогенную нагрузку на природу, а не уничтожает природу ради сверхприбылей!

В канун Года окружающей среды (2017 г.) мы должны задуматься о том, создают ли современные водное право и водная политика устойчивые институты, поощряющие ресурсосберегающую хозяйственную деятельность, опирающуюся на новые технологии и альтернативные источники энергии.

В свое время Правительство утверждало Водную стратегию России до 2020 г. и программу «Чистая вода», аналогичные программы утвердились на региональном и муниципальном уровнях. Направленность этих документов заключается в переходе всего водного хозяйства России от экстенсивного к интенсивному пути развития. Без этого невозможно обеспечение каждого чистой питьевой водой.

Когда подводили промежуточные итоги реализации Водной стратегии России, то отмечали выполнение количественных показателей, но не качественных. Например, создали бассейновые советы по бассейновым округам, но не смогли обеспечить и закрепить в ВК РФ, чтобы они принимали кардинальные решения по своему округу.

Скептики считают, что представительные по своему характеру бассейновые советы есть заложники противоречивых общественных интересов и поэтому не смогут принимать решения. Убеждён, что «под лежачий камень вода не течет»: если не пытаться, так и не выйдет ничего.

Нужно назначить членам бассейновых советов срок, в течение которого они должны успеть договориться и выработать решение. В случае истечения всех установленных сроков без позитивных результатов вмешивается административный орган.

Говоря о финансировании многих полезных шагов, Водная стратегия России не закрепляет фундаментального подхода «Вода платит за воду». Финансирование мероприятий по охране и восстановлению водных объектов, разработке, апробации и внедрению ресурсосберегающих технологий, по убеждению многих учёных, должно происходить за счёт тех средств, которые государство взимает в рамках водного налога и платы по договору водопользования. В настоящее время государство обезличивает эти платежи в бюджетной системе, что не позволяет профильно осваивать полученные средства.

Получается, что в условиях экологического кризиса государство, призванное обеспечивать благоприятную окружающую среду для своих граждан, не обеспечивает надёжной охраной природные блага — объекты своей собственности и сферы своей юрисдикции.

В период действия старого ВК РФ 1995 г. были специальные фонды на федеральном и региональном уровне, которые не получили дальнейшего развития в силу бюджетной реформы.

В завершение обращаю ваше внимание на монографию «Водное право: динамика, проблемы, перспективы». Главная задача водного права — обеспечить водосберегающий характер экономики. Это особенно важно для страны с очень водоёмким валовым внутренним продуктом.

Водное право и смежное право России должно иметь в своем составе правовые категории, поощряющие ресурсосберегающее водопользование хозяйствующих субъектов и меры по охране разнообразных водных объектов и всего водного фонда в целом.

Библиография

1. *Аджемоглу Дарон, Робинсон Джеймс А.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Перевод с английского Дмитрия Литвинова, Павла Миронова, Сергея Сановича. — М.: Издательство АСТ, 2015 (Библиотека Сбербанка. — Т. 51). — С. 87–88.
2. Управление водными ресурсами в России. Законодательное регулирование и перспективы. Составитель В. В. Каширин. — М.: Издание Государственной Думы. 2014. — 192 с.
3. *Сиваков Д. О.* Водное право: динамика, проблемы, перспективы. Монография. — М.: ООО ИПЦ «Маска», 2016. — 528 с.

Сотникова Анастасия Борисовна

Аспирант кафедры экологического и земельного права
юридического факультета
Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Москва, Россия

nstva@inbox.ru

О проблемах применения термина «комплексное освоение территории»

Аннотация

Комплексное освоение территории — это предусмотренный земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности способ вовлечения земельного участка в хозяйственный оборот. Закон предусмотрел особенности проведения торгов по предоставлению земельных участков для комплексного освоения территории. В то же время на практике встречается позиция, что комплексное освоение территории — это один из видов разрешённого использования земельных участков. В данной статье доказывается, что это не так.

Ключевые слова: комплексное освоение территории, вид разрешённого использования земельного участка.

Регулирование комплексного освоения земельных участков[1] появилось в российском законодательстве в 2004 г.[2]. Попытки реализации проектов по осуществлению комплексного освоения территории (далее — КОТ) в настоящее время предпринимаются во многих регионах нашей страны. В свою очередь, применение на практике нового института всегда порождает множество проблем.

Согласно действующей редакции ст. 46.4 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ), КОТ включает

[1] Для целей анализа практики в рамках настоящей статьи комплексное освоение территории включает в себя и комплексное освоение территории в целях строительства жилья экономического класса (ст. 30.2 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ в ред., действовавшей до 01.03.2015).

[2] Соответствующий термин был введен Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

в себя: подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, строительство на земельных участках в границах данной территории объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, а также иных объектов в соответствии с документацией по планировке территории.

Среди возникающих на практике вопросов для целей настоящей статьи обратим внимание на специфику указания вида разрешённого использования[1] земельного участка (далее — ВРИ) в аукционной документации, составленной при проведении аукционов на право заключения договора аренды для КОТ.

В земельном законодательстве ВРИ чётко не определяется. Так, в ст. 7 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 22.07.2010 № 167-ФЗ) указано лишь на то, что он определяется по классификатору, утверждаемому в установленном порядке. Теоретические подходы к определению сущности ВРИ разнообразны. Так, например, О. И. Крассов определяет разрешённое использование земельного участка как установление конкретной цели (целей) использования участка земли и определение объёма прав и обязанностей лица, которому принадлежит земельный участок (объект недвижимости на нем), на основании осуществления определённых процедур (например, зонирования территорий) или действий органов государственной власти, органов местного самоуправления[2]. Л. Е. Бандорин определяет его как неотъемлемый элемент правового режима земельного участка, установление которого имеет целью определение конкретного, устойчивого способа использования земель, соответствующего целевому назначению земель, из состава которых образован земельный участок[3].

В судебной практике имела место позиция, согласно которой для определения ВРИ земельного участка необходимо установить, в состав какой территориальной зоны этот участок входит, какие в ней пред-

[1] «Разрешённое использование» является также сравнительно новым термином для российского законодательства (впервые закреплён в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 № 73-ФЗ), в связи с чем единообразие практики его применения ещё формируется.

[2] *Крассов О. И.* Земельное право: учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2007. — С. 138–139.

[3] *Бандорин Л. Е.* Разрешённое использование земельных участков : дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — С. 199.

усмотрены ВРИ и для чего предназначены расположенные на участке объекты недвижимости[1]. То есть так или иначе ВРИ связан с использованием земельного участка по назначению в границах территориальных зон.

В то время как из приведённого выше определения «КОТ» следует то, что оно представляет собой более широкое понятие[2], которое может быть определено как способ освоения земли. Комплексное освоение территории не исчерпывается одним лишь ВРИ, оно может стать основой для существования различных территориальных зон с несколькими ВРИ. Так, ч. 1 ст. 46.4 ГрК РФ предусматривает открытый перечень разнообразных видов объектов, которые могут быть созданы в результате КОТ.

При этом на практике распространена квалификация КОТ как ВРИ земельного участка.

Такие ситуации встречаются, в частности, при оформлении кадастровых планов. Так, в рамках организации аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка для КОТ (в целях жилищного строительства) местные органы власти размещают в сети Интернет документы, где в кадастровых планах в графе «разрешённое использование» указано «для комплексного освоения территории в целях жилищного строительства»[3].

Такая правовая квалификация представляется некорректной, несмотря не то, что прямо относящиеся к вопросу руководящие документы по данному вопросу долгое время отсутствовали.

---

[1] Постановление Президиума ВАС РФ от 15.12.2011 № 12651/11.

[2] *Железнов Д. С.* Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 11. — С. 43–51 // СПС «КонсультантПлюс».

[3] См., напр.: г. Челябинск (http://cheladmin.ru/ru/auctions/aukcion-po-prodazhe-prava-na-zaklyuchenie-dogovora-arendy-zemelnogo-uchastka-dlya-5), г. Улан-Удэ (https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDMQFjAEahUKEwiMh5rrmczHAhVFJnIKHeLUDVI&url=http%3A%2F%2Fwww.ulan-ude-eg.ru%2Fupload%2Fiblock%2F9d4%2F9d40ab6ff94a86634b0eaf6dee8b6449.doc&ei=3IzgVYypOsXMyAPiqbeQBQ&usg=AFQjCNFug5RGy5–56SIRS1qf7EIHDC3oww), г. Нижневартовск (http://www.n-vartovsk.ru/tradingfloor/municipalproperty/plots/torgi/167601.html) и др.

До конца 2014 г. определение ВРИ земельного участка было вопросом, решавшимся местным органом власти по собственному усмотрению, в качестве ориентира мог использоваться, например, Приказ Минэкономразвития от 15.02.2007 № 39, утвердивший Методические указания[1] по государственной кадастровой оценке земель населённых пунктов. Тем не менее упомянутый документ не содержит указание на такой ВРИ как «для комплексного освоения территории».

С 24.12.2014 в России применяется новый классификатор ВРИ земельных участков (утверждён Приказом Минэкономразвития от 01.09.2014 № 540). В данном документе также не предусматривается такого ВРИ, как «для комплексного освоения территории», в т. ч. для целей жилищного строительства. При этом, в соответствии с ч. ч. 11–12 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ВРИ, установленный до утверждения нового классификатора ВРИ, остаётся действительным в любом случае, но до 01.01.2020 органы местного самоуправления обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки с целью приведения их в соответствие с новым классификатором.

Как видно из изложенного, КОТ с теоретических позиций не может признаваться ВРИ, поскольку не исчерпывается данным понятием.

Кроме того, неверное указание ВРИ может иметь ощутимые практические последствия. Так, исходя из указанного в документах ВРИ земельного участка определяется его кадастровая стоимость, которая служит базой для расчёта налога на имущество[2]. Сама по себе процедура изменения ВРИ достаточно сложна (напр., ст. 39 ГрК по вопросу изменения ВРИ с основного на условный предполагает проведение публичных слушаний), споры в связи с изменением ВРИ могут доходить до судебного разбирательства. В связи с этим необходимость корректности в использовании терминологии при заполнении документов объясняется не столько теоретическими предпосылками, сколько желанием предотвратить незапланированные финансовые и временные затраты правообладателей земельных участков.

---

[1] *Минина Е. Л.* Разрешённое использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. — 2012. — № 1. — С. 62–67 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См. ст. 375 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ.

Шантемирова Камилла Канатовна

Член Совета молодых учёных юридического факультета
Астраханского государственного университета,
студентка 4-го курса очного отделения юридического факультета
Астраханского государственного университета

Астрахань, Россия

Храмова Ирина Сергеевна

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Астраханского государственного университета

his-ast@mail.ru

Экологическая безопасность Каспийского региона: многоаспектность правовых проблем

Аннотация

В статье сфокусировано внимание на проблемах экологической безопасности Волго-Каспийского региона. Рассмотрены причины возникновения проблем исчезновения осетровых, загрязнения водных биологических ресурсов, формирования ситуации угрозы экологической безопасности целого региона, необходимости определения правового статуса Каспия с целью улучшения экологической обстановки каждым государством Прикаспия, а также формирования международной правовой базы охраны окружающей среды Каспийского моря.

Ключевые слова: Волго-Каспийский регион, охрана окружающей среды, осетровые породы рыб, нефтедобывающая деятельность, правовой статус Каспийского моря.

В настоящее время состояние Волго-Каспийского стада осетровых вызывает беспокойство, они попросту находятся на грани исчезновения.

Для увеличения рыбных запасов в Астраханском регионе государство проводит мероприятия по искусственному разведению рыб и развитию товарного прудового рыбоводства. Однако эти старания не приводят к созданию комфортных условий для естественного размножения рыб. К сожалению, за последние годы резко возросло антропогенное воздействие на среду обитания каспийских осетров.

Центральной обязанностью государства в сфере охраны окружающей среды должна стать забота о чистоте воды, об охране водоёмов от

любых видов загрязнений. В том числе такого, как загрязнение нефтепродуктами, которые негативно влияют на исконную среду обитания осетровых пород рыб — Каспийского моря и раскатов, дельты Волги.

Ежегодно на Каспий поступает свыше миллиона тонн нефти из различных источников. В результате нефтяная плёнка покрывает огромные территории Каспийского моря. Нефть растворяется в толще воды и губит фитопланктон, фитобентос и зообентос — кормовую базу рыб[1].

Несмотря на то, что проводится много различных референдумов, семинаров и конференций с целью улучшения положения Волго-Каспия, главная проблема — загрязнение — сохраняется. Тем не менее, не все готовы признать факт негативного влияния нефтедобывающих компаний на состояние окружающей среды Каспийского моря вообще и проблемы осетровых в частности.

Так, экологическая политика ОАО «ЛУКОЙЛ» при освоении месторождений нефти и газа основана на приоритетности охраны окружающей среды. По данным, представленным корпорацией, начиная с 1997 г. «ЛУКОЙЛ» организовал 48 комплексных морских экспедиций, практически полностью охвативших акваторию западной части Северного Каспия, и 23 экспедиции непосредственно в районах проведения геологоразведочных буровых работ[2].

Результатом мониторинга стала оценка состояния морской среды, основанная на трёхстах гидрологических, гидрохимических, гидробиологических, ихтиологических и токсикологических показателях. Полученные «Лукойлом» данные показывают, что в настоящее время уровень загрязнённости морской среды в исследованных районах ниже, чем пятнадцать-двадцать лет назад. Вторым важным результатом экологического мониторинга стала оценка воздействия поисково-разведочного бурения на морскую среду. Доказано, что буровые платформы, с помощью которых компания вела геологоразведку, не являются источником загрязнения благодаря строгому соблюдению принципа нулевого сброса, который был впервые применён на Каспии именно компанией «ЛУКОЙЛ». Этот принцип означает полный запрет сброса в морскую среду всех видов отходов, образующихся в результате производственной деятельности. Все отходы собираются в закрытые контейнеры и

[1] *Ханжин Б. М., Ханжина Т. О.* Умирает Великая русская река Волга. — URL: http://kprf.ru/rus_soc/61927.html.

[2] Политика Открытого акционерного общества «Нефтяная компания „ЛУКОЙЛ“» в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды в XXI веке. — URL: http://www.lukoil.ru/static_6_5id_267_.html.

вывозятся на берег для обезвреживания и утилизации. Принцип нулевого сброса неукоснительно соблюдался при проведении разведочного бурения. Этот принцип использован и при эксплуатационном бурении, а также на стадии промышленной добычи углеводородов.

Стоит отметить, что указанные данные приведены компанией «Лукойл» на их официальном сайте, подтверждения чего в сведениях официальных государственных структур нет. Кроме того, если ориентироваться на нормативную базу регулирования отношений природопользования, в соответствии с ФЗ «Об экологической экспертизе»[1], любое осуществление хозяйственной и иной антропогенной деятельности несёт в себе потенциальную опасность для состояния окружающей среды.

Сохранение водных биологических ресурсов является приоритетной обязанностью Российской Федерации исходя из норм ч. 1 ст. 9, ст. 42, ст. 72, ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации[2], международных конвенций и международных обязательств по соглашениям с иностранными государствами.

Российская Федерация как государство — участник Конвенции Организации Объединённых Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.)[3] обязана, в соответствии со ст. 61 и 66 названной конвенции, обеспечивать реализацию мер по сохранению и управлению водными биологическими ресурсами, чтобы их состояние не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации и сохранялось на уровне, при котором может быть обеспечен максимальный вылов водных биологических ресурсов, определяемый с учётом соответствующих экологических и экономических факторов.

Конвенцией о биологическом разнообразии (1975 г.)[4] согласована ответственность государств за реабилитацию и восстановление деградировавших экосистем и содействие в восстановлении находящихся в опасности видов.

[1] Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 13.07.2015 г.) // Российская газета. — 30.11.1995. — № 232

[2] Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ от 04.08.2014 г. — № 31. — Ст. 4398.

[3] Конвенция ООН по морскому праву от 10.12.1982 (ред. от 23.07.1994 г.) // Собрание законодательства РФ от 01.12.1997 г. — № 1. — С. 3–168.

[4] Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г. — № 19. — Ст. 2254.

В рамках двустороннего сотрудничества между Россией и другими странами у России также имеются широкие обязательства по сохранению, восстановлению и воспроизводству водных биологических ресурсов.

Развитие искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, а также формирование генофондных коллекций и маточных стад ценных видов водных биологических ресурсов предусмотрено в качестве государственной задачи в Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации до 2020 года[1].

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством и международными договорами, подписанными Российской Федерацией, к обязанностям государства должно быть отнесено воспроизводство водных биоресурсов поверхностных водных объектов рыбохозяйственного значения, акватории и бассейны которых расположены на территории двух и более субъектов Российской Федерации; трансграничных (пограничных) водных объектов рыбохозяйственного значения; водных биоресурсов водных объектов рыбохозяйственного значения, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или их частью; водных биоресурсов, относящихся к редким и находящимся под угрозой исчезновения, водных биоресурсов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации.

Однако подобная критическая ситуация была не всегда. Рыбные промыслы на Волге и Каспии существовали испокон веков. Еще купцы Хазарского каганата вывозили в Азию белужий клей. Когда низовья Волги сделались подвластными московскому государю, в Астраханском крае стало возникать большое число мелких постоянных и временных поселений. Рыбу в Астрахани XVI–XVII вв. не добывал только ленивый. Это доказывает тот факт, что рыбы было настолько много, что добывали в основном осетровые породы и в больших количествах[2].

Вернувшись к современной действительности, стоит отметить, что с распадом СССР и образованием на постсоветском пространстве новых независимых государств Каспийский регион постепенно превратился в геополитическое пространство, на котором сфокусировалось внимание ведущих мировых держав. Развитие региона с того времени привело

[1] Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2003 г. № 1265-р «О Концепции развития рыбного хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 21.07.2008 г.) // Собрание законодательства РФ от 08.09.2003. — № 36. — Ст. 3557.

[2] Астрахань: история, этнос, культура, природа, геополитика / под ред. Н. И. Куликовой, С. Н. Кузнецова, Е. Н. Журавлевой. — Астрахань: Новая Линия, 2008. — 532 с.

к его кардинальному изменению с превращением в один из заметных факторов глобальной политики и экономики.

Для прикаспийских государств — России, Ирана, Азербайджана, Казахстана и Туркменистана — рассматриваемый регион важен с точки зрения не только ресурсных богатств, но и, прежде всего, создания зоны устойчивого социально-экономического развития. Именно это позволит сформировать базу экономической стабильности, повысить качество жизни и, следовательно, укрепить фундамент безопасности данных стран.

Определение ими оптимальной стратегии в отношении региона является актуальной задачей, требующей общего видения и совместных усилий. Одним из основных инструментов такой работы являются саммиты глав государств «каспийской пятёрки».

Таким образом, вопрос определения правового статуса Каспийского моря, с одной стороны, дало в своё время старт и продолжает оказывать большое влияние на развитие процесса взаимодействия прикаспийских стран в многостороннем формате. Причём постепенно это взаимодействие вышло за рамки решения главного «каспийского вопроса» и привело к сосредоточению усилий рассматриваемых стран на развитии многостороннего взаимодействия по вопросам экологии, судоходства, безопасности и т. д. Так, к примеру,4 ноября 2003 г. в Тегеране подписана Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря[1].

Целью Конвенции, которая часто именуется Тегеранской конвенцией, является «защита морской среды Каспийского моря от загрязнения, включая защиту, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов».

Конвенцией предусматривается ряд мер по предотвращению, снижению и контролю загрязнения Каспийского моря из наземных источников (ст. 7), в результате деятельности на дне моря (ст. 8), сбросов с морских и воздушных судов (ст. 9 и ст. 10), а также иных видов деятельности, включая мелиорацию земель и связанные с этим работы по выемке грунта и строительству дамб (ст. 11).

Конвенция предусматривает также принятие мер по предотвращению привнесения в Каспийское море инвазивных видов-вселенцев, контролю и борьбе с ними и сотрудничество государств-участников по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Стороны Конвенции, в частности, обязуются незамедлительно оповещать друг друга о промышленных авариях и природных катастрофах, а также обе-

[1] Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 г. // Собрание законодательства РФ от 03.11.2003 г. — № 44. — Ст. 4321.

спечивать и поддерживать адекватную готовность к чрезвычайным экологическим ситуациям, включая наличие надлежащего оборудования и квалифицированного персонала (ст. 13).

Кроме того, в соответствии с Конвенцией, стороны обязуются принимать меры по защите, сохранению, восстановлению и рациональному использованию биологических ресурсов Каспийского моря; поддерживать или восстанавливать популяции морских видов до уровней, позволяющих обеспечивать устойчивый объём их добычи; сводить к минимуму потери при вылове промысловых видов; не допускать чрезмерной эксплуатации биологических ресурсов; защищать, сохранять и восстанавливать эндемичные, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды, а также сохранять биоразнообразие, среды обитания редких и исчезающих видов и уязвимые экосистемы (ст. 14).

Стороны обязуются принимать меры для постоянного мониторинга окружающей среды и использования процедур оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) любой планируемой деятельности, которая может оказать значительное отрицательное воздействие на морскую среду Каспийского моря, и оповещать друг друга о результатах такой оценки.

В состав рыбохозяйственного комплекса Волго-Каспийского бассейна входят рыбоводные заводы, осуществляющие выпуск водных биологических ресурсов для поддержания численности популяций, вылов которых запрещен (виды, занесённые в Красную книгу Российской Федерации) или ограничен (ценные и особо ценные виды водных биологических ресурсов, виды, занесённые в Красные книги субъектов Российской Федерации, осетровые виды рыб) и осуществляется в целях пополнения биоразнообразия и исполнения международных обязательств Российской Федерации.

В этих сложных условиях удалось принять ряд основополагающих решений, направленных на сохранение и воспроизводство осетровых. Например, введение на законодательном уровне понятия «биотерроризм», введение ограничений, позволяющих бороться с оборотом нелегальнодобытых осетровых (уничтожение конфиската), запрет промышленного вылова осетровых. А также строительство на двух государственных предприятиях осетроводства в Астраханской области и Волгоградской области установок замкнутого водоснабжения (УЗВ), строительство в Астраханской области Молекулярно-генетического центра осетровых (МГЦ).

В настоящее время наиболее остро стоит вопрос повышения эффективности искусственного воспроизводства за счёт увеличения объ-

ёмов выпуска молоди до количеств, позволяющих осуществить насыщение Каспийского моря разной молодью осетровых, что обеспечит эффективное использование кормовой базы. Такое увеличение выпуска молоди должно достигаться сочетанием применения как традиционной технологии (в той части, в какой это обеспечивается наличием достаточного числа производителей), так и технологии выращивания молоди укрупнённой навески. Последняя позволяет лучше отразить разнокачественность молоди, существовавшей в естественных водоёмах до их зарегулирования, распределить более равномерно во времени выпускаемую молодь, включая нагрузку на кормовые сообщества Северного Каспия, — тем самым лучше приблизившись к условиям естественного воспроизводства. Выпуск разнокачественной и разновеликой молоди, молоди укрупнённых навесок невозможен без внедрения методов интенсивного выращивания, предусматривающих выращивание в бассейнах с контролируемыми условиями среды — необходимыми температурным, кислородным, гидрологическим режимами, микробиологической нагрузкой, кормовой обеспеченностью и пр.[1].

Достичь этого на современном этапе, тем не менее, невозможно, без формирования ремонтно-маточных стад осетровых. Однако, кроме задач искусственного воспроизводства, в осетровом комплексе Волго-Каспия необходимо развивать сеть частных хозяйств товарной осетровой аквакультуры в прибрежных частях Республик Дагестан и Калмыкии, в Астраханской, Волгоградской областях.

Взаимоотношения между государственными ОРЗ и частными товарными хозяйствами могут выстраиваться в части развивающей поддержки — в виде предоставления технологий и посадочного материала для организации эффективного товарного осетроводства. При этом не исключается участие частных предприятий, имеющих, например, ремонтно-маточные стада белуги в получении, выращивании и выпуске в среду обитания молоди этого особо ценного вида, в рамках исполнения государственного заказа.

Все эти мероприятия должны осуществляться при наличии контроля за происхождением любой товарной продукции осетровых, продаваемых в нашей стране, импортируемой или экспортируемой. Контроль должен осуществляться как технологическими, так и генетическими методами, на основании международных договорённостей Российской Федерации.

[1] *Алымов Ю. В.* Морфофизиологическая оценка молоди русского осетра, выращенной на комбинированных кормах для формирования продукционных стад // Автореф. дисс. канд. с/х наук. — Астрахань 2013.

Комплексная эксплуатация всех вышеописанных мер позволит постепенно преодолеть проблему сокращения осетровых пород в Волго-Каспийском бассейне.

Библиография

1. Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.1992 г. // Собрание законодательства РФ от 06.05.1996 г. № 19. — Ст. 2254.
2. Конвенция ООН по морскому праву от 10.12.1982 (ред. от 23.07.1994 г.) // Собрание законодательства РФ от 01.12.1997 г. № 1. — С. 3–168.
3. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 04.11.2003 г. // Собрание законодательства РФ от 03.11.2003 г. № 44. — Ст. 4321.
4. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ от 04.08.2014 г. № 31. — Ст. 4398.
5. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 13.07.2015 г.) // Российская газета № 232 от 30.11.1995 г.
6. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2003 г. № 1265-р «О Концепции развития рыбного хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 21.07.2008 г.) // Собрание законодательства РФ от 08.09.2003 г. № 36. — Ст. 3557.
7. *Альмов Ю. В.* Морфофизиологическая оценка молоди русского осетра, выращенной на комбинированных кормах для формирования продукционных стад: автореф. дисс. канд. с/х наук. — Астрахань, 2013.
8. Астрахань: история, этнос, культура, природа, геополитика / Под ред. Н. И. Куликовой, С. Н. Кузнецова, Е. Н. Журавлевой — Астрахань: Новая Линия, 2008. — 532 с.
9. Политика Открытого акционерного общества «Нефтяная компания „ЛУКОЙЛ“» в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды в XXI веке. — URL: http://www.lukoil.ru/static_6_5id_267_.html.
10. *Ханжин Б. М., Ханжина Т. О.* Умирает Великая русская река Волга. — URL: http://kprf.ru/rus_soc/61927.html.

Приложение

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНАЯ ИНИЦИАТИВА
факультетов Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова при участии представителей Алтайского государственного университета, Волгоградского государственного университета, Иркутского государственного университета, Таврического национального университета имени В. И. Вернадского

РЕЗОЛЮЦИЯ
по итогам первого междисциплинарного круглого стола по теме:
«ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ РЕШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ»

10 октября 2014 г.
Москва, Барнаул, Волгоград, Иркутск, Симферополь

Участники междисциплинарной инициативы факультетов МГУ имени М. В. Ломоносова по итогам проведённого обсуждения на круглом столе «Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем»,

обсудив комплекс теоретических и практических вопросов, касающихся научной проработки и реализации новых подходов и технологий решения экологических проблем,

одобряя усилия факультета политологии, юридического и химического факультетов Московского университета по формированию совместной платформы, позволяющей реализовывать междисциплинарные проекты различной направленности,

при участии представителей Алтайского государственного университета, Волгоградского государственного университета, Иркутского государственного университета, Таврического национального университета имени В. И. Вернадского

ПОЛАГАЮТ ЦЕЛЕСООБРАЗНЫМ:

1. Формирование координационной группы из представителей факультетов Московского университета и университетов, принявших участие в интернет-конференции, для организации и проведения

совместных научных мероприятий, научных исследований, в которых применяются междисциплинарные подходы, совместного участия в грантовых конкурсах;

2. По итогам проведения совместных научных мероприятий создать «Центр междисциплинарных исследований» из состава учёных факультета политологии, юридического и химического факультетов, других факультетов Московского университета, других университетов и научных центров, желающих присоединиться к междисциплинарной инициативе;
3. Проведение международной конференции, посвящённой актуальным проблемам междисциплинарных исследований в России и в мире;
4. Создание межфакультетских и межвузовских междисциплинарных команд из состава молодых учёных для проведения совместных научных мероприятий, научных исследований, в том числе для участия в совместных грантовых проектах;
5. Проведение научно-практической школы, направленной на популяризацию междисциплинарных исследований среди молодых учёных России;
6. Обращение к органам государственной власти России, национальным общественным организациям и научным центрам с предложением поддержать проведение междисциплинарных исследований в России;
7. Создание междисциплинарной исследовательской группы по вопросам изучения современной экологической политики из состава учёных МГУ имени М. В. Ломоносова, а также ведущих учёных федеральных и региональных университетов России;
8. Проведение комплексного исследования, направленного на изучение ситуации в сфере охраны окружающей среды в современной России. В рамках исследования планируется использовать научно-методологический и интеллектуальный потенциал факультета политологии, юридического факультета, химического факультета МГУ, иных заинтересованных факультетов и университетов. В рамках исследования будет обобщен российский региональный опыт экологической политики, особое внимание будет уделено изучению подходов и технологий решения острых экологических проблем, которые были озвучены участниками круглого стола;
9. Разработать дорожную карту экологического развития Московского университета на период до 2030 года, предложить разработать аналогичные дорожные карты университетам, представители которых приняли участие в интернет-конференции;
10. На основе выступлений и докладов участников круглого стола подготовить научный сборник тезисов и статей.

XXI ВСЕРОССИЙСКАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА».
«ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ»
(«Софрино — 21»)

Москва — Солнечногорский район (МО),
д. Толстяково, РВЦ «Орбита- 2»
16–17 мая 2016 года

РЕЗОЛЮЦИЯ

Конференция «Софрино — 21», собравшая ведущих российских юристов-экологов, их коллег — политологов и экономистов, учёных и практиков, имеет целью в преддверии проведения в 2017 году в Российской Федерации Года экологии привлечь широкое общественное внимание к правовым, политико-правовым и экономико-правовым проблемам формирования и реализации государственной экологической политики, обсудить их и выработать рекомендации по их решению.

В связи с этим участники Конференции полагают необходимым заявить следующее.

1. Решающим фактором успеха государственной политики, в том числе экологической, является заинтересованность общества в дости-

жении её результатов. Поэтому следует поддержать цель объявления 2017 года Годом экологии — «привлечение внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности».

2. Особая роль в решении названных вопросов принадлежит праву как мощнейшему социальному регулятору. Важнейшие правовые факторы (правотворчество и правоприменение) должны существенно влиять на создание и функционирование политических, экономических, организационных механизмов государственной экологической политики, как в целом, так и по приоритетным направлениям, определяемым на тот или иной временной период.
3. Речь, прежде всего, должна идти о системном развитии экологического законодательства в форме его новой кодификации — межотраслевой, с подготовкой Экологического кодекса Российской Федерации; о реализации права, которая основана на властной деятельности государственных органов, а в ряде случаев и общественных организаций, в первую очередь, при осуществлении государственного экологического надзора и общественного экологического контроля.
4. Участники конференции выражают готовность участвовать в научной проработке правовых аспектов проблем, имеющих важное значение для дальнейшего развития и реализации государственной экологической политики. К ним относятся:
   — организация взаимодействия государства и гражданского общества в экологической сфере;
   — реализация концепции устойчивого развития и имплементация опыта ведущих мировых держав по решению экологических проблем, в содержание российской государственной экологической политики;
   — экологическая ориентированность модернизации экономики;
   — повышение эффективности экологического (в том числе эколого-правового) образования и просвещения, включая правовое просвещение;
   — реализация приоритетов Года экологии: ввод новых механизмов обращения с твёрдыми бытовыми отходами; внедрение наилучших доступных технологий; сохранение водных объектов; защита лесов; охрана окружающей среды Арктики;
   — реализация цели Года особо охраняемых природных территорий: привлечение внимания общества к вопросам сохранения объектов природного наследия.

5. Конкретные организационные формы такого участия могли бы быть созданы в рамках Ассоциации юристов России, Ассоциации юридического образования, других общественных организаций, а также учреждений высшего юридического образования и науки, с установлением координации их действий между собой.
6. Информационной площадкой такой координации мог бы выступить журнал «Экологическое право» Издательской группы «Юрист».
7. Это позволило бы заложить организационную и информационную основы не только для текущего правового обеспечения формирования и реализации государственной экологической политики, но и для начала работы по созданию адекватного органа при Президенте РФ — Совета по кодификации законодательства об охране окружающей среды, природопользованию и обеспечению экологической безопасности (экологического законодательства).
8. Участники Конференции выражают уверенность, что привлечение внимания общества к правовому обеспечению реализации государственной экологической политики как в целом, так и по её ближайшим приоритетным направлениям, к его возможным организационным формам и информационному обеспечению, а также научная проработка соответствующих правовых проблем, позволит достичь стратегической цели государственной экологической политики — решения комплекса социально-экономических (реализация права каждого человека на благоприятную окружающую среду, экологически ориентированный рост экономики), экологических (сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов) и правовых (укрепление правопорядка) задач.

Оргкомитет Конференции
Московская область, Солнечногорский район,
17 мая 2016 г.

Протокольно. Направить настоящую Резолюцию в Администрацию Президента РФ, Минобрнауки России, Минприроды России, Организационный комитет по проведению в Российской Федерации Года экологии, Президиум Ассоциации юристов России, Президиум Ассоциации юридического образования, ведущие юридические вузы (факультеты) (МГУ, МГЮУ, СГЮУ, СПГУ, УрГЮУ, ВШЭ(У)) и институты (ИГП РАН, ИЗиСП при Правительстве РФ), Издательскую группу «Юрист», Редколлегию журнала «Экологическое право».

Научное издание

Материалы
I и II круглых столов
«Экологическая политика: новые подходы и технологии решения экологических проблем» (10 октября 2014 г. и 19 октября 2015 г.)
и
XXI Всероссийской научно-практической конференции
«Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства. Правовые проблемы формирования и реализации экологической политики»
(«Софрино – 21») (16–17 мая 2016 г.)

Под редакцией

доктора юридических наук,
профессора, Заслуженного деятеля науки
Российской Федерации
А. К. Голиченкова,

академика РАН, профессора,
доктора химических наук
В. В. Лунина,

профессора, доктора исторических наук
А. Ю. Шутова

Составители:
А. А. Воронцова, А. А. Горохов, Н. М. Заславская, Е. В. Якубович

Редактор: *А. И. Волошин*
Корректор: *М. В. Сигарева*
Дизайн обложки: *Д. Е. Антонов*

Подписано к публикации 02.10.2016. Формат 60×88 1/16.
Объем 16,25 усл. печ. л.
Изд. № 10689.

Издательство Московского университета.
119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15
(ул. Академика Хохлова, 11).
Тел.: (495) 939-32-91
E-mail: secretary@msupublishing.ru

Тираж изготовлен:
Общество с ограниченной ответственностью «СиДи Копи»
111024, г. Москва, ул. Пруд Ключики, д. 3
+7 (495) 730-41-88