Сборник материалов Международной научно-практической конференции

Устойчивое развитие территорий



Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный университет геодезии и картографии» (МИИГАиК)

Устойчивое развитие территорий

Сборник материалов
Международной научно-практической
конференции

Москва
2023

Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK)

Sustainable Development of Territories

Collection of materials of International Scientific and Practical Conference

Moscow
2023

УДК 349.4
332.14
ББК 67.407; 65.050.2
У81

Рецензенты:
канд. юр. наук **Н.В. Кичигин** (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)
канд. юр. наук, доцент **Ю.Е. Будникова** (МИИГАиК)

У81 **Устойчивое развитие территорий** : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной темам «Стратегические приоритеты государственной земельной политики» (2021 г.) и «Инновационные механизмы устойчивого развития территорий» (2022 г.). — Москва : МИИГАиК, 2023. — 236 с.

УДК 349.4
332.14
ББК 67.407; 65.050.2

Настоящий сборник содержит материалы выступлений на Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий», организованной Московским государственным университетом геодезии и картографии (МИИГАиК) в 2021 и 2022 годах. В 2021 году конференция была посвящена теме «Стратегические приоритеты государственной земельной политики», в 2022 году — теме «Инновационные механизмы устойчивого развития территорий».
Сборник предназначен для преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, магистрантов, практикующих специалистов, государственных и муниципальных служащих, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами устойчивого развития территорий, земельного и экологического права и законодательства.
* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Электронное издание
Устойчивое развитие территорий
Выпускающий редактор *М.В. Шишкина*
Дизайн и верстка *С.В. Леднёва*

Материалы публикуются в авторской редакции

© Коллектив авторов, 2021–2022
© МИИГАиК, 2023

Reviewers:
PhD in Legal Sciences **N.V. Kichigin** (Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation)
PhD in Legal Sciences, Associate Professor **Yu.E. Budnikova** (MIIGAiK)

Sustainable Development of Territories : materials of International Scientific and Practical Conference: "Strategic priorities of state land policy" (2021); "Innovative mechanisms of sustainable development of territories" (2022). – Moscow : MIIGAiK, 2023. – 236 p.

This work is a collection of materialsmade at International scientific and practical conference "Sustainable development of territories" organized by the Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK), which was devoted to the topics: "Strategic priorities of state land policy" (2021) and "Innovative mechanisms for sustainable development of territories" (2022).
The collection will be interesting and useful for a wide range of readers interested in the problems of sustainable development of territories, urban planning, land relations, land law and legislation, as well as for scientists, teachers, graduate students, undergraduates, practitioners, government and municipal employees.

© Collective of Authors, 2021–2022
© MIIGAiK, 2023

Содержание

Стратегические приоритеты государственной земельной политики

13 Е.Н. Абанина
Направления развития лесного хозяйства в России в контексте лесоклиматической повестки

19 М.М. Бринчук
Земля — особая ценность!

33 В.Ю. Винник
Изъятие земельных участков в пользу третьего лица в законодательстве Российской Федерации

39 А.Н. Горбачев
Государственная земельная политика в контексте национальных целей развития Российской Федерации

44 О.А. Зиновьева
Карбоновые полигоны как способ изучения и контроля декарбонизации в рамках государственной земельной политики России

50 В.И. Ивакин
Земли железнодорожного транспорта как природный объект и эколого-правовая ответственность

55 С.А. Липски
Некоторые особенности закрепления в правовых актах текущей земельной политики государства и статуса реализующих ее органов

Contents

Strategic Priorities of the State Land Policy

E.N. Abanina
Forestry development areas in Russia as part of forest-climatic agenda

M.M. Brinchuk
Land is a special value!

V.Yu. Vinnik
“Private” takings in Russian legislation

A.N. Gorbachev
State land policy in the context of national development goals of the Russian Federation

O.A. Zinovieva
Carbon polygons as a way to study and control decarbonization issues within the framework of Russian state land policy

V.I. Ivakin
Railway transport lands as a natural object and ecological and legal responsibility

S.A. Lipski
Some features of the consolidation in legal acts of the current land policy of the state and the status of the bodies implementing it

62 Т.Ю. Машкова
Особенности современной земельной политики по освоению дальневосточных и арктических территорий

T.Yu. Mashkova
Features of modern land policy for the development of Far Eastern and Arctic territories

67 В.В. Михольская
О роли землеустроительной экспертизы в разрешении споров о границах земельных участков

V.V. Mikholskaya
On the role of land management expertise in resolving disputes over the boundaries of land plots

72 Н.П. Поставная
Некоторые проблемы реализации земельной правовой политики управления земельными ресурсами России

N.P. Postavnaya
Some problems of the implementation of the land legal policy of land management in Russia

79 А.М. Сурикова, Д.В. Тропина, Т.С. Лебедева
Ограничение права пользования земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения

A.M. Surikova, D.V. Tropina, T.S. Lebedeva
Right limitation to use land plots related to land of historical and cultural purpose

Инновационные механизмы усточивого развития территорий

Innovative Mechanisms of Sustainable Development of Territories

86 С.А. Боголюбов
Инновационное соотношение факторов устойчивого развития

S.A. Bogolyubov
Innovative correlation of sustainable development factors

91 Е.В. Ельникова
Правовое обеспечение добровольной сертификации органической сельскохозяйственной продукции

E.V. Elnikova
Legal support for voluntary certification of organic agricultural products

97 А.А. Жлоба
Состав законодательства Республики Беларусь о национальной экологической сети

A.A. Zhloba
Legislation of the Republic of Belarus on national ecological network

103 Г.Л. Землякова
Расширение института комплексного развития территорий: проблемы обеспечения прав граждан

G.L. Zemlyakova
Expansion of the institute of integrated development of territories: problems of ensuring the rights of citizens

110 Т.В. Злотникова
Инновации законодательства об отходах как драйвер устойчивого развития территорий

T.V. Zlotnikova
Waste legislation innovation as a driver of sustainable territory development

118 В.И. Ивакин
Земельный налог, современные цифровые технологии и устойчивое развитие сельских поселений в России: вопросы права

V.I. Ivakin
Land tax, modern digital technologies and sustainable development of rural settlements in Russia: legal issues

124 О.А. Кувекина, А.Л. Синицына
Система пространственных данных в устойчивом развитии территорий в рамках стратегии цифровой трансформации

O.A. Kuvekina, A.L. Sinitsyna
Spatial data system in the sustainable development of territories within the framework of the digital transformation strategy

132 С.А. Липски
Выбор варианта новой редакции Федерального закона о землеустройстве как выбор вектора дальнейшего развития отечественного земельного права

S.A. Lipski
The choice of a variant of the new edition of the Federal Law on Land use planning as a choice of the vector of further development of domestic land law

140 Е.В. Лунева
Правовая охрана геологического наследия на уровне СНГ

E.V. Luneva
Legal protection of geological heritage at the CIS level

146 Н.Г. Мартынова, В.Г. Кравченко
Экологический каркас территории г. Тобольска

N.G. Martynova, V.G. Kravchenko
The ecological framework of the territory of the city of Tobolsk

151 Т.Ю. Машкова
Правовые инновации как механизм развития дальневосточных территорий

T.Yu. Mashkova
Legal innovations as a mechanism for the development of the Far Eastern territories

157 Г.А. Мисник
Правовое обеспечение актуализации информационных ресурсов в сфере градостроительной деятельности

G.A. Misnik
Legal support for the updating of information resources in the field of urban planning

163 В.В. Михольская, К.О. Хачатрян
Особенности получения и использования пространственных данных для предпроектного анализа в градостроительстве

V.V. Mikholskaya, K.O. Khachatryan
Features of obtaining and using spatial data for pre-project analysis in urban planning

170 В.В. Никишин
Право граждан на доступ к природным ресурсам как элемент устойчивого развития сельских территорий

V.V. Nikishin
The right of citizens to access natural resources as an element of sustainable rural development

177 Т.Ю. Оленина
Развитие правовых основ «зеленого» строительства в России

T.Yu. Olenina
Development of the legal framework for "green" construction in Russia

182 О.С. Пасечник, Л.В. Рышкова
О перспективах применения новых походов к развитию городской среды на территории Республики Крым

O.S. Pasechnik, L.V. Ryshkova
On the prospects of applying new approaches to the development of the urban environment in the territory of the Republic of Crimea

187 А.С. Пчелинцева
Особенности государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов на примере г. Москвы

A.S. Pchelintseva
The features of the state cadastral assessment of the lands of settlements on the example of Moscow

193 А.С. Сейтвелиева
Общее представление о возникающих трудностях кадастрового учета объектов недвижимости в трехмерном виде в сфере управления пространственными данными

A.S. Seytvelieva
A general idea of the emerging difficulties of cadastral registration of real estate in three-dimensional form in the field of spatial data management

200 А.А. Соловьянов
Российская нормативная правовая база как инструмент реализации национальной климатической повестки

A.A. Solovyanov
The Russian regulatory framework as a tool for implementing the national climate agenda

213 О.А. Хотько
«Зеленые технологии» в сфере транспорта и сближение экологического законодательства: инновационные подходы к регулированию в рамках интеграционного права Евразийского экономического союза

O.A. Khotsko
“Green Technologies” in the field of transport and the convergence of environmental legislation: innovative approaches to regulation as part of the integration law of the Eurasian Economic Union

222 Е.Ю. Чмыхало
Обеспечение комфортной и безопасной городской среды нормами градостроительного и экологического права

E.Y. Chmihalo
Ensuring a comfortable and safe urban environment with the norms of urban planning and environmental law

228 О.И. Шарно
Механизм «умного регулирования» общественных пространств: тенденции ESG

O.I. Sharno
The mechanism of «smart regulation» of public spaces: ESG trends



Этот сборник материалов двух прошедших в предыдущие годы конференций выходит в преддверии 245-летия со дня создания нашего учебного заведения. Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК) ведет свою историю от Землемерной школы, названной Константиновской в честь Великого Князя Константина Павловича, учрежденной 14 мая (25 мая по новому стилю) 1779 года приказом по Межевой канцелярии. Таким образом, 25 мая 1779 года является датой основания университета.

В 1819 году по императорскому указу школа была переименована в Константиновское землемерное училище, а в 1835 году училище было преобразовано в Константиновский межевой институт. Константиновский межевой институт стал первым в Москве учебным заведением в статусе института, вторым высшим учебным заведением в Москве после Московского университета, пятым по времени образования институтом в России.

Важные для истории и архитектуры столицы здания — часть нынешних зданий университета МИИГАиК, которые с 2020 года отнесены к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации и внесены в Государственный свод особо ценных объектов. Мы бережем свою богатую историю и стремимся сохранить и передать будущим поколениям знания о развитии университета и его роли в науке.

Мы гордимся тем, что одним из основателей современной научной школы МИИГАиК является наш президент, дважды Герой Советского Союза, лауреат Государственных премий СССР и РФ, летчик-космонавт, академик РАН, полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством», доктор технических наук, профессор Виктор Петрович Савиных.

МИИГАиК сегодня — единственный в стране университет, обеспечивающий комплексную подготовку специалистов для отрасли в рамках полного спектра профильных направлений в области геодезии,

картографии, аэрофотосъемки, фотограмметрии, оптического приборостроения, геоинформационных систем, а также архитекторов, специалистов по земельному кадастру и градостроительству на всех уровнях профессионального образования. За 245 лет успешной работы МИИГАиК приобрел высокий статус международного научно-образовательного центра по подготовке специалистов в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли, неизменно продвигая достижения наук о Земле для мирового научного сообщества.

Немалую роль в развитии научного потенциала вуза играют разнообразные научно-практические конференции. Более десяти лет кафедра земельного права и государственной регистрации недвижимости факультета управления территориями МИИГАиК проводит научно-практическую конференцию «Устойчивое развитие территорий», каждый год раскрывая новые актуальные грани этой темы. Как правило, конференция проводится в декабре, что стало хорошей предновогодней традицией.

Настоящий сборник представляет материалы двух ежегодных Международных научно-практических конференций «Устойчивое развитие территорий», организованных и проведенных кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости факультета управления территориями МИИГАиК — XIV конференции на тему «Стратегические приоритеты государственной земельной политики» (декабрь 2021 г.), а также XV юбилейной конференции на тему «Инновационные механизмы устойчивого развития территорий» (декабрь 2022 г.). Обе конференции объединили преподавателей многих высших учебных заведений и широкий круг представителей научного и экспертного сообщества страны.

В нынешнем очередном сборнике материалы двух конференций приведены в сокращенном объеме.

Камынина Надежда Ростиславовна,
ректор Московского
государственного университета
геодезии и картографии (МИИГАиК),
кандидат технических наук,
доктор экономических наук



Стратегические приоритеты государственной земельной политики

Е.Н. Абанина

Саратовская государственная
юридическая академия, Саратов
elena-abanina@yandex.ru

Направления развития лесного хозяйства в России в контексте лесоклиматической повестки

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов развития лесного хозяйства России с учетом лесоклиматической повестки, требований национального законодательства и соблюдения принципов устойчивого развития. Изучены основные направления лесного хозяйства, связанные с сохранением и восстановлением лесных ресурсов: охрана лесов от пожаров, охрана лесов от незаконной рубки, искусственное лесовосстановление и лесоразведение. Перечислены проблемы, возникающие в каждом направлении лесного хозяйства, и приведены статистические данные, характеризующие состояние лесного хозяйства в каждой из исследованных сфер. Отдельно выделено лесоразведение на землях сельскохозяйственного назначения как перспективное направление для выполнения принятых международных обязательств по повышению поглотительной способности лесов России. Проанализировано национальное законодательство, создающее необходимые условия для поддержки частного лесоразведения. В заключение представлены результаты работы и высказаны предложения, позволяющие развивать основные направления лесохозяйственной деятельности в России для выполнения лесоклиматических требований.

Ключевые слова

лесовосстановление, лесоразведение, частное лесное хозяйство, лесоклиматическая повестка, устойчивое развитие

E.N. Abanina

Saratov State Law Academy, Saratov
elena-abanina@yandex.ru

Forestry development areas in Russia as part of forest-climatic agenda

Abstract

The article deals with the forestry development in Russia with regard to forest-climatic agenda, as well as requirements of national legislation and compliance with the principles of sustainable development. The article focuses on the main areas of forestry associated with the conservation and restoration of forest resources: protection of forests from fires, illegal logging, artificial reforestation and afforestation. The problems arising in each forestry area are listed, and statistical data describing the forestry state in each area studied are given. Afforestation of agricultural land is singled out as a promising field to fulfil international commitments aimed at increasing the absorptive Russian forestry capacity. National legislation intended to create all necessary conditions to support private afforestation is analyzed. Special focus is given to obstacles that may arise. To conclude, the author represents the main results of the research conducted and makes proposals for the development of the main areas of forestry activities in Russia to meet forest-climatic requirements.

Keywords

reforestation, afforestation, private forestry, forest-climatic agenda, sustainable development

В последнее время особенно часто значение лесов обсуждается в контексте мировой лесоклиматической повестки. Именно лес является критически важным природным объектом, на который международное сообщество возлагает большие надежды в смягчении последствий изменения климата и в адаптации к нему. С учетом возросших задач и нагрузки на лесные системы правительства принимают различные решения, перестраивая свою политику для приближения к международным требованиям в этой сфере, в том числе интегрируя климатические вопросы в национальную лесную политику.

Основными целями лесной политики любого государства в настоящее время являются сохранение лесных массивов и ведение лесного хозяйства таким образом, чтобы поглотительная способность лесов повысилась.

Целью статьи является исследование направлений, способных повысить поглотительную способность лесов России, с учетом лесоклиматической повестки, требований национального законодательства и соблюдения принципов устойчивого развития.

При проведении исследовании были использованы два основных метода: сравнительный анализ и системный анализ. Автором был осуществлен анализ официальных источников, устанавливающих направления развития лесного хозяйства; статистических данных, характеризующих состояние лесного хозяйства в каждой из исследованных сфер; работ ученых, освещающих способы ведения лесного хозяйства в целях повышения поглотительной способности лесов планеты.

Площадь лесов на планете составляет 4,06 млрд га. Россия входит в пятерку стран с наибольшей площадью лесов. На долю России приходится 20 % мирового объема лесов, что составляет 815 млн га (доля других стран: Бразилия — 12 %, Канада — 9 %, США — 8 %, Китай — 5 %) [1]. Как следует из представленного, Россия — крупнейшая в мире лесная держава, и очевидно, что и крупнейшая страна — поглотитель углекислого газа. Однако обезлесение, идущее высокими темпами, связанное с крупными лесными пожарами за последние десятилетия и незаконными рубками, не позволяет государству в полной мере реализовать свой потенциал по поглощению парниковых газов. С учетом названных проблем можно выделить основные направления работы в сфере лесного хозяйства, позволяющие сохранить и увеличить лесные площади и в итоге увеличить степень поглощения углерода лесами.

Первое направление — сократить процесс обезлесения, который происходит в результате лесных пожаров. Динамика лесных пожаров в последние годы показывает, что охрана лесов от пожаров не является эффективной (площадь лесных пожаров в России за последние 3 года: 2019 г. — 10 009,8 тыс. га; 2020 г. — 9127,4 тыс. га; 2021 г. — 10 600 тыс. га) [2]. К причинам такого положения эксперты относят изменение лесного законодательства, финансирования лесного хозяйства, сокращение и даже ликвидация специальных сил пожаротушения, противоречивое государственное управление в этой сфере и другие причины. В силу отсутствия кардинальных мер по повышению эффективности охраны лесов от пожаров в настоящее время можно предположить, что данное направление пока не внесет весомый вклад в лесоклиматическую политику государства.

Второе направление — сократить процесс обезлесения, который происходит в результате незаконных рубок лесных насаждений. Каждый год на всей планете в среднем вырубается около 200 тыс. км^2 лесов. В России только за 2020 г. совершено 15,3 тыс. незаконных рубок лесных насаждений. При этом по сравнению с 2019 г. количество фактов выявленной незаконной рубки увеличилось на 3 %. Ежегодно сумма ущерба от незаконных рубок составляет в среднем 11–12 млрд рублей [3] (в расчет взят только экономический ущерб, причиненный в результате незаконных рубок, между тем

как экологический ущерб не поддается исчислению в связи с особой ролью лесов — экологической планетарной и социальной).

Причин неудовлетворительного состояния законности в сфере лесных отношений много. К ним относятся, например, латентный характер преступлений, несовершенство лесного и уголовного законодательства, упразднение государственной лесной охраны, неэффективная работа правоохранительных органов и др. Кроме повышения эффективности работы органов правоохранительной системы, реформирования лесного законодательства, Россия пошла на кардинальный шаг в своей истории лесного права — установление запрета на вывоз с территории страны лесоматериалов хвойных и ценных лиственных пород, что, по мнению экспертов, значительно снизит объем незаконно добываемых ценных лесных ресурсов. Безусловно, принятые меры скажутся на сохранении лесного покрова, особенно потенциально привлекательного для вырубки и вывоза из страны, однако в любом случае процесс этот только начинается в 2022 г. Потребуется некоторое время, чтобы делать вывод о полном контроле над вырубкой леса.

Третье направление — увеличить процесс облесения посредством лесовосстановления. Лесовосстановление по своей сути — это процесс, который происходит в результате организационных и технологических мероприятий (искусственное лесовосстановление), или природных процессов (естественное лесовосстановление), или природных процессов и организационных и технологических мероприятий по содействию таким природным процессам (комбинированное лесовосстановление) по образованию лесов.

В 2020 г. площадь искусственного лесовосстановления (193,5 тыс. га) превысила площадь погибших лесных насаждений (145,7 тыс. га) [2]. Однако вывод об эффективности лесовосстановления в стране преждевременный, эти сведения предоставляют на момент посадки лесных насаждений, большая часть высаженных насаждений погибнет. Следовательно, лесовосстановление в том качестве, в котором осуществляется сейчас, не может содействовать достижению целей климатической повестки.

Четвертое направление — увеличить процесс облесения посредством лесоразведения. Лесоразведение представляет собой процесс облесения земель путем создания искусственных лесных насаждений. Поскольку и лесоразведение, и лесовосстановление представляют собой комплекс мероприятий по созданию лесов, то следует отметить их различия. При искусственном лесовосстановлении лесные насаждения создаются на лесных землях (на которых ранее произрастали леса, погибшие в результате пожаров, болезней или вырубленные). Лесоразведение осуществляется на нелесных землях (где леса ранее не произрастали). Пока это направление не является активно развивающимся и поддерживаемым государством, вместе с тем анализ возможности лесоразведения на частных землях сельскохозяйственного назначения свидетельствует о необходимости поддержки такого направления.

Все указанные направления деятельности в сфере лесного хозяйства позволят сохранить и увеличить лесные площади, приблизиться к целям Парижского соглашения, подтвержденным в Декларации Глазго по лесам и землепользованию 2021 г. [4]. Подписав этот документ, Россия приняла на себя обязательства по сохранению лесов и стимулированию их восстановления; а также по обращению вспять процессов утраты и деградации лесов.

В настоящее время в России активно обсуждается возможность реализации лесоклиматических проектов (проектов по увеличению поглощения лесами углекислого газа), к которым могут относиться инициативы по лесовосстановлению, лесоразведению, охране лесов от пожаров и др. К сожалению,

в рамках существующего лесного законодательства эти проекты реализовать будет достаточно сложно, так как их цель — не само восстановление или сохранение лесов за счет бизнеса, а получение углеродных единиц. Очевидно, что такие проекты, требующие крупных финансовых вложений, интересуют в большей степени только крупные лесопромышленные компании, ведущие бизнес в том числе на международном уровне. Нет сомнений также в том, что до появления достаточно четкой, непротиворечивой правовой базы по возможности реализации лесоклиматических проектов и гарантий участников к действиям по лесовосстановлению, уходу за лесами, охране лесов от пожаров и т. д. такие компании приступать не будут.

Вследствие сложившегося положения полагаем, что государству следует обратить внимание на возможность развития такого направления, как лесоразведение на землях, не относящихся к лесному фонду (так называемого частного лесоводства), в целях выполнения обязательств по климатическим вопросам. Речь идет о лесоводстве на землях сельскохозяйственного назначения. Такие леса на землях сельскохозяйственного назначения в настоящее время составляют около десяти процентов от всех российских лесов. До 2020 г. такие принадлежащие частным лицам земли, на которых вырос лес, считались заросшими сорной и древесно-кустарниковой растительностью; и правообладатели должны были расчищать участки от лесных насаждений под угрозой штрафа за использование участка не по целевому назначению. В 2020 г., с принятием постановления Правительства РФ «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» [5], появилась возможность ведения частного лесоводства без приватизации земель лесного фонда (т. е. выращивать частный лес на частной земле). Это могло бы помочь в достижении как экологических целей (восстановление площадей земель, покрытых лесными насаждениями), так и социальных (обеспечение работой и повышение уровня жизни жителей сельских местностей). Однако с учетом многочисленных внесенных изменений возможность выращивать леса в современный период практически не может быть реализована правообладателями таких участков. Множество неоправданных ограничений (короткий срок лесоразведения на таких землях; жесткие требования к насаждениям — высота, сомкнутость крон, доля заросших лесом земли; бюрократизация процесса получения разрешения и самого процесса лесного хозяйства) пока не позволяют реализовать это перспективное направление для России.

В результате проведенного исследования можно сформулировать ряд выводов по определению приоритетности направлений развития лесного хозяйства в целях выполнения лесоклиматических обязательств.

1. Все применяемые меры должны служить главным целям — сохранению лесов, их восстановлению и увеличению лесистости территории.
2. Все существующие направления лесохозяйственной деятельности при их качественной реализации в совокупности позволят в ближайшее время достичь поставленных целей в области лесоклиматической повестки.
3. Лесоклиматические проекты должны обязательно включать кроме лесовосстановления работы по уходу за лесом.
4. Необходимо поддержать развитие частного лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения как одного из перспективных направлений лесохозяйственной деятельности.

Список источников и литературы

1. Global Forest Resources Assessment 2020: Main Report. Rome, Italy, 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.fao.org/3/ca9825en/ca9825en.pdf (дата обращения: 01.02.2021).

2. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году. Государственный доклад. М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021.
3. Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://audit.gov.ru/upload/iblock/f32/f32ecac2ceee85712845e5ec6b5914f7.pdf (дата обращения: 01.02.2021).
4. Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/ (дата обращения: 28.11.2021).
5. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2020 г. № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 39. Ст. 6081.

М.М. Бринчук

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
brinchuk@gmail.com

Земля — особая ценность!

Аннотация

Восприятие земли как особой ценности исследуется в контексте официальной позиции Конституционного Суда РФ. Его позиция об «особых правилах, порядке, условиях пользования землей» рассматривается как одно из выражений стратегического приоритета государственной земельной политики. Для доктрины земельного права важно рассматривать эту позицию в свете характеристики земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т. е. всего многонационального народа Российской Федерации (ст. 9 Конституции РФ), обусловливающей конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека (ст. 9, 36, 58, 72). В статье оценивается методологическое значение признания земли как особой ценности. Особое, специальное правовое регулирование земельных отношений рассматривается как публично-правовое. Соответственно, вся совокупность общественных отношений по поводу земли регулируется нормами земельного права как отраслью публичного права. Восприятие земли как народного достояния исследуется как ее принадлежность «всем и никому в отдельности». Государственная земельная политика должна быть ориентирована на совершенствование системы государственного управления использованием и охраной земель. Такое управление должно быть сконцентрировано в Федеральном агентстве земельных ресурсов, входящем в систему Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Ключевые слова

земля, ценность, государственная земельная политика, Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, природный ресурс, народное достояние, правовой режим земли, публичное право

M.M. Brinchuk

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
brinchuk@gmail.com

Land is a special value!

Abstract

The perception of land as a special value is studied in the context of the official position of the Constitutional Court of the Russian Federation. His position on "special rules, procedures, conditions for the use of land" is considered as one of the expressions of the strategic priority of the state land policy. For the doctrine of land law, it is important to consider this position in the light of the characteristics of land as the basis for the life and activities of the peoples living in the relevant territory, i.e. the entire multinational people of the Russian Federation (art. 9 of the Constitution of the Russian Federation), which determines the constitutional requirement of rational and effective use, as well as protection of land as the most important part of nature, the natural habitat of man (art. 9, 36, 58, 72). The article assesses the methodological significance of the recognition of land as a special value. Special legal regulation of land relations is considered as public law. Accordingly, the totality of social relations regarding land is regulated by the norms of land law as a branch of public law. The perception of land as a national treasure is examined as its belonging to "everyone and no one separately". The state land policy should be focused on improving the system of state management of the use and protection of land. Such management should be concentrated in the Federal Agency for Land Resources, which is part of the system of the Ministry of Ecology and Natural Resources of the Russian Federation.

Keywords

land, special value, state land policy, Constitutional Court of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, natural resource, national heritage, legal regime of land, public law

Нет такого объекта, как земля.
Есть объект — земельный участок
под кадастровым номером...

~ Профессор Е.А. Суханов

Оценивая землю как *особую* ценность в свете стратегических приоритетов государственной земельной политики, мы исходим из официальной позиции Конституционного Суда РФ. Свою позицию о правовом режиме земли Конституционный Суд РФ выразил в деле о проверке конституционности Земельного кодекса РФ. В Постановлении по этому делу Конституционный Суд утверждает: «Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т. е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. *Это требование* адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, *является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обусловливает право федерального законодателя устанавливать* **особые правила, порядок, условия** *пользования землей* (здесь и далее в цитатах выделение курсивом и полужирным начертанием наши. — М.Б.)» [1].

В отличие от позиции, выраженной в суждении авторитетного профессора цивилистики Е.А. Суханова, заместителя председателя Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, вынесенном в эпиграф нашей статьи [2], обратим прежде всего внимание на критерии оценки земли как самостоятельного (более того — особого) объекта в российском праве, не только в земельном и природоресурсном, сделанные независимым[1] субъектом права — высшим органом конституционного контроля в стране. При этом методологически и нормативно важно то, что Конституционный Суд основывает свои оценки на положениях самой Конституции РФ, которая, подчеркнем, является Основным законом и основным источником формирования и осуществления земельного права. Соответственно, в основе позиции Конституционного Суда РФ лежат конституционные положения:

- содержащие характеристику земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т. е. всего многонационального народа Российской Федерации (ст. 9);
- предопределяющие, обусловливающие конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека (ст. 9, 36, 58, 72);
- определяющие правовой статус земли как природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности (ст. 9, 36, 72).

1 В данном случае мы говорим о Конституционном Суде РФ как независимом в своем отношении к земле, в отличие от цивилистов, стремящихся к обладанию землей в своем ведении, и специалистов по экологии и природным ресурсам, призванных защищать суверенитет земельного права, ориентированного, наряду с другими природоресурсными отраслями, на обеспечение экологического благополучия.

Констатация Конституционным Судом того, что «это требование [требование ст. 9] адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обусловливает право федерального законодателя устанавливать **особые правила, порядок, условия** пользования землей», уже само по себе представляет собой выражение *стратегического приоритета государственной земельной политики*.

В связи с этой в целом редкой и нетрадиционной для земельного, как и всего природоресурсного, законодательства и права установкой о праве федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей обратим внимание на *уже существующую в законодательстве систему требований и мер, касающихся особо охраняемых природных территорий и объектов* (ООПТ), демонстрирующих и реализующих традиционный подход к консервативной охране природы. Объективно каждая из форм, категорий особо охраняемых природных территорий — государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники, национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады, режимы которых определяются Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [3], — в своей природной основе имеют землю.

Однако содержащиеся в цитированном положении Постановления Конституционного Суда РФ суждения о праве устанавливать **особые правила, порядок, условия пользования землей** не имеет ни прямого, ни косвенного отношения к этому традиционному для российского (как и зарубежного) правового института особо охраняемых природных территорий. Эта позиция Конституционного Суда РФ, научно обоснованная по существу, является новацией для российского природоресурсного права. Несмотря на наличие внешних условий и признаков, ничего подобного не было ни в доктрине, ни в законодательстве СССР.

В свете сравнения позиции Конституционного Суда РФ об «*особых* правилах, порядке, условиях пользования землей» с правовым режимом *особо* охраняемых природных территорий обратимся еще к одной возможной аналогии. При том, что в экологическом и природоресурсном законодательстве и праве в целом эта правовая характеристика — «особый» — является редкой, можно сказать, исключительной, она употреблена и в таком правовом акте общего, системного характера, как Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденном Указом Президента РФ от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 [4]. Здесь сформулирована важная и тоже научно обоснованная норма: в качестве одной из основных мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации предусмотрено установление *особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне Российской Федерации*, включая мониторинг ее загрязнения.

Как и в отношении правового режима особо охраняемых природных территорий, мы ставим вопрос: правовой статус «*особых* правил, порядка, условий пользования землей» в позиции Конституционного Суда РФ может рассматриваться как элемент особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне Российской Федерации? В последнем мы видим множественное число особых режимов природопользования. В них можно предположить, в частности, и особый режим землепользования.

При этом, как и в отношении ООПТ, у нас и здесь нет оснований для непосредственной правовой ассоциации. Потребность в особых режимах

природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне РФ, очевидно, связана с названными в этом Указе особенностями Арктической зоны, оказывающими влияние на формирование государственной политики в Арктике: экстремальные природно-климатические условия, включая постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях; низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий. В этой части особые режимы природопользования и охраны окружающей природной среды диктуются также традиционной нормой, касающейся нормирования качества окружающей среды. Например, в соответствии со ст. 26 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды» [5][2], с *учетом природно-климатических особенностей*, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Можно также предположить, что в какой-то мере потребности в особых режимах природопользования и охраны окружающей природной среды диктуются необходимостью *сбережения уникальных экологических систем Арктики*, что в соответствии с Указом относится к основным национальным интересам Российской Федерации в Арктике.

В данном случае *сбережение уникальных экологических систем Арктики* вполне можно рассматривать в контексте режима особо охраняемых природных территорий. Наш вывод подтверждается, в частности, и тем, что в сфере экологической безопасности **к основным задачам и мерам по реализации государственной политики РФ в Арктике** относится необходимость обеспечить сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий.

Вынесенный в заголовок предмет — *земля как особая ценность* — имеет существенное, основополагающее методологическое значение для права. Причем не только для экологического и природоресурсного, земельного права, но и права в целом (например, конституционного, определяющего нормативные и методологические взаимосвязанные основы всей национальной правовой системы). И, более того, совсем не случайно именно Конституционный Суд РФ обратил внимание на эту особенность земли как природного объекта и ресурса: это непосредственно связано с потребностями наиболее эффективного исполнения буквы и духа соответствующих норм Основного Закона страны и государства.

Когда в доктрине природоресурсного и конституционного права мы говорим, что земля как природный объект имеет особую ценность, методологически это означает, что в правовой системе в целом и в земельном праве в частности земля имеет, должна иметь особенный правовой режим. Эта особенность, очевидно, должна относиться ко всему кругу регулируемых в праве отношений, касающихся земли: собственности; использования; охраны; защиты интересов государства, физических и юридических лиц.

В этой связи обратим внимание на формулировку приведенной выше позиции Конституционного Суда РФ в деле о проверке конституционности Земельного кодекса РФ в части исполнения положений Конституции: «Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов,

2 Эта норма приводится, в частности, потому, что, насколько известно автору статьи, данное требование в экологической деятельности ни СССР, ни РФ не было исполнено. Более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду в данном случае являются важным элементом особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды.

проживающих на соответствующей территории, т. е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и *обусловливает право федерального законодателя* устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей».

Приведенные высшим органом конституционного контроля в стране характеристики земли выражают суть правового содержания нормы ст. 9 Основного Закона, определяющего в экологическом контексте основы конституционного строя государства. Но при этом требование, вытекающее из этой нормы, лишь «*обусловливает право федерального законодателя* устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей». Выходит, что норма есть, но федеральная законодательная власть может по своему выбору повести себя в части установления правил, порядка, условий пользования землей.

С учетом того, что содержащиеся в официальных решениях Конституционного Суда РФ его позиции являются источниками права, влияющими на поведение, в частности, субъектов, оспаривающих Земельный кодекс РФ, то возникает вопрос: почему для законодательного органа в данном случае его позиция должна быть реализована лишь *в форме права, а не обязанности*?

В этом контексте обратим внимание на два существенных с точки зрения прогрессивного, т. е. полезного для общества и научно обоснованного развития земельного права, системно взаимосвязанных обстоятельства: одно — методологическое, а другое — конституционно-правовое. Первое касается основных принципов общей теории права в области правоустановления. Академиком В.С. Нерсесянцем этот принцип выражен следующим образом: «Правоустановительная деятельность должна опираться на научно осмысленный отечественный и зарубежный опыт в этой сфере, на результаты научного изучения современного состояния действующего права и тенденций его развития, на идеи, концепции и практические рекомендации современной юридической науки по вопросам правоустановительного процесса и системы позитивного права» [6, с. 420]. Если учесть, что приведенная позиция Конституционного Суда РФ сформирована на основе научного анализа, помимо служения его постановления источником права, то в свете названного принципа общей теории права она должна применяться законодателем в обязательном порядке, особенно учитывая статус и Конституционного Суда, и самого Основного Закона, а не в смысле «федеральный законодатель *имеет право* устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей». Понятно, что эта оценка действий федеральной законодательной власти была сделана в оправдание их в данном конституционном споре.

Однако в свете потенциала Государственной Думы РФ применительно к этой ситуации с правовым режимом земли в целом и действиями законодательной власти и в науке, и в деятельности самой законодательной власти важно помнить о ст. 18 Конституции РФ, которая всегда реализуется совместно со ст. 42, устанавливающей право каждого на благоприятную окружающую среду. Прочитанная в сочетании со ст. 42, ст. 18 устанавливает норму: «Право каждого на благоприятную окружающую среду являются непосредственно действующими. Оно определяет *смысл, содержание и применение законов,*

деятельность законодательной и исполнительной *власти*, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Подчеркнем методологически важное положение: состояние земли, о которой мы говорим как об особой ценности, наряду с состоянием других природных объектов, определяет соответствующую меру благоприятности состояния окружающей среды (природы) [7]. Другими словами, обеспечивая регулирование использования и охраны земель, законодательная власть обеспечивает поддержание, сохранение, восстановление экологического благополучия, что является главной целью и задачей экологического и природоресурсного права.

Соответственно, мы видим, что норма ст. 18 устанавливает *не права законодательной власти, а конкретную обязанность* создать правовой режим использования и охраны земли, который наилучшим образом будет способствовать обеспечению права каждого на благоприятную окружающую среду. Именно в этом аспекте мы оцениваем и позицию Конституционного Суда РФ об «особых правилах, порядке, условиях пользования землей».

Встает принципиальный вопрос: все ли делает федеральная законодательная власть в части регулирования земельных отношений в достижении этой генеральной цели, продиктованной ей ст. 42, по обеспечению экологического благополучия?

Когда мы говорим о земле как об особой ценности, разумеется, имеем в виду те ее естественные качества, особенности, которые дают основание видеть ее таковой. Дискутируя с цивилистами по поводу их притязаний на землю как на «вещь» и объект гражданско-правовой частной собственности, профессор О.И. Крассов пишет: «Земля — это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства…

Наконец, *земля — это живой организм*, важнейшая часть экологической системы, в которой мы живем, нередко не задумываясь о том, что варварски, как с какой-то потребляемой вещью, обращаемся с ней» [8, с. 75].

Обратим особое внимание на суждение эколога О.И. Крассова: «Наконец, земля — это живой организм, важнейшая часть экологической системы, в которой мы живем». Из земли как живого организма, помимо других проявлений, произрастает весь растительный мир планеты.

Согласно Библии (Быт. 1: 11, 12), в третий день Творения «сказал Бог: да произрастит земля зелень, траву, сеющую семя, дерево плодовитое, приносящее по роду своему плод, в котором семя его на земле. И стало так. И произвела земля зелень, траву, сеющую семя по роду ее, и дерево, приносящее плод, в котором семя его по роду его. И увидел Бог, что *это* хорошо». «Произвести растительный мир Творец повелел земле. Святитель Василий Великий говорит: “Тогдашний глагол и первое сее повеление сделались как бы естественным некоторым законом и остались в земле и на последующие времена, сообщая ей силу рождать и приносить плоды” (Святитель Василий Великий. Шестоднев. Беседа 5)» [9, с. 78]. Повеление земле как особенному живому организму произвести растительный мир стало естественным законом, по которому *ей* «сообщена сила рождать и приносить плоды».

Воистину «мать-земля»! Живой организм!

В обобщенном виде особая ценность земли в научной литературе выражается через указание на ее многофункциональную роль. В работах по земельному праву выделяется ряд функций земли. Так, профессор Р.К. Гусев называет геополитическую функцию (юридическое признание геополитического значения земельной территории РФ, которая определяет пределы распространения

политического суверенитета государства); социальную функцию (как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории); экологическую функцию (как средство жизнеобеспечения, условие обеспечения живых организмов средой обитания, стимулятор роста растений; поверхностный слой земли (почва) способствует повышению биологической активности живых организмов); функцию территориального (пространственного) базиса [10, с. 7]. Заметим, что на этом факторе (прежде других) основывает в экологических спорах свои позиции и Конституционный Суд РФ об особом правовом режиме природы, ее объектов.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П [11] по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ, «**лесной фонд** ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования *этого природного ресурса* в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и **имеет специальный правовой режим**».

Многофункциональная земля, в силу ее одной из основных естественных функций *как живого организма*, «произрастила зелень, траву, сеющую семя, дерево плодовитое», произрастила лесной фонд, лес, который сам по себе выполняет жизненно важную многофункциональную роль и имеет значимость для общества в целом. Особо подчеркнем в этом аспекте, что земля не только произрастила, но и в течение жизни леса питает каждое дерево в нем необходимыми живительными элементами, находясь со всем растительным миром в повседневной естественной связи, с учетом климатических особенностей территорий образуя разнообразные естественные экологические системы.

В данной позиции Конституционного Суда РФ во взаимосвязи с естественной особенностью леса (как и каждого другого природного объекта) выполнять жизненно важную многофункциональную роль подчеркивается его значимость для общества в целом как *природного ресурса* и необходимость обеспечения его рационального использования в интересах Российской Федерации и ее субъектов. Очевидно, что эта позиция основана на норме ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Для теории экологического и природоресурсного права и эта норма ст. 9, и соответствующая ей позиция Конституционного Суда РФ являются методологически и нормативно основополагающими, т. к. в ней определяется *правовой статус леса, земли и других природных объектов как природного, естественного ресурса*.

Особенно важно оценивать это основанное на научном анализе нормативное положение с мировоззренческой позиции, сформулированной в контексте теоретического знания философом академиком В.С. Степиным: «В философии и науке категории “природа” и “вещь” относятся к универсалиям культуры. Эти мировоззренческие категории всегда имеют социокультурное измерение и во многом определяют характер жизнедеятельности людей» [12, с. 195]. Природа как естественный ресурс и с точки зрения теоретического знания, и в правовом, эколого-правовом контексте существенно отличается от «вещи» — главной категории гражданского права. В этой связи особо подчеркнем, что именно в силу природы, земли и других объектов в ст. 9 Конституции РФ говорится о природных ресурсах как «основе жизни и деятельности народов». О «вещи» этого не скажешь! Природа как естественный ресурс нерукотворна!

В этом тоже заключается ее существенное отличие от «вещи».

У. Маттеи и Е.А. Суханов отмечают: «Вещами в гражданском праве признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. *Вещи являются результатами труда, имеющими в силу этого определенную материальную (экономическую) ценность*» [13, с. 333]. Мы не можем не согласиться с названными убедительными и научно обоснованными критериями юридического понятия «вещь», как и с логикой названных ученых. Этот критерий является базовым и для системы «природа и вещи», ранее обозначенной философом В.С. Степиным. Но тут же, в силу рыночно-экономической конъюнктуры, они отступают от этой логики и волюнтаристски заявляют: «В качестве объектов гражданских правоотношений земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и другие природные ресурсы *тоже* относятся к категории вещей».

Исследуя логические связи особенных качеств природных объектов, выраженных в постановлениях Конституционного Суда РФ в делах по экологическим спорам, мы находим научно обоснованное суждение о том, что «лесной фонд (как и лес. — М.Б.) ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования *этого природного ресурса* в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой *публичное достояние многонационального народа России*».

Официальное признание природы, природных объектов публичным, национальным, достоянием относится к наиболее существенным признакам, характеризующим ее (их) как *особую ценность*. Для нас чрезвычайно важно видеть, как это качество природы убедительно и обоснованно выразил авторитетный теоретик права С.С. Алексеев: «Понятия “земля”, “недра”, “вода”, “леса” имеют глубокую нравственную сущность и ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут» [14, с. 108]. Правовой титул земли и других природных ресурсов как народного достояния отличается от традиционной концепции земли и других природных ресурсов в России, как и в зарубежных государствах, как объектов права собственности. Вполне разделяя научную позицию С.С. Алексеева в том, что «народное достояние неадекватно праву собственности», наша концепция о земле как особой ценности основана на идее, что она, земля, как и другие природные ресурсы, «ничем иным, кроме как народным достоянием»[3] быть не может. Будучи «основой жизни и деятельности народов», земля и другие природные ресурсы как вечное и нерукотворное естественное богатство[4] действительно ничем иным, кроме как народным достоянием, быть не могут, с мировоззренческой точки зрения и с учетом принципа естественно-правовой справедливости.

В то же время природные ресурсы, повседневно удовлетворяя разнообразные потребности людей, не могут не находиться в публичном обороте, в предоставлении субъективных прав, оформляемых законодательством, — аренды, пользования, владения, а также собственности. При этом право собственности является наиболее общим правом; аренда, пользование, владение производны от него.

С нашей точки зрения, сущность права собственности на природные ресурсы состоит в установлении субъекта права, достойного в интересах народа обладать этим правом [15]. В свете этого предмета огромное методологическое значение для нас имеет позиция теоретика публичного, конституционного

3 Эту позицию официально подтверждает и Конституционный Суд РФ, подчеркивая в своем постановлении, что лесной фонд (лес) «представляет собой *публичное достояние многонационального народа России*».

4 Так оно названо и в статье 58 Конституции РФ.

права Г.В. Мальцева: «Несправедливой с точки зрения отношений между поколениями является, например, включение земли в гражданский оборот, свободная купля-продажа земли, превращение ее в объект частной собственности. В России сегодня — это острый вопрос, вызывающий политические споры. Но только о чем здесь спорят? *Земля* есть основа биосферы, образующее естественное пространство для эволюции рода человеческого, она не имеет коммерческой цены, *принадлежит как природное достояние всем и никому в отдельности*. Пользоваться землей может каждый, кому выпала доля родиться, жить и работать на ней. Государственный территориальный суверенитет и политическая власть над землей не более чем условная политико-юридическая конструкция, а вот частная собственность на землю — полнейший абсурд. По какому, собственно, праву представители одного поколения принимают закон, то есть волевое решение: давайте разделим землю на участки, распродадим ее и сделаем частной собственностью. Кто придет в мир позже, родится с опозданием, обнаружит, что вся земля давно поделена и продана, что на него не рассчитывали и ему нет места на земле. Достаточно опыта феодализма, чтобы понимать, что юридическая власть над землей, особенно в условиях крупной земельной собственности означает политическую и экономическую власть над людьми, проживающими на данной земле» [16, с. 164].

Признавая землю, другие природные ресурсы народным (национальным) достоянием, традиционно оборот, переход субъективных прав на них в законодательстве регулируется через институт права собственности. Но в нашем случае речь идет о *собственности особого рода*, как подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П [11]. Собственность особого рода — это собственность на землю и другие природные ресурсы, являющиеся народным достоянием и, соответственно, имеющие «*специальный правовой режим*» [17].

Соответственно, когда мы говорим, что земля является особой ценностью, имеем в виду, что в таком качестве она, как и другие природные ресурсы, воспринимаемом и законодателем, в большой и взаимосвязанной системе правовых требований найдет оформление в земельном (водном, горном, лесном, воздухоохранном, фаунистическом) законодательстве[5].

«*Особые правила, порядок, условия пользования землей*» есть не что иное, как специальное правовое регулирование всей системы общественных отношений по поводу земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, осуществляемое федеральным законодателем. В свете ст. 72 Конституции РФ такое особое, специальное правовое регулирование земельных отношений отвечает земельным интересам многонациональных народов России как федеративного государства. *Особое, специальное правовое регулирование земельных отношений является по своей природе и существу публично правовым*.

В свете специального правового режима природных ресурсов с целью обеспечения и защиты суверенитета природоресурсных отраслей, в частности от настойчивых и в равной мере необоснованных притязаний цивилистов, вопрос к вам, уважаемые цивилисты: о какой вещи, о каких вещах как действительно объектах гражданско-правовых отношений вы могли бы сказать, написать как об основе жизни и деятельности народов, т. е.

5 А также, если развивать эту специфическую тенденцию, в законодательстве об особых природных комплексах — об особо охраняемых природных территориях, о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, о континентальном шельфе Российской Федерации, о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации, об исключительной экономической зоне Российской Федерации и др.

как естественном богатстве, ценности (достоянии) всенародного значения?

В соответствии со ст. 1 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [18] уже в первом основном принципе земельного законодательства, на котором основываются этот Кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства, говорится о земле как основе жизни и деятельности человека и одновременно как *о недвижимом имуществе*.

В своей статье об имущественных общественных отношениях в свете предмета правового регулирования природоресурсных отраслей права и законодательства профессор И.А. Игнатьева пишет: «Показательно, что С.Н. Братусь усматривал непосредственно в рациональном использовании земли землепользователями имущественный момент, высказывая при этом недоумение по поводу того, что "специалисты по земельному праву в большинстве своем почему-то боятся признать, что отношения, связанные с использованием земли землепользователями, организациями и гражданами, суть имущественные отношения"» [19]. Однако надо отметить, что сделанные С.Н. Братусем выводы о самостоятельности земельных отношений как предмета правового регулирования и самой отрасли земельного права были основаны на принятых в период советского законодательства основах правового регулирования по поводу земли — это «исключительная государственная собственность на землю, изъятие земли из возмездного оборота, государственный контроль за ее надлежащим использованием» [20, с. 118]. Развивая это утверждение С.Н. Братуся, И.А. Иконицкая уточнила, что к имущественным отношениям в этом случае относятся и отношения собственности [21, с. 95].

Как полагала И.А. Иконицкая, «земельные отношения — это единые отношения, объектом которых является земля как недвижимое имущество особого рода, и регулирование этих отношений осуществляется как земельным, так и гражданским законодательством» [22, с. 7].

При этом И.А. Игнатьева цитирует Н.А. Сыродоева, неоднократно утверждавшего, что ГК РФ в ряде статей, включая статьи из главы 17, содержит нормы, регулирующие земельные отношения, которые «даже при самом богатом воображении нельзя отнести к гражданско-правовым» [23, с. 11, 46]. По поводу этой научной позиции, вполне разделяемой автором данной статьи, профессор Н.А. Сыродоев заслуживает большого комплимента: долгие последние годы он работал в Исследовательском центре частного права имени С.С. Алексеева при Президенте РФ.

Одна из наших задач исследования земли как особой ценности, на учете которой она, как и другие природные ресурсы, приобретает особый, специальный правовой режим, и заключается в том, чтобы показать, что гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере [24; 25].

Профессор О.И. Крассов обоснованно отмечает следующее: «Признание земельного участка вещью в теории гражданского права противоречит ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. То есть земля рассматривается как природный ресурс, а не как некая вещь.

После того как в землю вбиты колышки, обозначающие границы участка, эта индивидуализированная часть земли не утрачивает своих качеств как природного объекта и природного ресурса» [8, с. 74].

Это суждение О.И. Крассова особо значимо в свете алогичной научной позиции Е.А. Суханова, вынесенной в эпиграф нашей статьи: «Нет такого объекта, как земля. Есть объект — земельный участок под кадастровым номером».

В части стратегических приоритетов государственной земельной политики как в теоретико-правовом, так и в прикладном аспекте, т. е. в части

реальной политики, вопрос о земле как особой ценности имеет существенные проявления в ряде взаимосвязанных аспектов.

- Как и наука земельного права, государственная земельная политика основана на восприятии и учете естественных качеств земли как особой ценности: испокон веков в отношении всех поколений, бывших, живущих и будущих, земля выполняет свою естественную многофункциональную роль. В силу этого естественного достоинства земли она и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов России. Как основа жизни и деятельности народов, земля имеет правовой титул народного (национального, публичного) достояния.
- Основополагающим элементом земельной политики является констатация конституционно-правового статуса земли как природного ресурса.
- С учетом деления правовой системы на публичное и частное право, а также специфики земли как основы жизни и деятельности народов и, соответственно, ее правового титула народного (национального, публичного) достояния как объект общественных отношений в праве земля является объектом публичного права.
- Вся совокупность общественных отношений по поводу земли регулируется нормами земельного права как отраслью публичного права.
- Гражданский кодекс РФ в ряде статей, включая статьи из главы 17, содержит нормы, регулирующие земельные отношения, которые «даже при самом богатом воображении нельзя отнести к гражданско-правовым» (Н.А. Сыродоев). Соответственно, в процессе развития Гражданского кодекса РФ земельно-правовые нормы должны исключаться из него.
- Конституционный статус земли как природного ресурса и естественное качество быть народным достоянием как ее справедливым, цивилизационно оправданным правовым титулом лежит в основе концепции специального, особого правового режима земли.
- Государственная земельная политика ориентирована на совершенствование системы государственного управления использованием и охраной земель. Такое управление должно быть сконцентрировано в Федеральном агентстве земельных ресурсов, входящем в систему Министерства экологии и природных ресурсов РФ.
- Элементом государственной земельной политики является ведение государственного земельного кадастра. Объектом такого кадастра является земля как природный ресурс (в отличие от кадастра объектов недвижимости). Содержание государственного земельного кадастра образуют формируемые на системной основе данные о количестве и качестве земель в пределах территории РФ, отражающих реальный потенциал земли как основу планирования их использования и охраны.
- В свете восприятия земли как особой ценности элементом методологической основы государственной земельной политики должна стать научная позиция авторитетного теоретика публичного права профессора Ю.А. Тихомирова, выражающая не только теоретико-практический взгляд, но и системно-экологический, цивилизационный:

«**Экологическая сфера в широком смысле слова — это сфера природоохранная и сфера природоресурсная**, которые *становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия*. В понимании этих сфер существует традиционная односторонность; можно применить известный афоризм о том, что специалисты всегда имеют одну точку зрения и смотрят

одним глазом только на одну сторону изучаемого явления. Экологическая сфера не должна рассматриваться как одна из "рядовых" сфер воздействия государства, как одна из сфер правового регулирования.

…Экологическая сфера… не является… узкоспециализированной, поскольку представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей. Это очень важный момент, потому что **возникают некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права.**

Раньше мы видели два главных императива — международный и конституционный; *в настоящее время экологические правовые императивы выдвигаются на передний план*, причем это доступно взгляду не только специалиста-отраслевика, но и каждого человека, живущего на планете, которая становится все и более и реальнее уязвимой, требующей к биосфере особого отношения» [26, с. 25–26].

Список источников и литературы

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.
2. Перспективы развития гражданского законодательства в России: планы и современные реалии: интернет-интервью с Е.А. Сухановым, заведующим кафедрой гражданского права МГУ им. М.В. Ломоносова, заместителем председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov/ (дата обращения: 17.11.2021).
3. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
4. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969) // Российская газета. 2009. 30 марта.
5. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.
6. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2002. 560 с.
7. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: труды Института государства и права РАН / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. 2007. Вып. 5. С. 36–66.
8. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 399 с.
9. Архимандрит Иов (Гумеров), протоирей Павел Гумеров, священник Александр Гумеров. Закон Божий. 3-е изд. М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2019. 584 с.
10. Земельное право: учебник / отв. ред. Г.Е. Быстров, Р.К. Гусев. М., 2006. 707 с.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429, 74.
12. Стёпин В.С. Теоретическое знание: структура, историческая эволюция. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 743 с.
13. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юрист и др., 1999. 383 с.
14. Алексеев С.С. Перед выбором: Социалистическая идея: настоящее и будущее / под ред. Л.А. Плеханова. М.: Юрид. лит., 1990. 190 с.
15. Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов: титул природы в головном акте экологического законодательства // Государство и право. 2022. № 11. С. 106–113.
16. Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М.: Междунар. юрид. ин-т при Минюсте России, 2005. 200 с.
17. Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов — основа природоресурсного права // Государство и право. 2021. № 11. С. 66–80.
18. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
19. Игнатьева И.А. Предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права и законодательства и имущественные общественные отношения // Государство и право. 2020. № 3. С. 103–111.
20. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М.: Госюриздат, 1963. 197 с.

21. Иконицкая И.А. Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 91–97.
22. Иконицкая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения // Государство и право. 2002. № 6. С. 5–13.
23. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. 368 с.
24. Бринчук М.М. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 12–18.
25. Бринчук М.М. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30–43.
26. Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов научно-практической конференции (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 25–28.

В.Ю. Винник

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, Москва
vadyaba@gmail.com

Изъятие земельных участков в пользу третьего лица в законодательстве Российской Федерации

Аннотация

Изъятие земельного участка в пользу третьего лица — это изъятие земельного участка у частного собственника силами государственных (муниципальных) органов для передачи его другому частному лицу, которое действует в публичных интересах. Данная конструкция была введена в качестве поправки в Земельный Кодекс РФ (ст. 56.4). В силу того, что право на изъятие частной собственности является частью государственного суверенитета и сугубо чрезвычайной мерой, указанный институт должен использоваться в исключительных случаях. В ином случае его использование может стать способом внерыночного получения земельных ресурсов частными лицами посредством государственных органов.

Ключевые слова

изъятие земельного участка, изъятие частной собственности, право собственности, общественные нужды, публичные нужды

V.Yu. Vinnik

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow
vadyaba@gmail.com

“Private” takings in Russian legislation

Abstract

Private takings mean taking (expropriation) of land in favor of third (private) party that, as it assumes, does in public interest. Concept of private takings was implemented in Russian legislation since 2015 by federal law. Meanwhile, this kind of amendments are indirect threat to the property rights of every individual. Right to take private land must remain part of sovereign and exclusive powers of the state, that cannot be transferred to private companies.

Keywords

land expropriation, eminent domain, takings, private takings

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ [1] были внесены поправки в Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ), которые в значительной мере изменили условия изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В частности, ст. 56.4 ЗК РФ дала возможность частным субъектам инициировать процедуру изъятия земельного участка путем подачи ходатайства в уполномоченный государственный или муниципальный орган. Ходатайство должно содержать цель изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд (п. 4 ст. 56.4 ЗК РФ), а также соответствовать требованиям к форме и содержанию, установленным специальным подзаконным актом [2] (п. 7 ст. 56.4 ЗК РФ). В случае, если ходатайство соответствует требованиям законодательства, оно подлежит удовлетворению уполномоченным органом в срок до 30 дней (п. 10 ст. 56.4 ЗК РФ). Решение об изъятии действует в течение 3 лет со дня принятия (п. 13 ст. 56.6 ЗК РФ) и может быть обжаловано в суде в течение 3 месяцев со дня уведомления правообладателя изымаемой недвижимости (п. 14 ст. 56.6 ЗК РФ). Организация, подавшая ходатайство, совместно с уполномоченным органом подготавливает и направляет правообладателю изымаемой недвижимости соглашение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектах недвижимого имущества (подп. 7–8 п. 1 ст. 56.7 ЗК РФ). Возмещение собственнику изымаемого имущества осуществляется за счет организации, подающей ходатайство (п. 13 ст. 56.10 ЗК РФ).

Для реализации возможности, предусмотренной ст. 56.4 ЗК РФ, Постановлением Правительства РФ [3] утвержден Перечень организаций, которые наделены правом подачи упомянутого ходатайства. Такое право предоставлено:

- субъектам естественных монополий;
- организациям, чья деятельность легитимизирована государственным нормативным актом, договором с государством / муниципалитетом либо имеющим разрешения (лицензии) для осуществления деятельности, для обеспечения которой происходит изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- недропользователям в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами;
- организациям, заключившим договор комплексного развития территорий (были добавлены отдельным федеральным законом [4]).

Таким образом, в праве РФ «частные» изъятия были выведены на уровень федерального законодательства и приобрели некий квазиадминистративный характер.

Стоит заметить, что указанный закон подвергался серьезной критике еще при обсуждении в качестве законопроекта. Так, при рассмотрении проекта в первом чтении в отзыве Комитета Государственной Думы по собственности содержался призыв обратить особое внимание на возможность осуществления изъятия земельных участков «юридическими лицами, действующими в общественном интересе». По мнению комитета, реализация предложенных положений законопроекта может «способствовать проявлению коррупции в органах публичной власти и осуществлению рейдерских захватов собственности граждан и юридических лиц»: «По мнению Комитета по собственности, следует по достоинству оценить предложенную законопроектом схему “отъема чужой собственности”, которая позволяет под благовидным предлогом удовлетворения “государственных или муниципальных нужд”, по сути, только на основании решения конкретного чиновника изъять любой земельный участок из частной собственности одного лица и — напрямую, минуя государственную или муниципальную собственность, без проведения аукционов и конкурсов, — передать его в частную собственность другого лица» [5].

Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее — Совет) было отмечено, что среди

субъектов, наделенных правомочием по реализации правомочия на изъятия, почти все являются «предпринимательскими образованиями» и собственниками своего имущества, что делает установление четких юридических условий (гарантий) соблюдения принципа изъятия именно для государственных или муниципальных нужд «принципиально невозможным». Ведь организация изъятия происходит за счет заинтересованного лица, которое обращается с ходатайством напрямую, «без аукциона» [6]. Рассматривая изъятие как экстраординарную меру, которую необходимо использовать «в строго определенных законом случаях» и лишь при том обязательном условии, что никакой иной способ не сможет обеспечить удовлетворение государственных или муниципальных нужд, Совет делает важный вывод о том, что «соображения чисто экономического свойства не только не могут превалировать, но и не должны приниматься во внимание вовсе, поскольку защита прав и интересов гражданина — есть высшая ценность правового демократического государства». На следующем заседании положения законопроекта «заслужили» сравнение с «советской традицией», которая не признавала существование субъективных гражданских прав в отношении земельных участков [7]. Естественно, на обоих заседаниях законопроект не был поддержан.

Однако законопроект также имел своих сторонников. По мнению Е.Л. Поветкиной [8], чтобы правильно понять обсуждаемый законопроект, необходимо осознать, что «в современном обществе частные лица то и дело выполняют общезначимую социальную, т. е. публичную, функцию, не переставая при этом являться собственниками своего имущества», а «непосредственное осуществление публичной властью всех социальных функций неэффективно, да и невозможно». Автор также говорит о том, что если в качестве целей изъятия рассматривать не нужды публичных органов, а общественные потребности, то рассуждение об их обязательной реализации государственными и муниципальными органами не так очевидно. Подвергая сомнению позицию Совета относительно передачи частному субъекту права инициировать процедуру изъятия, автор замечает, что «решение об изъятии — это лишь завершающий акт», а все остальное могло бы быть делегировано частному субъекту.

Схожую с позицией Совета позицию занимает В.И. Сенчищев [9], который обращает внимание на то, что 1) перечень организаций, которые наделены правом инициирования процедуры изъятий не является закрытым; 2) ни один из пунктов перечня не позволяет усмотреть «наличие каких-либо нужд, кроме коммерческих интересов поименованных в нем организаций». Помимо этого, он отмечает, что сама возможность предоставления указанных прав на основании нормативных правовых актов и договоров с публичными органами (государственные / муниципальные органы) является «беспрецедентным по уровню пренебрежения идеей неприкосновенности частной собственности». Как замечает В.И. Сенчищев, если исходить из принципа равенства всех участников гражданских правоотношений, то очевидно, что переход изъятого земельного участка в частную собственность нарушает «многие как основополагающие, так и совершенно предметные предписания законодательства многих отраслей, а не только гражданского права» [Там же, с. 130].

По мнению автора настоящего исследования, обсуждаемая конструкция далека от идеала. Думается, что она призвана упростить порядок взаимодействия государственных органов и представителей бизнеса, чья деятельность связана с прямым или косвенным использованием земельных ресурсов. Вместе с тем права собственников, чьи земельные участки могут быть изъяты в рамках данной процедуры, оказались ущемлены.

Для понимания роли изъятия для публичных нужд необходимо рассматривать ее истоки, а именно как сложившуюся правовую конструкцию

и неизменный «атрибут государственной власти». Данной конструкции следует «отказать» в динамическом развитии и рассматривать ее в качестве исключительной меры, которая должна иметь самое узкое применение. В ином случае она приобретает черты предпринимательского инструмента, который используется заинтересованной стороной для решения своих первоочередных задач — получения прибыли при уменьшении затрат. Ведь если законодательством предлагается легальный способ сокращения первоначальных издержек, то его использование не заставит себя долго ждать.

Особенности отечественного правового и экономического развития могли бы оправдать «частные» изъятия в ныне существующей форме для государственных компаний (например, ГК «Автодор») и естественных монополий (пункт 1 Перечня). Думается, подобные ограничения Перечня субъектов, наделенных правом инициировать процедуру изъятия, мог бы свести вероятность неправомерного изъятия частного имущества к минимуму, т. к. переход земельных участков в собственность отмеченных организаций предполагает деятельность в общественных интересах[1]. Пусть и не гарантирует.

Благодарности

Автор публикации хотел бы поблагодарить Оксану Михайловну Козырь и Елену Анатольевну Галиновскую за их доверие и поддержку, а также своего ученика Майкла Пестова за его вклад в работу.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173198 (дата обращения: 20.05.2020).
2. Приказ Минэкономразвития России от 23 апреля 2015 г. № 250 (ред. от 27.10.2016) «Об утверждении требований к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состава прилагаемых к нему документов, а также порядка и способов подачи ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и прилагаемых к нему документов в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и требований к их формату» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183316/ (дата обращения: 20.05.2020).
3. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179254/7f2e5de06b2fd1c69121b277bf07548d4da0e4b9/#dst100008 (дата обращения: 20.05.2020).
4. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200754/ (дата обращения: 20.05.2020).
5. Заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://sozd.duma.gov.ru/download/5664AD03-567B-4F35-87D7-05312156CEF7 (дата обращения: 20.05.2020).
6. Экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные

1 В этой связи рациональными видятся слова О.М. Козырь о том, что «…земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, уже используются для публичных нужд, в общественно значимых целях» [10].

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 г. № 123-2/2013) // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=114284&ysclid=m3g75ibisa902029229#jzS32UUQJvi3akhb2 (дата обращения: 20.05.2020).

7. Экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 24 ноября 2014 г. № 136-6/2014) // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127538&ysclid=m3g70zrzp4769809748#PQa22UUGOHx13we42 (дата обращения: 20.05.2020).
8. Поветкина Е.Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2. С. 41–61.
9. Сенчищев В.И. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Вестник гражданского права. 2019. Т. 19. № 6. С. 108–136.
10. Козырь О.М. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Развитие основных идей Гражданского кодекса России в современном законодательстве и судебной практике: сб. ст., посвящ. 70-летию С.А. Хохлова / под ред. С.С. Алексеева. М.: Статут, 2011. С. 188–195.

А.Н. Горбачев

Брянский государственный университет
им. академика И.Г. Петровского, Брянск
angorbachev@rambler.ru

Государственная земельная политика в контексте национальных целей развития Российской Федерации

Аннотация

В статье рассматривается правовой механизм определения и достижения национальных целей развития РФ как потенциальный инструмент осуществления государственной земельной политики. В результате анализа совокупности правовых актов, в которых формулируются национальные цели развития РФ и определяются средства достижения указанных целей, указывается на несовпадение векторов государственной земельной политики и национальных целей развития РФ. Сделан вывод о несоответствии сложившейся ситуации объективной значимости земли, закрепленной конституционно.

Ключевые слова

земля, земельная политика, государственная политика, национальные цели развития

A.N. Gorbachev

Bryansk State University named after
Academician I.G. Petrovsky, Bryansk
angorbachev@rambler.ru

State land policy in the context of national development goals of the Russian Federation

Abstract

The article discusses the legal mechanism for determining and achieving the national goals of development of the Russian Federation as a potential tool for implementing the state land policy. As a result of the analysis of the set of legal acts that formulate the national goals of development of the Russian Federation and determine the means to achieve these goals, it is pointed out that the vectors of the state land policy and the national goals of development of the Russian Federation do not coincide. The conclusion is made about the inconsistency of the current situation with the objective significance of the land, enshrined constitutionally.

Keywords

land, land policy, state policy, national goals of development

Государственная земельная политика находит свое выражение как в правовом регулировании земельных отношений, так и в правоприменительной деятельности в соответствующей сфере. Не случайно «земельная политика» определяется Т.В. Волковой как «устоявшийся термин, охватывающий широкий спектр воздействия, оказываемого государством на развитие земельных отношений» [1, с. 60]. Государственная политика в любой сфере должна иметь концептуальную основу. Поэтому еще до того, как национальные цели развития РФ были формализованы на нормативном уровне, Е.А. Галиновская указывала на необходимость «формирования концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами» применительно к государственной земельной политике [2, с. 174].

Материалами исследования являются указы Президента РФ, в которых формулируются национальные цели развития РФ, а также правовые акты Правительства РФ, определяющие средства достижения указанных целей. Методологическую основу исследования образуют методы анализа, синтеза и абстрагирования.

В соответствии с Конституцией РФ основные направления государственной политики определяются Президентом РФ. Среди важнейших инструментов в рассматриваемой сфере необходимо упомянуть определение целей такой политики, направлений их достижения и подлежащих решению задач. В настоящее время оформление результатов деятельности Президента РФ по определению направлений государственной политики опосредуется следующими указами о национальных целях развития РФ: Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 [3] и Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 [4].

При этом вести речь о том, что государственная земельная политика сегодня относится к числу приоритетных направлений государственной политики, направленной на достижение национальных целей развития РФ, не представляется возможным. Наиболее очевидным подтверждением справедливости данного тезиса является тот факт, что в тексте вышеупомянутых указов Президента РФ термин «земля» и производные от него термины не упоминаются (за единственным исключением). Из девяти формулировок национальных целей в редакции 2018 г. связь с землепользованием можно предположить только применительно к последней из них, упоминающей агропромышленный комплекс в числе базовых отраслей экономики. Однако следует подчеркнуть, что, с одной стороны, сельскохозяйственное землепользование при всей его значимости является далеко не единственным видом землепользования, с другой — сельскохозяйственное производство отнюдь не сводится исключительно к землепользованию, тем более что в перечне из пяти национальных целей развития в редакции 2020 г. и агропромышленный комплекс уже не упоминается.

Сформулированный выше тезис о несовпадении векторов государственной земельной политики и национальных целей развития РФ подтверждается и на уровне национальных проектов. Земля поименована только в Национальном проекте «Жилье и городская среда», что обусловлено формулировкой поставленной перед Правительством РФ задачи по «использованию земель в целях массового жилищного строительства». Как следствие, в Едином плане по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года [5] землепользование рассматривается исключительно в контексте жилищного строительства: предусматривается обеспечение предназначенных для этого земельных участков необходимой инфраструктурой, а также вовлечение в соответствующий процесс не используемых надлежащим образом земельных участков. При этом очевидно, что жилищное строительство также является всего лишь одним из многих видов землепользования.

Необходимо подчеркнуть, что несколько ранее Единого плана по достижению национальных целей развития РФ были утверждены также Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года [6]. В данном документе, помимо различных аспектов жилищного строительства (включая предоставление участков многодетным семьям), затрагиваются и другие аспекты землепользования. Так, применительно к развитию агропромышленного производства речь идет об эффективности использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве. В то же время основной акцент в рассматриваемом документе сделан на управлении землей наряду с другой государственной собственностью с целью повышения доходов от нее путем передачи в аренду и продажи. Однако в Едином плане по достижению национальных целей развития РФ соответствующие аспекты отражения не нашли.

Наконец, последний из заслуживающих внимания документов, принятый в связи с уточнением в 2020 г. национальных целей развития РФ, — это Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года [7]. В нем, помимо традиционной сферы жилищного строительства, землепользование упоминается применительно к такому фактору поддержки ключевых отраслей, как развитие агропромышленного комплекса. Планом 2021 г. предусматривается реализация Федерального проекта «Вовлечение в оборот и комплексная мелиорация земель сельскохозяйственного назначения» и ряда связанных с ним проектов и мероприятий.

Как видно, в первоначальной версии документ, принятый Президентом РФ, увязывал, хотя и косвенно, сельскохозяйственное землепользование и национальные цели развития, а план, разработанный Правительством РФ, — нет. В дальнейшем ситуация кардинально изменилась: уточненный перечень национальных целей развития об агропромышленном комплексе не упоминает, а уточненный план их достижения содержит целый перечень документов и мероприятий в данной сфере. Таким образом, нормативно-правовая база достижения национальных целей развития РФ с момента ее формирования претерпела существенные изменения. При этом как в первоначальной, так и в уточненной редакции она включает исключительно фрагментарные обращения к отдельным аспектам земельных отношений, перечень которых в разных документах существенно различается. Таким образом, исходный тезис о несовпадении векторов государственной земельной политики и национальных целей развития РФ полностью подтверждается.

Сложившуюся ситуацию вряд ли можно считать приемлемой как минимум по формальным основаниям. Конституционное закрепление определенной сферы общественных отношений в качестве предмета ведения государственной власти является прямым указанием на ее высокую значимость. В то же время признание предметом совместного ведения РФ и ее субъектов земельного законодательства сочетается с отсутствием в сфере его применения государственной политики, которая была бы направлена на достижение национальных целей развития РФ. Земля, на уровне основ конституционного строя признанная основой жизнедеятельности народа, в рассматриваемом контексте выступает всего лишь инструментом, средством достижения национальных целей в различных сферах общественной жизни. Очевидно, что такое несоответствие нельзя считать формальностью.

Таким образом, в ходе исследования установлено, что государственная земельная политика в настоящее время не увязывается с национальными целями развития РФ. Прежде всего, это утверждение справедливо в отношении нормативно-правовой основы определения таких целей Президентом РФ. Кроме того, в документах, определяющих средства достижения национальных целей развития, земля рассматривается исключительно в качестве средства

достижения каких-либо отдельных аспектов рассматриваемых целей. Сложившаяся ситуация не отражает объективной значимости земли, закрепленной конституционно. Как следствие, на очередном этапе корректировки национальных целей развития РФ необходимо напрямую увязать их с государственной земельной политикой.

Список источников и литературы

1. Волкова Т.В. Земельная политика: понятие и основные признаки // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 3. С. 59–63.
2. Галиновская Е.А. Концепция государственного стратегического управления земельными ресурсами (правовой аспект) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 167–180.
3. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 10.12.2021).
4. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения: 10.12.2021).
5. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 7 мая 2019 г. № 4043п-П13 // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324365/ (дата обращения: 10.12.2021).
6. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13 // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/ (дата обращения: 10.12.2021)
7. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/ (дата обращения: 10.12.2021).

О.А. Зиновьева

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва
oazin@rambler.ru

Карбоновые полигоны как способ изучения и контроля декарбонизации в рамках государственной земельной политики России

Аннотация

В феврале 2021 г. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации запустило пилотный проект по созданию на территории регионов России карбоновых полигонов для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса. Земельный участок карбонового полигона — земли сельскохозяйственного назначения, лесные и заболоченные территории, территории иных экосистем, находящиеся в долговременной аренде у участника программы создания и функционирования карбонового полигона и переданные собственником земельного участка во временное пользование участнику программы создания и функционирования карбонового полигона на долгосрочной основе. Целью создания карбоновых полигонов является попытка разработать методику измерения потоков баланса основных парниковых газов, а именно того, как и где они выделяются и поглощаются. В статье поставлены вопросы, касающиеся охраны и использования таких земельных участков, и сделана попытка найти ответы на эти вопросы.

Ключевые слова

карбоновый полигон, долгосрочная аренда, земельный участок, парниковые газы, контроль, карбоновая ферма, декарбонизация

O.A. Zinovieva

Kutafin Moscow State Law University
(MSAL University), Moscow
oazin@rambler.ru

Carbon polygons as a way to study and control decarbonization issues within the framework of Russian state land policy

Abstract

In February 2021 the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation launched a pilot project to create carbon test sites on the territory of Russian regions to develop and test technologies for controlling the carbon balance. The land plot of the carbon test site is the agricultural land, forest and wetlands, territories of other ecosystems which are in the long-term lease of the participant of the program of creation and functioning of the carbon test site, and transferred by the land plot owner for temporary use of the participant of the program of creation and functioning of the carbon test site on a long-term basis. The purpose of creating carbon landfills is to try to develop a methodology for measuring the fluxes of major greenhouse gas balances, namely how and where they are emitted and absorbed. The article raises questions concerning the protection and use of such landfills and attempts to find answers to these questions.

Keywords

carbon landfill, land plot, long-term lease, carbon farm, decarbonization, greenhouse gases, control

В настоящее время декарбонизация экономики является одной из актуальных тем как во всем мире в целом, так и в России в частности. Одним из способов изучения и контроля глобальной экологической проблемы изменения климата на планете являются карбоновые полигоны.

Реализация проекта по созданию карбоновых полигонов соответствует Указам Президента Российской Федерации от 8 февраля 2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» и от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», а также Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р.

Карбоновый полигон — это площадка, на которой будут проводиться замеры способности той или иной территории улавливать и хранить углерод из атмосферы. Затем полученные данные могут быть экстраполированы на более масштабные площади. Изучать эти показатели необходимо в рамках мирового стремления к снижению объемов выброса парниковых газов, в том числе CO_2, которые напрямую влияют на скорость наступления глобального потепления и таяния ледников, нарушающих экологический баланс на планете.

Первый в России углеродный (карбоновый) полигон для разработки и испытаний технологий дистанционного и наземного контроля эмиссии на лесных территориях и сельскохозяйственных землях создан осенью 2020 г. в Калужской области на землях сельскохозяйственного назначения площадью 600 га, расположенных в границах Национального парка «Угра». Работы на полигоне в Калужской области проходили в несколько этапов — создание цифровых моделей исследуемых эталонных участков, полевой анализ территории для расчета биомассы, видового состава растений и состояния почв, сбор информации при помощи космических и беспилотных систем, наземных сенсоров. Полученный массив научной информации будет сведен в единый цифровой банк данных и проанализирован с использованием методик искусственного интеллекта, обработки больших массивов данных и машинного обучения.

Министр науки и высшего образования России Валерий Фальков отметил важность и актуальность появления подобного рода проектов. Сохранение окружающей среды при растущем антропогенном воздействии является одним из ключевых приоритетов Стратегии научно-технологического развития РФ. В рамках национального плана мероприятий адаптации к изменениям климата и ряда международных климатических соглашений и стандартов российская наука интенсивно работает над созданием эффективных инструментов мониторинга и расчета экологических отпечатков в промышленности, лесном и сельском хозяйстве, используя при этом как мировой опыт, так и собственные уникальные решения.

Целью создания карбоновых полигонов является попытка разработать методику измерения потоков баланса основных парниковых газов, а именно того, как и где они выделяются и поглощаются. Проект опирается на силы российских академических институтов и передовых университетов, при этом в финансировании создания карбоновых полигонов участвуют частные инвесторы, в том числе компании «Газпром нефть», «СИБУР», «Синара» и др. По словам министра, работа на карбоновых полигонах будет интересна молодежи, поэтому там организуют возможность прохождения обучения и практики для студентов не только по природопользованию, биологии, почвоведению и экологии, но и по праву, экономике, потому что тема декарбонизации — это тема экономическая. При каждом таком полигоне также будет «карбоновая ферма» — выращивание лесов для поглощения парниковых газов. Эксперты

утверждают, что к 2030 г. сформируется целая индустрия, появится очень много рабочих мест [1].

В феврале 2021 г. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации запустило пилотный проект по созданию на территории регионов России карбоновых полигонов для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса. Министр науки и высшего образования Валерий Фальков на встрече с президентом России Владимиром Путиным объявил о запуске нового большого научно-образовательного пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов. В 2021 г. было выделено 7 пилотных регионов в геостратегически разных регионах: Калининградской, Сахалинской областях, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Свердловской, Новосибирской и Тюменской областях. На территории карбоновых полигонов планируется осуществлять как научную, так и образовательную деятельность [2].

Согласно Приказу Минобрнауки России от 5 февраля 2021 г. № 74 «О полигонах для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса» [3], карбоновый полигон — один или несколько участков земной поверхности с репрезентативными для данной территории рельефом, структурой растительного и почвенного покрова, на котором реализуется комплекс мероприятий, направленных на развитие научного, кадрового и инфраструктурного потенциалов в области разработки и испытаний технологий контроля баланса климатически активных газов природных экосистем. На карбоновом полигоне проводятся эксперименты по измерению эмиссии (выбросов) и поглощения парниковых газов посредством наземных и дистанционных методов для оценки пространственной и временной изменчивости потоков климатически активных газов, а также определения интегральных значений составляющих радиационного, теплового, водного и углеродного баланса. Кроме того, на полигоне осуществляется подготовка кадров высшей квалификации в области новейших методов экологического контроля, перспективных технологий для низкоуглеродной индустрии, сельского и муниципального хозяйства. Результатом деятельности карбонового полигона является отработка технологических решений контроля углеродного баланса на основе полного (завершенного) технологического цикла, а также их испытания в реальных и критических условиях. Срок работы полигона составляет не менее 15 лет.

Возникает много вопросов, касающихся правового режима земельных участков, выделяемых под карбоновые полигоны. Устанавливаются ли их минимальные и максимальные размеры? На каких правах они предоставляются в пользование и из каких категорий земель? Если это земли лесного фонда, кто и каким образом будет обеспечивать пожарную безопасность лесных участков? Ответы на некоторые из этих вопросов можно найти в вышеуказанном приказе Минобрнауки России от 5 февраля 2021 г. Например, земельный участок карбонового полигона — это земли сельскохозяйственного назначения, лесные и заболоченные территории, территории иных экосистем, находящиеся в долговременной аренде у участника программы создания и функционирования карбонового полигона, и (или) переданные собственником (собственниками) земельного(-ых) участка(-ов) во временное пользование участнику программы создания и функционирования карбонового полигона на долгосрочной основе, и (или) предоставляемые собственником (собственниками) земельного(-ых) участка во временное пользование участнику программы создания и функционирования карбонового полигона на долгосрочной основе для проведения экспериментов по разработке и испытанию наземных и дистанционных технологий измерения эмиссии (выбросов) и поглощения климатически активных веществ, оценки углеродного баланса, а также осуществления подготовки кадров высшей квалификации в области новейших методов экологического учета и контроля, перспективных

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

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

В приказе также даны определения следующих субъектов: инициатора создания карбонового полигона, участника программы создания и функционирования карбонового полигона, индустриального партнера карбонового полигона, технологического партнера карбонового полигона. Однако не на все вопросы можно найти ответы в этом документе.

Спустя год после открытия первого карбонового полигона в Калужской области, состоявшегося в сентябре 2020 г., в РФ насчитывалось 14 регионов — участников проекта. В августе 2021 г. состоялся запуск первого пилотного проекта Минобразования и науки — в Тюменской области на базе биостанции Тюменского государственного университета «Озеро Кучак». Площадь тюменского полигона — 2,32 га, установленное на нем оборудование позволяет проводить мониторинг выброса парниковых газов на территории более 10,6 тыс. га. Поддержку проекту оказывает ПАО «СИБУР» — крупнейшая нефтегазохимическая компания России.

Карбоновый полигон на Сахалине охватит морскую экосистему залива Анива, а после 2023 г. — и остров Итуруп. Оператором полигона стал Сахалинский государственный университет, а партнерами — крупные компании региона. Для решения этих задач на базе университета создан климатический центр. Подобный климатический центр открыт в Новосибирском государственном университете. Власти региона выделили первые 20 тыс. га земель под карбоновые полигоны из планируемых 100 тыс. га. С помощью Международного математического центра НГУ здесь разработали «карболятор» — калькулятор углеродного следа.

Первые исследования на карбоновом полигоне «Росянка» в Калининградской области провели ученые и студенты Балтийского федерального университета им. И. Канта. На торфянике Виттгирренском планируется не только изучать климатически активные парниковые газы, но и тестировать технологии вторичного заболачивания осушенной территории. Известно, что болота являются естественными хранилищами углерода. На полигоне располагается мобильная лаборатория, работающая от солнечных батарей. Здесь будут делать экспресс-анализы только что отобранных проб торфа, воды, воздуха.

Томские ученые, присоединившиеся к глобальному проекту, планируют создать карбоновый полигон и ферму в пойме реки Оби. Одним из инструментов исследований станет первая в России установка прямого захвата углерода, разработкой которой занялись Томский государственный университет совместно с научными институтами СО РАН. Исследования на базе полигона позволят оценить роль поймы Оби в регуляции климата и насыщения мирового океана парниковыми газами.

В Краснодарском крае карбоновый полигон построят в Геленджике.

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова также присоединился к проекту Минобрнауки России по созданию сети карбоновых полигонов. Над исследованиями углеродного следа готовы работать ученые и преподаватели биологического, географического, почвенного и химического факультетов МГУ. Основная часть мониторинговых работ будет проводиться на территории Учебно-опытного почвенно-экологического центра «Чашниково» Московского

университета, находящегося в Солнечногорском районе Московской области. Площадь карбонового полигона составит 600 га. Преимуществом полигона «Чашниково» станет возможность изучения наиболее распространенных реальных ландшафтов центральной части Европейской части России [4].

Необходимость мировой экономики следовать декарбонизации, уменьшению выбросов углекислого газа в окружающую среду продиктовано Киотским протоколом и Парижским соглашением. С 2023 г. Евросоюз готовится ввести «углеродный налог» на импорт. Это грозит большими расходами производителям и странам-экспортерам. Россия готовится к новым экологическим вызовам с помощью науки. Поэтому развитие карбоновых полигонов и ферм происходит под эгидой Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. О необходимости создания в стране не менее 80 подобных научных площадок руководитель министерства Валерий Фальков заявил еще на запуске первого такого проекта в Калужской области.

Проведение исследований на карбоновых полигонах позволит России выйти на международный углеродный рынок, поскольку в мире существуют различные модели применяемых мер по снижению выбросов, и адаптация к новым реалиям рынка должна проходить своевременно. Технологии контроля углеродного баланса должны помочь российским предприятиям не только сохранить экспортный потенциал, но и нарастить его за счет создания углеродно-нейтральной продукции.

Реализация проекта находится на стадии развития, и пока рано делать выводы о роли и значении карбоновых полигонов в сфере изучения и контроля глобальной экологической проблемы изменения климата на планете, а также о рациональном использовании и охране земельных участков, предоставленных для этих целей.

Список источников и литературы

1. Из выступления главы Минобрнауки РФ Валерия Фалькова 22 сентября на презентации первого карбонового полигона в Калужской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://iz.ru/1063947/2020-09-22/falkov-zaiavil-o-neobkhodimosti-sozdaniia-bolee-80-karbonovykh-poligonov (дата обращения: 11.12.2020).
2. Стенограмма встречи Владимира Путина с Валерием Фальковым 9 марта 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65110 (дата обращения: 13.05.2021).
3. Приказ Минобрнауки России от 5 февраля 2021 г. № 74 «О полигонах для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=767464#PmIk5UUiAQUYWjMF1 (дата обращения: 13.05.2021).
4. Карбоновый полигон «Чашниково». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://carbon-polygons.ru/polygons/chashnikovo/?ysclid=m3h3yg9f6uf503436923 (дата обращения: 13.05.2021).

В.И. Ивакин

Российский университет транспорта (МИИТ), Москва
list.interneta@yandex.ru

Земли железнодорожного транспорта как природный объект и эколого-правовая ответственность

Аннотация

Актуальность представленной работы заключается в том, что в данном исследовании как одном из немногих, если не единичных в отечественном праве анализируется законодательство, связанное с юридической охраной земель железнодорожного транспорта как объекта природной среды. В других научных работах земли указанного вида транспорта анализировались с точки зрения объекта, связанного с хозяйственной деятельностью или с правом собственности. При этом, несмотря на то, что железнодорожный транспорт является самым условно чистым, тем не менее природе, включая почвы и земли, причиняется его объектами весьма ощутимый ущерб, в связи с чем на виновных налагаются санкции. Целями данной статьи являются анализ различных правовых актов, среди которых не только законы, приказы или положения, но и иные акты (например, Экологическая стратегия), направленные на защиту и охрану земель и почв в ходе деятельности такого гиганта, как ОАО «РЖД», выявление с помощью различных методов узких мест этих актов. При этом вся работа пронизана суждениями об экологической ответственности не только как о совокупности традиционных видов ответственности, но и как о самостоятельной форме юридической ответственности.

Ключевые слова

почва, земельный участок, железнодорожный транспорт, юридическая ответственность, природный объект, эколого-правовая ответственность

V.I. Ivakin

Russian University of Transport (MIIT), Moscow
list.interneta@yandex.ru

Railway transport lands as a natural object and ecological and legal responsibility

Abstract

The relevance of the presented work lies in the fact that in this study, as one of the few, if not the only ones in domestic law, legislation related to the legal protection of railway transport lands as an object of the natural environment is analyzed. In other scientific works, the lands of this type of transport were analyzed from the point of view of an object related to economic activity or ownership. At the same time, despite the fact that rail transport is the most conditionally clean, nevertheless, nature, including soils and lands, is very significantly damaged by its objects, and therefore sanctions are imposed on the perpetrators. Based on this, the purpose of this article is to analyze various legal acts, including not only laws, orders or regulations, but also other acts, for example, Environmental Strategy, which are aimed at protecting and protecting lands and soils during the activities of such a giant as JSC Russian Railways. Using various methods to identify the bottlenecks of these acts. At the same time, the whole work is permeated with judgments about environmental responsibility, as not only representing a set of traditional types of responsibility, but also as an independent form of legal responsibility.

Keywords

soil, land plot, railway transport, legal responsibility, natural object, ecological and legal responsibility

Земли железнодорожного транспорта, наряду с другими землями транспорта, эксплуатируются не только как объект права собственности, но и во многом как природный ресурс, который нуждается в постоянной охране. В связи с этим в данной работе целью является анализ соответствующего законодательства, регулирующего правовой режим земель данной подкатегории, на примере российских правовых норм, а также анализ эффективности применения за нарушение указанных норм экологической ответственности. Одновременно необходимо отметить, что научных работ в отечественной юриспруденции по данной тематике практически не выявлено, если не сказать, что таких трудов вообще не имеется. С другой стороны, исследования, посвященные непосредственно землям транспорта вообще и землям железнодорожного транспорта в частности, конечно, есть [1]. Отсюда видно, что земли железнодорожного транспорта как природный ресурс, а точнее их правовое положение, практически не исследовались. Таким образом, актуальность данной работы несомненна, в связи с чем будет сделана попытка внесения определенного вклада в развитие изучаемого вопроса.

Вся деятельность такого крупнейшего субъекта земельных отношений, как ОАО «РЖД», должна строиться на основе указанных положений, соответствующих принципов, в том числе научных выводов, добытых с помощью соответствующих методов. На это нацеливают нормы Основного Закона страны, а именно ст. 9 Конституции Российской Федерации, где земля рассматривается в качестве основы любого вида деятельности человека. Одним из видов такой деятельности является железнодорожный транспорт, наряду с иными видами транспорта, или деятельность в области железнодорожного транспорта. При этом, как следует из вышеобозначенной нормы названного закона, из всех природных ресурсов земля занимает первое место. Более того, такие ресурсы, наряду, в частности, с растениями и другими объектами природы, в отличие от земли, в ст. 9 Конституции вообще не названы, а лишь подразумеваются. Поэтому материалами для исследования послужили не только законодательные акты и научные работы, но и практика применения соответствующих норм. При этом в ходе исследования использованы различные методы, в том числе сравнительно-правовой, историко-правовой, догматический и иные, включая метод экологизации.

В ходе проведенного исследования автор приходит к следующим результатам: в нормативно-правовых актах, устанавливающих правовой режим земель железнодорожного транспорта, недостаточно внимания уделяется земле как природному ресурсу. Требуется также глубокое научное изучение данного вопроса, поскольку ни диссертаций (как кандидатских, так и докторских), ни монографий и даже отдельных статей, за некоторым исключением, не имеется. Однако практика неукоснительно требует соответствующих исследований. При этом за нарушение рассматриваемых норм должна применяться не только, например, уголовная или административная ответственность, но и непосредственно эколого-правовая ответственность, санкциями которой можно рассматривать, в частности, экологический штраф или исправительные экологические работы.

Для установления правового режима данной подкатегории земель используются нормы различных отраслей права, включая конституционное. И это верно, поскольку под земли данного вида транспорта в России отведена огромная территория, которая больше, чем территории ряда отдельных государств мира. И хотя железнодорожный транспорт из всех видов транспорта, как считается, является самым экологичным, объектами этих путей сообщений причиняется немалый вред, в том числе земле и почвам. Данные земельные участки представляет собой часть поверхности земли, в которую в любом случае включается и почвенный слой. Поэтому, с одной стороны, речь идет, конечно, о конкретном участке,

а с другой — вред причиняется всей земле как объекту природы. В широком плане в этом случае, т. е. в случае причинения вреда тому или иному земельному участку, находящемуся, например, в ведении ОАО «РЖД», вред всегда, и именно всегда, причиняется вообще всей природе, в целом всей природе. Конечно, здесь особое положение занимают искусственные земельные участки. Но остановимся исключительно на земельных участках только как природных объектах. Так, данный вид сообщений должен обеспечивать безопасность движения. При этом под таким состоянием понимается в том числе недопустимость транспортных происшествий, которые могут повлечь за собой причинение вреда, не исключая и вред окружающей среде. А последняя включает, что отмечалось выше, как землю, так и почву. Об этом говорится в федеральном законодательстве [2], в Экологической стратегии ОАО «РЖД» до 2030 года [3] (в ст. 10 обозначенного документа, например, говорится о системе экологического мониторинга и контроля, которая как раз включает и контроль за соблюдением экологических норм в отношении различных природных объектов, в том числе земель и почв). В документе констатируется, что из-за устаревшего парка железнодорожных вагонов и в целом всего подвижного состава оказывается негативное воздействие на окружающую среду, в том числе на почву (в частности, происходит загрязнение почвы). Заводы по ремонту подвижного состава также оказывают высокое отрицательное воздействие на обозначенный природный ресурс. Это касается и депо, причем как вагонных, так и локомотивных. Об этом говорится в ст. 13 Экологической стратегии ОАО «РЖД», и мало что изменилось, вероятно, с момента принятия документа до настоящего времени, т. е. фактически за двадцать лет. Хотя, конечно, подвижки есть. В этом же документе в п. 4 ст. 4 говорится о мероприятиях, направленных на рациональное использование земель, предотвращение вредного влияния на указанный объект природы, и в случае негативного воздействия — ликвидацию последствий, наступивших в результате загрязнения земель. Среди мероприятий, например, в ст. 8.2 указана замена пластиковой посуды, которая разлагается в земле не менее года, на биологическую. Это касается как железнодорожных вокзалов, так и пассажирских поездов.

Одновременно далеко не во всех законах федерального свойства, относящихся к рассматриваемому виду транспорта, содержатся нормы, направленные на охрану земли. В то же время в определенной степени нормы, направленные на охрану земель как природного ресурса, содержатся в приказах, например, Министерства транспорта России. Один из них принят в 2008 г. [4].

В случае причинения вреда почвам или землям объектами железнодорожного транспорта ущерб подсчитывается по определенной методике, утвержденной Министерством природных ресурсов и экологии РФ [5]. Данный документ имеет общий характер и применяется независимо от вида транспорта либо иной хозяйственной деятельности. Принят он более 11 лет назад. В нем учитываются, в частности, категории земель, в связи с чем введен такой термин, как *величиннный показатель*, который различен в зависимости от категории земель или вида разрешенного использования (п. 8).

Интересен в свете исследуемой темы также документ, принятый ОАО «РЖД» в 2020 г. [6] и включающий нормы, которые устанавливают механизм, связанный с ликвидацией загрязнений земель. В то же время во введении к этому документу, кроме термина *загрязнение*, употребляются и такие термины, как *истощение, деградация, порча, уничтожение земель и почвы и иное негативное воздействие на земли и почвы, обеспечение рационального использования земли и почвы*. Таким образом, содержание данного источника намного шире, чем его название.

В результате исследования приходим к следующим выводам. Вопрос, связанный с правовым

режимом земель железнодорожного транспорта как объектов природной среды, не нашел достойного освещения в научной юридической отечественной литературе, недостаточно этот вопрос отражен и в законодательстве. Требуется серьезная доработка соответствующих норм, в том числе связанная непосредственно с эколого-правовой ответственностью. Предлагаемый исследовательский труд является одним из немногих и потребует дальнейшей проработки темы. Полученные данные дают определенный ориентир специалистам, практикам в изложенном вопросе. В случае изучения авторской и иных аналогичных работ работники железных дорог могут использовать их в своей практической деятельности для повышения эффективности результатов в области охраны окружающей среды. В других государствах также уделяется немало внимания охране земель, предоставляемых для нужд железнодорожного транспорта, как природного ресурса и за нарушение указанных норм применяется в том числе экологическая ответственность.

Благодарности

Автор статьи благодарит юристов и руководство ОАО «РЖД», позволивших использовать нормативно-правовую базу данной структуры, а также студентов и преподавателей Юридического института Российского университета транспорта за активное обсуждение предложенной проблемы.

Список литературы

1. Чернобай Е.Ю. Правовой режим полосы отвода железных дорог: дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. 224 с.
2. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40443/?ysclid=m3h9hxxsd1690634577 (дата обращения: 18.04.2021).
3. Экологическая стратегия ОАО «РЖД» до 2030 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://company.rzd.ru/ru/9353/page/105104?id=958 (дата обращения: 18.04.2021).
4. Приказ Минтранса РФ от 6 августа 2008 г. № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79819/751b5bfcf7ab9a06f87a23ea988fcac3862dc81d/?ysclid=m3hedi21la397791457 (дата обращения: 18.04.2021).
5. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/902227668 (дата обращения: 18.04.2021).
6. Распоряжение ОАО «РЖД» от 20 марта 2020 г. № 633/р «Об утверждении порядка ликвидации загрязнения земель, образовавшихся в результате эксплуатационной деятельности структурных подразделений ОАО "РЖД"» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356035/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/?ysclid=m3heo0ypku802793409 (дата обращения: 18.04.2021).

С.А. Липски

Государственный университет по землеустройству, Москва
lipski-sa@yandex.ru

Некоторые особенности закрепления в правовых актах текущей земельной политики государства и статуса реализующих ее органов

Аннотация
В статье анализируется, насколько полно в действующем федеральном законодательстве закреплены понятия земельной политики, каково действующее определение земельных отношений, а также современная структура органов власти, регулирующих данную сферу. Охарактеризована специфика земли как объекта управления, в отношении которого имеются разноуровневые публичные и частные интересы.

Ключевые слова
управление, органы власти, землепользование, административная реформа, землеустройство

S.A. Lipski

State University of Land Use Planning, Moscow
lipski-sa@yandex.ru

Some features of the consolidation in legal acts of the current land policy of the state and the status of the bodies implementing it

Abstract
The article analyzes how fully the concept of land policy is enshrined in the current federal legislation, what is the current definition of land relations, as well as the modern structure of the authorities regulating this sphere. The author characterizes the specifics of the land as an object of management, in relation to which there are multi-level public and private interests.

Keywords
management, authorities, land use, administrative reform, land use planning

Организация управления природопользованием характеризуется определенной спецификой, связанной с особенностями объектов управления и допустимыми формами реализации прав на них (в первую очередь — права собственности), наличием разноуровневых публичных и частных интересов и другими факторами. Этим обусловлено различие структуры и полномочий органов управления. Цель статьи — рассмотреть, как сейчас закреплены в правовых актах особенности текущей земельной политики государства, а также как организованы на федеральном уровне органы земельного управления, реализующие ее.

В качестве материалов были использованы правовые акты, регулирующие земельные отношения, а также статус и порядок деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти (Росреестр, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Минстрой России). В ходе исследования применены следующие методы: системный, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический и др.

Понятие «земельная политика» является весьма распространенным, но нормативно оно должным образом не раскрыто. Так, в Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ) о ней лишь упомянуто как о неких основах федеральной политики регулирования земельных отношений (подп. 1 п. 1 ст. 9).

При этом в научных публикациях суть этой политики трактуется по-разному:

1) как деятельность адморганов по управлению землей для удовлетворения потребностей общества [1] (этот подход является сугубо управленческиим, причем в его узком понимании — как правоприменение);
2) как нормотворчество в земельной сфере [2, с. 119];
3) как приведение земельных отношений в соответствие с целями государства [3].

В ряде нормативных документов регионального уровня также даны «свои» определения такой политики (например, как системы разного рода мер по повышению благосостояния граждан в регионе и обеспечению его социально-экономического развития путем более эффективного использования земель [4]).

Субъектами земельной политики, безусловно, являются:

1) государство (в первую очередь);
2) муниципалитеты (они менее «политизированы», чем госструктуры, но также являются публичными властными образованиями[1], и, например, установленные ими правила землепользования и застройки вполне можно считать выражением муниципальной земельной политики);
3) крупные корпорации, для успешной деятельности которых важно стратегическое планирование, затрагивающее в том числе и используемые (а также дополнительно приобретаемые или, наоборот, отчуждаемые) земельные ресурсы.

Вопрос об иных частных лицах как о субъектах земельной политики неоднозначен. С одной стороны, они не обладают соответствующими властными полномочиями, а с другой — могут привлекаться к решению государственных вопросов в рамках гражданской активности (граждане) или отраслевых союзов и объединений (предприниматели). На это как на принцип современного земельного законодательства прямо указано в подп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ: госорганы и муниципалитеты обязаны обеспечить им возможность участвовать в подготовке решений, затрагивающих их земельные права.

Понятия «государственная земельная политика» и «земельные отношения» нетождественны уже

1 С 2020 года конституционным положением является то, что они, как и госорганы, входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132).

в силу того, что последние являются объектом первой. Но при этом их специфичные черты, вовлеченные в них лица и органы во многом совпадают.

Впрочем, правовой, политической, экономической и другими науками в свое время давались различные определения этих отношений, и их современное понимание стало результатом длительной эволюции научных представлений о них. При этом относительно «широты» сферы земельных отношений и сейчас есть три различных подхода.

Во-первых, можно опираться на нормы законодательства, в частности на ст. 3 ЗК РФ (отношения, регулируемые земельным законодательством) и нормы ее п. 1 (земельное законодательство регулирует земельные отношения), и понимать согласно им под указанными отношениями лишь такие, которые складываются при использовании и охране земель (т. е. оставляя вне их рамок имущественные и управленческие аспекты землепользования). В то же время в той же статье (п. 3) указано на возможность регулирования земельным законодательством и земельно-имущественных отношений. А масштабные дополнения ЗК РФ в 2014 г. (даже формально — по объему текста и числу статей кодекс тогда увеличился вдвое) были связаны с подробной регламентацией именно управленческой функции по предоставлению участков. Получается, что значительная часть ЗК РФ как кодифицированного акта земельного законодательства теперь посвящена не столько использованию и охране земель, а скорее управлению ими (помимо предоставления участков в ЗК РФ урегулированы также вопросы их изъятия и учета, полномочия публичных органов в земельной сфере и т. п.). Поэтому фактически современное земельное законодательство регулирует более широкий круг вопросов, нежели только использование и охрану земель, а значит, и содержание земельных отношений также нужно понимать в более широком значении. Впрочем, и до принятия ЗК РФ, в котором с 2001 г. столь четко охарактеризованы земельные отношения, в различных учебниках, опубликованных до его принятия, понятие предмета земельного права было более широким (вместе с имущественной и управленческой составляющими).

Дополнительную сложность опоре на законодательные нормы придает то, что ряд общественных отношений правового характера, ранее находившихся в сфере регулирования исключительно земельного законодательства, теперь отошел к иным правовым отраслям. Например, на протяжении всего советского периода гражданское законодательство не регулировало земельные отношения (а теперь сделки с участками урегулированы именно им). Порядок исчисления и уплаты земельного налога в 1990-х — начале 2000-х гг. определялся специальным земельным законом, а сейчас регулируется законодательством о налогах и сборах (п. 2 ст. 65 ЗК РФ; хотя в п. 1 ст. 1 ЗК РФ платность землепользования провозглашена как ключевой принцип именно земельного законодательства). Или, например, уже более 10 лет учет земельных участков регулируется так же, как и учет иных объектов недвижимости (например, помещений), отношения по поводу которых рассматривать как земельные будет неверно.

Во-вторых, можно понимать земельные отношения, исходя из роли земли как их объекта, т. е. как разновидность экономических отношений с элементами социальных и экологических, тогда это будут любые общественные отношения, кроме случаев, когда земля выступает в роли государствообразующего фактора. Этот подход сформировался в советский период, когда земельные отношения возникали между государством (которое было исключительным собственником всей земли) и землепользователями. Причем это были отношения по поводу лишь пользования землей, но не ее принадлежности. В 1990-е гг. этот подход был все еще достаточно распространен: земельные отношения рассматривались в качестве подсистемы экономики, осуществления производства, распределения и потребления материальных

благ, соответственно, земельные ресурсы воспринимались как политико-экономическое понятие.

Наконец, в-третьих, можно понимать под земельными отношениями всю совокупность связей по поводу земли. Например, эта мысль проводится в работах Ф.Г. Некрасова (это послереволюционные 1920-е гг.) [5, с. 3].

Все три названных подхода в той либо иной мере обоснованы и как минимум заслуживают внимания. И, например, для изучения землеустройства более актуален первый из них (использование и охрана земель — на обеспечение рациональности землепользования оно и направлено), а для кадастрового учета (обеспечение регистрации прав на земельные участки и сделок с ними, а также налогопоступлений от них) не менее важен второй подход.

Что касается закрепления текущей земельной политики в правовых актах, то основными нормативными регуляторами в данной сфере сейчас являются не законы и иные «традиционные» нормативные правовые акты, а источники правового обеспечения публичного управления (впрочем, не всеми признаваемые в качестве таковых [6, с. 60]) в виде доктрин, проектов, госпрограмм и т. д., имеющих смешанную юридическую природу в правовой науке в качестве их укрупненного наименования применяются разные: «политико-правовые акты», «стратегические нормативные акты», «доктринальные правовые акты», «акты программно-стратегического свойства» и т. п. Нормативное определение таких актов как *документов стратегического планирования* дано в ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7], им же определен особый порядок их разработки и издания (в сравнении с иными, «традиционными» актами).

Современное построение системы федеральных госорганов земельного управления предопределено следующими факторами.

1. Конституционное положение о том, что земля выступает в качестве основы жизни и деятельности проживающих на ней народов (ч. 1 ст. 9). Соответственно, при пользовании ею, при обеспечении ее охраны, при организации управления ею этот фактор является определяющим.
2. Все, что связано с природопользованием, отнесено к совместному федерально-региональному ведению (это также конституционная норма, закрепленная в п. «д» ч. 1 ст. 72 Основного Закона страны).
3. Многообразие форм и видов собственности на все земельные ресурсы: ч. 2 ст. 9 Конституции страны допускает их нахождение как в государственной и муниципальной, так и в частной и даже в иных формах собственности. При этом объединенной федерально-региональной собственности не предусмотрено (точнее — с советского периода часть государственной собственности, например, на землю все еще имеет статус «неразграниченной государственной», но процесс ее разграничения идет, и, скорее всего, через 5–7 лет земель, не разграниченных по формам и видам собственности, не останется). Соответственно, какими-то ресурсами федеральные органы исполнительной власти (далее — ФОИВ) управляют, реализуя полномочия федерального собственника, а какими-то — осуществляя властные функции высшей власти, суверена, определяющего порядок пользования ресурсами, признанными основой жизни и деятельности населения, а также контролирующего этот порядок.
4. Последние несколько лет активно развиваются процессы организационной и сущностной унификации и интеграции всех форм публичного управления.
5. С 2004 г. все ФОИВ по своему функционалу разделены на три типа: министерства, службы и агентства.

Эти факторы являются общими как для земельных, так и для иных природных ресурсов — все они признаны благами общенационального характера, подлежащими публичному регулированию.

До реформ 1990-х гг. специализированного органа земельного управления на союзном или республиканском (РСФСР) уровнях не было — этим занимались исполнительные органы различных уровней (а землеустроительная служба входила в состав союзного и республиканского минсельхозов).

Такие новации земельной реформы, как отказ от исключительности госсобственности на землю, установление платности землепользования, совершение с участками сделок рыночного характера и, главное, значительные площади земель, вовлеченные в межведомственное перераспределение (главным образом от агрохозяйств к населению), обусловили необходимость формирования такого органа — с 1990 г. им стал Госкомзем РСФСР. Именно в нем вплоть до 2000 г. было сосредоточено управление земельным фондом на общефедеральном уровне. У него также имелись терорганы во всех регионах, а его низовые подразделения были созданы во всех муниципальных районах и даже в отдельных городах. И хотя на протяжении 1990-х гг. этот комитет несколько раз реорганизовывался (чаще это было просто переименование), дважды даже ненадолго входил в состав более крупных министерств, но в целом сохранялся как основа федерального земельного управления. Все эти и последующие реорганизации были закреплены в нормах федерального законодательства.

Все это время на этот комитет были возложены функции как публично-властного характера, так и хозяйственно-распорядительного [8]. И когда в 2000 г. произошла его очередная реорганизация, это стало причиной разделить его функции между двумя ФОИВ — Минимуществом России (образованным на базе Госкомимущества России), вырабатывающим земельную политику, и Росземкадастром, реализующим указанную политику и оказывающим госуслуги. Указанное функциональное разделение, по сути, опередило реорганизацию, осуществленную позднее, в 2004 г., в рамках административной реформы, когда функции почти всех ФОИВ были разграничены на правоустаналивающие (министерства), правоприменительные (агентства) и контрольно-надзорные (службы). После этого земельное управление на федеральном уровне оказалось разделенным сразу между несколькими ФОИВ, такими как Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минприроды России, Росимущество, Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и Минстрой России (последний — с 2013 г.).

В начале 2020 г. структура ФОИВ поменялась, и ключевым органом земельного управления стал Росреестр (самостоятельный ФОИВ, подчиненный непосредственно Правительству). Передача Росреестру земельных полномочий от Минэкономразвития России привела также к тому, что ранее подведомственное последнему Росимущество (агентство), занимающееся федеральными землями, перешло в подчинение Минфина России. В определенной степени к земельному управлению на федеральном уровне по-прежнему привлечены Минприроды России и подведомственный ему Росприроднадзор.

Надо принимать также во внимание подведомственные им организации. Так, сейчас очень важно создать национальную систему пространственных данных, обеспечив консолидацию всех имеющихся в данной сфере ресурсов. Для этого потребуются законодательные изменения. В настоящее время создается публично-правовая компания «Роскадастр», в которую войдут все существующие профильные ФГБУ и акционерные общества (ФГБУ «ФКП Росреестра», «Центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных», «Роскартография» и «Ростехинвентаризации — БТИ»), функции которых во многом дублируются.

Изложенные в данной статье научные результаты частично уже докладывались и публиковались ее автором [9; 10] и получили положительные отклики. Однако системно то, как сейчас законодательно закреплена земельная политика, в документах какого типа и как этому соответствует сложившаяся к текущему моменту структура органов управления (которая продолжает меняться), тем более с учетом недавно начатого процесса интеграции всех форм и органов публичного управления, это проанализировано впервые.

Несмотря на широкое распространение в научных публикациях понятия «земельная политика», в актах, имеющих официальный статус, оно применяется нечасто и полноценного его раскрытия не дано. В большей мере оно применяется не в «традиционных» актах, а в документах, которые с 2014 г. отнесены к актам стратегического планирования. Отсутствие определенности в этом вопросе сказалось и на закрепленном в действующих актах статусе соответствующих органов — акты (положения) о них, конечно, имеются, но они неоднократно пересматриваются, как и состав таких органов (весьма многочисленный на федеральном уровне).

Благодарности

Автор выражает признательность академику Виктору Николаевичу Хлыстуну, под непосредственным руководством которого он начинал более 30 лет назад свою карьеру государственного служащего. Именно убежденность В.Н. Хлыстуна и его умение аргументированно изложить свое мнение во многом предопределили позицию автора по рассмотренным в данной статье вопросам.

Список источников и литературы

1. Хлопцов Д.М. Региональная земельная политика и оценка недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2008. № 10. С. 73–79.
2. Иванов Н.И. О разработке документов по планированию и организации использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Вестник Казанского государственного аграрного университета. 2011. № 1(19). С. 119–122.
3. Засядь-Волк В.В. Политика в сфере землепользования в системе управления социально-экономическим развитием региона: автореф. дис. … д-ра экон. наук. СПб., 2009. 46 с.
4. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 9 января 2008 г. № 801 «О концепции государственной земельной политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года и мерах по ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW249&n=14854#TaaZ7UUPWZWbRDB6 (дата обращения: 13.05.2021).
5. Некрасов Ф.Г. Введение в землеустройство. Одесса, 1926. 128 с.
6. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Д.В. Пожарского, И.А. Андреева [и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2020. 404 с.
7. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.
8. Положение о комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 г. № 91 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 488.
9. Lipski S.A. Joint Shared Ownership of Land as a Condition and Factor of the Agricultural Sector in Post-Soviet Russia // Studies on Russian Economic Development. 2019. Vol. 30. No. 1. P. 74–78.
10. Lipski S.A. State and Use of Land Resources in Russia: Trends of the Current Decade // Studies on Russian Economic Development. 2020. Vol. 31. No. 4. P. 437–443.
11. Хлыстун В.Н. О государственной земельной политике // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2011. № 10. С. 1–4.
12. Хлыстун В.Н., Липски С.А., Мурашева А.А. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография. М.: Государственный университет по землеустройству, 2020. 296 с.

Т.Ю. Машкова

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
t_mashkova@miigaik.ru

Особенности современной земельной политики по освоению дальневосточных и арктических территорий

Аннотация

Статья посвящена проблемам решения одной из актуальных социально-экономических и демографических задач России, связанной с реализацией долгосрочной программы заселения российскими гражданами удаленных дальневосточных и арктических территорий страны. Проанализированы существенные изменения традиционных земельно-правовых и градостроительных норм, необходимые для освоения «арктического гектара». Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования земельно-правовых механизмов для повышения эффективности реализации долгосрочной дальневосточно-арктической программы.

Ключевые слова

«арктический гектар», закон о «дальневосточном гектаре», «дальневосточный гектар», Общественный совет Арктической зоны, коренные малочисленные народы

T.Yu. Mashkova

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
t_mashkova@miigaik.ru

Features of modern land policy for the development of Far Eastern and Arctic territories

Abstract

The article is devoted to the problems of solving one of the urgent socio-economic and demographic problems of Russia related to the implementation of a long-term program of settlement by Russian citizens of remote Far Eastern and Arctic territories of the country. Significant changes in traditional land-legal and urban planning norms necessary for the development of the "Arctic hectare" are analyzed. The conclusion is made about the need for further improvement of land-legal mechanisms to increase the effectiveness of the implementation of the long-term Far Eastern-Arctic program.

Keywords

the law on the "Far Eastern hectare", "Far Eastern hectare", "Arctic hectare", the Public Council of the Arctic zone, indigenous peoples

Уже более 5 лет действует программа переселения российских граждан в отдаленные районы Дальнего Востока, для реализации которой был принят специальный Федеральный закон (далее — закон «о дальневосточном гектаре») [1]. Первоначальное применение дальневосточного закона было ограничено территориями девяти субъектов РФ, а в настоящее время, с учетом присоединения сибирских (Бурятия и Забайкальский край) [2] и арктических регионов [3], территориальный охват программой распространен уже на 18 субъектов Российской Федерации. Пока прогнозы и ожидания российских властей по запланированным темпам переселения граждан в удаленные дальневосточные территории не достигнуты, хотя география программы постоянно расширяется. Анализу причин такого явления посвящена настоящая публикация.

Материалами исследования являются особенности земельно-правового регулирования специальной дальневосточно-арктической программы освоения удаленных территорий страны и нормы специального законодательного акта (закона «о дальневосточном гектаре»). Методологическую основу исследования составили эмпирический метод, методы анализа и описания.

Указанная программа предоставляет потенциальным обладателям пустующих земельных участков однократное право получения в безвозмездное пользование земельного участка как из состава земель сельскохозяйственного назначения, так и из лесного фонда, а в отдельных случаях и земель населенных пунктов из разряда государственной или муниципальной собственности. Основными целями использования запрашиваемых земельных участков выступают разнообразные предпринимательские интересы граждан. И если первоначально закон «о дальневосточном гектаре» применялся только в отношении российских граждан, то после внесения изменений в его ст. 1, 2, 4 на «дальневосточный гектар», а также на «арктический гектар» могут претендовать и граждане зарубежных стран, имеющие статус участников Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию зарубежных соотечественников [4].

После пятилетнего срока успешного освоения земельный участок может быть оформлен совершенно безвозмездно либо в частную собственность (в случае получения гектара земли из состава земель сельскохозяйственного назначения), либо в длительную аренду сроком на 49 лет (в случае предоставления земель лесного фонда РФ). Кроме того, для увеличения привлекательности программы переселения на Дальний Восток также предложено усилить льготное кредитование и другие финансовые льготы [5]. О преференциях правового и организационного характера, в том числе о мерах государственной поддержки, а также о проблемах правоприменения закона о «дальневосточном гектаре», более подробно изложено в иных публикациях автора [6; 7].

Характерной особенностью закона «о дальневосточном гектаре» стало его цифровое обеспечение, законодательно закрепленное в его п. 3 ст. 3: для простоты и ускорения оформления запрашиваемых земельных участков создан интернет-ресурс ФИС «На Дальний Восток» [8]. Кроме того, для удобства потенциальных переселенцев на полярные территории дополнительно в онлайн-режиме в рамках ФИС «На Дальний Восток» действует портал «Гектар в Арктике». На указанных информационных ресурсах сообщается, что в арктических регионах доступны для освоения более миллиона гектаров полярной земли, наибольшие площади земельных участков подготовлены в Мурманской области и Республике Карелия. В то же время пока на декабрь 2021 г. правом безвозмездного закрепления дальневосточной земли воспользовались только около 200 тыс. россиян, а более 98 тыс. из них уже зарегистрировали свои права на свои гектары, в том числе около 2 тыс. — в Арктической зоне.

Новая инициатива по безвозмездному выделению «арктического гектара» должна выступить мощным фактором удержания людей на приарктических сухопутных территориях.

Естественно, что часть норм закона «о дальневосточном гектаре» была изменена для реализации программы «полярного гектара», или «арктического гектара» [3]. Наиболее значимым отличием является возможность получения земельных участков Арктической зоны, непосредственно примыкающих к территории городов или даже входящих в нее. Другим важным отличием арктической программы является участие специально созданного в 2020 г. Общественного совета Арктической зоны во многих вопросах действия программы. Так, в согласовании выделения конкретных участков помимо властей каждого субъекта РФ участвует этот совещательно-консультативный орган при Министерстве РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики [3, ст. 7]. В состав совета, деятельность которого предусмотрена в ч. 1 ст. 7 закона «о дальневосточном гектаре», входят исключительно представители общественных и некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в Арктической зоне. Безвозмездное закрепление участков полярной земли допустимо исключительно в границах сухопутной территории нескольких приарктических субъектов РФ.

Следует отметить, что на многих северных территориях только малая часть земель пригодна для хозяйственной деятельности. Таким образом, климатический, экологический, социально-экономический и прочие факторы не позволяют активно и эффективно запустить программу «арктического гектара» в Ямало-Ненецком округе, как и на территории Республики Коми и в Красноярском крае. Именно в этих регионах наблюдается самая низкая в стране конкуренция среди заявителей, несмотря на традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов: ненцев и коми.

Для более успешной реализации дальневосточно-арктической переселенческой программы необходимо учитывать конкурирующую миссию подобных региональных программ по безвозмездному выделению пустующих земель по менее удаленным от Центральной России регионам, например «ленинградский гектар» [9], «вологодский гектар» [10] и прочие «гектары». И хотя условия и механизм их выделения и использования, сроки и другие параметры далеко не всегда схожи, и они качественно отличаются от федеральной программы «дальневосточного или арктического гектара» (как в части размеров безвозмездно выделяемых пустующих участков земель сельхозназначения, так и по целям их использования — преимущественно только для развития фермерского хозяйства), тем не менее в силу их географического распространения эти программы могут оказаться более привлекательными, хоть и не такими массовыми по возможности привлечения населения. Поэтому госорганам следует озаботиться изучением регионального опыта безвозмездного выделения земель, чтобы все наиболее прогрессивное можно было масштабировать и развивать на иных, в первую очередь удаленных, территориях страны.

В ходе исследования показаны особенности земельно-правового регулирования долгосрочной программы по заселению удаленных территорий Дальнего Востока и Арктической зоны страны. Выявлены характерные различия некоторых традиционных земельно-правовых механизмов, указаны некоторые возможности повышения эффективности реализации переселенческой программы. Разнообразные меры, принимаемые на федеральном и региональном уровнях, позволят усилить активное переселение и закрепление россиян не только на дальневосточном направлении, но и на российских приарктических территориях, что позволит стабилизировать демографическую ситуацию в России в целом. Автором внесено предложение по повышению эффективности новой земельной политики.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197427/ (дата обращения: 10.03.2021).
2. Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43719 (дата обращения: 10.03.2021).
3. Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты России». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46897 (дата обращения: 10.03.2021).
4. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и статью 3 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314641/?ysclid=m3id15omhd3698 (дата обращения: 10.03.2021).
5. Минвостокразвития предлагает гражданам еще один «дальневосточный гектар» // ТАСС. 2018. 1 ноября. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tass.ru/ekonomika/5256283 (дата обращения: 10.03.2021).
6. Злотникова Т.В., Машкова Т.Ю. Современные правовые механизмы освоения дальневосточных территорий // Материалы Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.) / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. М.: ИГП РАН, 2018. С. 331–335.
7. Машкова Т.Ю. Безвозмездное использование земель: новые управленческо-правовые и социально-экономические механизмы // Вестник Удмуртского университета. 2020. Т. 30 № 3. С. 412–417.
8. ФИС «На Дальний Восток». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://надальнийвосток.рф (дата обращения: 10.03.2021).
9. Программа «Ленинградский гектар». [Электонный ресурс]. Режим доступа: https://agroconsult.lenreg.ru/gospodderzhka/leningradskiy-gektar/?ysclid=m3ieehxcid581780851 (дата обращения: 10.03.2021).
10. Вологодский гектар. [Электонный ресурс]. Режим доступа: https://gektar35.ru (дата обращения: 10.03.2021).

В.В. Михольская

Московский государственный университет
геодезии и картографии, Москва
vvmiholskaya@yandex.ru

О роли землеустроительной экспертизы в разрешении споров о границах земельных участков

Аннотация

В статье рассмотрены особенности производства землеустроительной экспертизы при установлении границ земельных участков. По результатам анализа судебной практики обобщены ситуации, при которых у судов возникает необходимость в назначении землеустроительной экспертизы по установлению смежной границы участков. Сделан вывод об отсутствии четких требований к специалистам, назначаемым в качестве судебных экспертов по делам, связанным с разрешением споров о границах земельных участков, что отражается на качестве экспертного заключения.

Ключевые слова

границы земельных участков, защита прав на земельные участки, землеустроительная экспертиза, земельный спор

V.V. Mikholskaya

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
vvmiholskaya@yandex.ru

On the role of land management expertise in resolving disputes over the boundaries of land plots

Abstract

The article discusses the features of the production of land management expertise in establishing the boundaries of land. Based on the results of the analysis of judicial practice, the situations in which the courts need to appoint a land management examination to establish the adjacent boundary of the plots are summarized. It is concluded that there are no clear requirements for specialists appointed as judicial experts in cases related to the resolution of disputes over the boundaries of land plots, which affects the quality of the expert opinion.

Keywords

boundaries of land, protection of land rights, land management expertise, land dispute

Земельные споры, рассматриваемые судами общей юрисдикции и арбитражными, в большинстве случаев являются и сложными, и трудоемкими. Большое количество таких дел связано со спорами о границах земельных участков, что определяет потребность судопроизводства в проведении судебной землеустроительной экспертизы. Назначение судом землеустроительной экспертизы зачастую является единственным способом выявить причину спора и разрешить его. Земельный участок, являясь объектом вещного права, должен иметь свои, только ему присущие характеристики, позволяющие определить его в качестве индивидуально определенной вещи (п. 3 ст. 6 ЗК РФ). К основным индивидуализирующим признакам земельных участков законодательно отнесены его границы, которые определяются при выполнении кадастровых работ по межеванию [1, ч. 4.2 ст. 1, ст. 37; 2, ч. 2 ст. 8, ч. 6, 8 ст. 22; 3, п. 3].

Материалами исследования являются состоявшиеся судебные акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции по рассмотрению споров, связанных с определением границ земельных участков, вынесенные по итогам землеустроительной экспертизы. Методологическую основу исследования составили эмпирический метод, методы анализа и описания.

Судебная землеустроительная экспертиза представляет собой комплекс исследований, результатом которого является экспертное заключение. Заключение эксперта обязательно должно отвечать критериям обоснованности и законности. В то же время любые другие заключения, представленные в суд сторонами спора, в отличие от экспертного заключения, проведенного и подготовленного в рамках судебного разбирательства, могут быть не приняты судом в качестве надлежащих доказательств по делу.

В настоящее время для суда заключение эксперта-землеустроителя, проведенное в рамках судебного разбирательства, имеет гораздо более весомое доказательственное значение, чем иные доказательства, представленные сторонами. Можно согласиться с авторами, объясняющими этот факт тем, что такая землеустроительная экспертиза, проводимая квалифицированным специалистом, по своей природе является комплексной проверкой всех аспектов спора [4].

Так, по одному из гражданских дел Верховный Суд РФ в своем определении от 4 мая 2021 г. № 18-КГ21-19-К4 [5] отменил определение суда кассационной инстанции. Оставив в силе апелляционное определение, Верховный Суд указал, что заключение кадастрового инженера правильно не принято судом апелляционной инстанции в качестве надлежащего доказательством по делу, поскольку по существу является частным мнением кадастрового инженера по поставленному заказчиком (истцом) вопросу и по смыслу ст. 86 Гражданского процессуального кодекса РФ не является экспертным заключением, в связи с чем ссылка судов первой и кассационной инстанций на данное заключение является неправильной.

При рассмотрении споров о границах земельных участков целью назначения судом землеустроительной экспертизы является определение местоположения границ спорного участка, поскольку существенным обстоятельством, подлежащим исследованию при разрешении данной категории дел, выступает вопрос об определении границ участка. Это правило касается также случаев, когда границы участка не установлены (так называемые ранее учтенные земельные участки).

О значимости землеустроительной экспертизы в спорах о границах земельных участков как процессуального действия говорит тот факт, что отказ суда в назначении судом землеустроительной экспертизы по таким спорам является процессуальным нарушением и влечет его отмену. По одному из дел истцы неоднократно заявляли первоначально в суде первой инстанции, а затем и в суде апелляционной инстанции ходатайства о назначении экспертизы,

предлагали поставить на разрешение экспертов вопрос об установлении местоположения границ земельного участка, границы которого не были установлены. Тем не менее, суд отказал как в назначении землеустроительной экспертизы, так и в иске, указав на неправильно избранный истцом способ защиты права.

Верховный Суд, пересматривая дело в порядке надзора, указал, что суды в нарушение ч. 2 ст. 82 Арбитражного процессуального кодекса РФ необоснованно и немотивированно отклонили предложенный истцом и третьим лицом вопрос, а в дальнейшем отказали в иске со ссылкой на невозможность определить наложение спорных участков ввиду того, что границы участка обороны не установлены. Как указал Верховный Суд РФ в определении от 28 декабря 2020 г. № 305-ЭС20-15163 [6], отказ в иске со ссылкой на неправильный выбор способа судебной защиты (при формальном подходе к квалификации заявленного требования) при очевидности преследуемого истцом материально-правового интереса недопустим, поскольку не обеспечивает разрешение спора, определенность в отношениях сторон, баланс их интересов и стабильность гражданского оборота в результате рассмотрения одного дела в суде, что способствовало бы процессуальной экономии и максимально эффективной защите прав и интересов всех причастных к спору лиц. По итогам рассмотрения жалобы Верховный Суд РФ отменил судебные акты нижестоящих судов, а дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В случаях, если заключение землеустроительного эксперта окажется неполным и на его основании судом не может быть сделан однозначный вывод о том, где проходит спорная граница смежных участков, обязанностью суда будет назначение дополнительной землеустроительной экспертизы. Так, отказывая в удовлетворении требований об истребовании участка из чужого незаконного владения, суд сослался на заключение землеустроительной экспертизы, в котором эксперт указал, что восстановить границы земель лесного фонда по материалам лесоустройства 2000 г. (планшет N 1), а также установить наложение границ земель лесного фонда на границы земельных участков, принадлежащих ответчику, не представляется возможным без определения координат земельного участка лесного фонда в системе координат МСК-33 и в связи с отсутствием лесоустроительных знаков на местности. Верховный Суд РФ отменил все состоявшиеся по делу судебные акты и направил дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, указав, что заключение эксперта не позволило дать однозначный ответ на вопрос о том, имеется ли наложение границ земель лесного фонда на границы земельных участков, принадлежащих ответчику на праве собственности, в связи с чем суду для правильного разрешения спора по существу следовало установить это юридически значимое обстоятельство: в случаях недостаточной ясности или неполноты заключения эксперта суд может назначить дополнительную экспертизу, поручив ее проведение тому же или другому эксперту. Как видно из приведенного дела, эксперт, проводивший землеустроительную экспертизу, не смог дать однозначные ответы на поставленные вопросы, что привело к принятию необоснованного решения, впоследствии отмененного, а также к тому, что конфликт так и остался неразрешенным.

Сегодня многими исследователями отмечается, что отсутствуют четкие требования к специалистам, имеющим право быть назначенными судебными «землеустроительными» экспертами. В современной практике проведения судебных землеустроительных экспертиз в спорах о границах земельных участков экспертами часто назначаются специалисты, имеющие образование в том числе по строительным специальностям [7]. Это обусловлено тем, что специалист, претендующий на роль

судебно-землеустроительного эксперта, должен обладать знаниями, умениями и навыками в области геодезии, кадастра недвижимости, землеустройства, других смежных областях. Однако не всегда эксперт-строитель отвечает этим требованиям, поэтому такие экспертные заключения приводят как к невозможности рассмотрения споров о границах земельных участков, так и к неправомерным решениям.

В ходе аналитического обзора судебной арбитражной практики показана роль землеустроительной экспертизы при рассмотрении судами споров о границах земельных участков. Выявлено, что, основываясь на результатах землеустроительной экспертизы, суды делают выводы, на основе которых принимаются решения, поэтому остро встает вопрос о качестве такой экспертизы. В связи с этим, по мнению автора, назрела необходимость в установлении требований, одним из которых будет требование к специальности и направлению подготовки лица при допуске к аттестации на право проводить землеустроительную экспертизу об установлении границ земельных участков, что, безусловно отразится на качестве землеустроительной экспертизы, а также судебных решениях, обоснованных ее результатами.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/ (дата обращения 10.12.2021).
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/?ysclid=m3ifp9crlh539330170 (дата обращения 10.12.2021).
3. Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства: утв. Росземкадастром 17.02.2003 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85502/ (дата обращения 10.12.2021).
4. Некрасов М.С., Стадник А.А. Характерные особенности проведения экспертизы при разрешении земельных споров // Novaum. 2020. № 24. С. 73–76.
5. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 мая 2021 г. № 18-КГ21-19-К4 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 305-ЭС20-15163 по делу № А40-57217/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Борхонова Т.В., Литвинова О.В. Земельный участок как объект судебной строительно-технической экспертизы // Молодежный вестник ИрГТУ. 2018. Т. 8. № 3. С. 46–48.

Н.П. Поставная

Оренбургский институт (филиал) Университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Оренбург
post_oren@ mail.ru

Некоторые проблемы реализации земельной правовой политики управления земельными ресурсами России

Аннотация

В статье анализируются проблемы правового регулирования основ земельной политики и законодательного регулирования управления земельными ресурсами. Обосновывается необходимость первоначально закрепить основами условий введения специальных правовых режимов регулирования земельных, градостроительных отношений, а затем в законодательных актах предусмотреть их особенности. Исследуются некоторые правовые проблемы реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной 13 февраля 2019 г. распоряжением № 207-р Правительства Российской Федерации для обеспечения пространственного, территориального развития природных, озелененных территорий.

Ключевые слова

земельная политика, законодательные правовые акты, пространственное, территориальное развитие, территория, озелененные территории

N.P. Postavnaya

Orenburg Institute (branch)
O.E. Kutafin University (MSLA), Orenburg
post_oren@ mail.ru

Some problems of the implementation of the land legal policy of land management in Russia

Abstract

The article analyzes the problems of legal regulation of the fundamentals of land policy and legislative regulation of land management. The necessity of fixing the conditions for the introduction of special legal regimes for the regulation of land and town-planning relations, and then to provide for their features in legislative acts, is substantiated. Some legal problems of the implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025, approved on 13.02.2019 by Decree No. 207-r of the Government of the Russian Federation to ensure the spatial, territorial development of natural, green areas, are investigated.

Keywords

land policy, legislative legal acts, spatial, territorial development, territory, green areas

В конце XX — начале XXI века одним из направлений земельной политики, ориентированной на реформирование земельных отношений России, был переход от централизованных форм управления использованием и охраной земель к децентрализованным. В начале этого периода необоснованно снижалась роль государственного регулирования и повышалась роль договорных начал в регулировании этих отношений. Ряд ученых предлагали повышение роли государства в регулировании земельных правоотношений в период проведения земельной реформы. Этой точки зрения придерживался, в частности, Ю.Г. Жариков [1, с. 67]. Прошедшее время подтвердило необходимость сохранения функции государственного регулирования не только в использовании и охране земель, но и в решении социально-экономических задач, обеспечении экологической безопасности. В соответствии с дополнениями и изменениями, внесенными в Конституцию РФ, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного выполнения ряда полномочий, в том числе управления земельными ресурсами. Организационно-правовые основы этой деятельности должны определяться приоритетными направлениями правовой земельной политики как одной из составляющих политики государства.

Проблемы правового регулирования основ и приоритетных направлений государственной земельной политики, направленных на повышение эффективности государственного управления в сфере земельных отношений, являются предметом научных дискуссий и публикаций, что свидетельствует об их актуальности. В ходе проведенного исследования правовых особенностей формирования государственной политики в области управления земельными ресурсами А.В. Кучинской и Е.А. Галиновской [2] сделаны обоснованные выводы о том, что государственная земельная политика должна рассматриваться как часть основанной на Конституции РФ единой социально-экономической политики. В качестве основы земельной политики авторами рассматриваются стратегические цели и задачи управления использованием и охраной земельных ресурсов. В настоящее время единого правового акта, принятого на уровне центральных федеральных органов власти, утвердившего основы земельной политики России на определенный период, нет. Данный акт, полагаем, должен определять вектор развития земельных отношений, исключив узковедомственный, раздробленный подход к формированию земельной политики. Несомненно, это должно внести коррективы в организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами. В отличие от современной ситуации, эти изменения, основанные на документе стратегического планирования земельной политики, гарантированно, как полагаем, должны исключить организационно-правовые просчеты и ошибки, существующие в настоящее время (необоснованное перераспределение полномочий между органами публичной власти, поспешность в принятии правовых актов, в которые в дальнейшем вносятся постоянные изменения и дополнения). Характерной чертой современной земельной правовой политики является внедрение специальных организационно-правовых режимов регулирования земельных, градостроительных, природоресурсных отношений касательно как определенных территорий, так и участников этих отношений (например, предоставления земельных участков, заключения договоров). Полагаем, что в правовом акте, регулирующем основы земельной политики, необходимо обосновывать введение таких режимов, а затем в законодательных актах земельного, градостроительного и природоресурсного законодательства предусматривать их особенности, включая вопросы создания и функционирования организационно-правовых механизмов управления этими процессами органами публичной власти.

Приоритетными направлениями современной земельной политики являются развитие рынка земли, повышение инвестиционной привлекательности земельных ресурсов. Однако бесконечные изменения норм действующего законодательства приводят к неустойчивости земельных правоотношений, что сдерживает решение этих задач. Исследуя современные тенденции нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права, Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов отметили, например, такую проблему нормотворчества в указанных отраслях права, как неопределенность [3]. Отмечаются терминологическая путаница, нечеткость основных базовых институтов в сфере земельного, градостроительного законодательства. Разделяя данное мнение, полагаем, что также необходимо обеспечивать согласованность правовых норм в регулировании данных отношений правовыми актами органов всех уровней публичной власти. Например, в документе земельной политики — Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной 13 февраля 2019 г. распоряжением № 207-р Правительства РФ (далее — Стратегия), — органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, муниципальных образований, а также документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ).

В соответствии со ст. 9 ГрК РФ, общие положения о документах территориального планирования содержат требования о том, что подготовка документов территориального планирования РФ должна осуществляться на основании ряда документов, проектов и программ, а также отраслевых документов стратегического планирования РФ, Стратегии. Эти требования, полагаем, должны получить дальнейшее законодательное закрепление в отношении всех документов территориального и градостроительного планирования (проекты планировки территории, правила землепользования и застройки) и быть реализованы в нормативных правовых актах субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В качестве одного из приоритетов пространственного развития Стратегией предусмотрено развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации. Нормами ГрК РФ предусмотрен единый подход к планированию градостроительной деятельности, с определенными особенностями для городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Правовыми нормами отдельных федеральных законов предусматриваются особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях, что, соответственно, отражается на особенностях планирования использования этих территорий, в том числе и для осуществления градостроительной деятельности, что не регулируется правовыми нормами основного закона о градостроительной деятельности — ГрК РФ. Такой подход в дальнейшем, полагаем, может создать дополнительные трудности в планировании использования этих территорий. Поэтому особенности планирования градостроительной деятельности на таких территориях и других территориях с особенностями экономического, социального развития предлагается регулировать правовыми нормами ГрК РФ для обеспечения реализации одного из принципов Стратегии — единства правового и экономического пространства Российской Федерации. Полагаем также, что необходимо разработать правовой механизм особенностей планирования градостроительной деятельности в макрорегионах РФ, предусмотренных Стратегией. Такой опыт правого регулирования уже имеется (относительно особенностей территориального планирования двух и более субъектов РФ нормами ГрК РФ).

В качестве одного из направлений пространственного развития Стратегией предусматривается обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций. Первоначально, полагаем, необходимо рассмотреть правовые проблемы создания и функционирования такой формы расселения населения страны, как агломерации. Как обоснованно отметили в своем исследовании Е.А. Галиновская и Н.В. Кичигин [4], несмотря на актуальность проблем, правом и государственным управлением конструкция «городская агломерация» как комплексный объект управления и регулирования не сформулирована. Авторы также отметили, что расширение городской застройки, расселение людей, свойственное агломерации и наиболее актуальное для европейской части России, специфика культурной среды, особенности воздействия на естественную природную среду представляют собой явление, нуждающееся не только в поддержке ввиду очевидных позитивных проявлений, но и в контроле и управлении со стороны публичной власти. Развитие агломерационных систем расселения приводит к увеличению численности их жителей, и, как следствие, к формированию новой экологической среды с высокой концентрацией антропогенных факторов. Отмечено также, что при этом «размывание» границ населенного пункта как еще одно свойство агломерации создает объективные трудности в упорядочении правового режима городских и близлежащих земель. Разделяя это мнение, полагаем, что правой режим земель, входящих в состав агломераций, должен иметь отличительные особенности, что следует предусматривать нормами земельного законодательства. Поводя итог исследования некоторых правовых проблем управления земельными ресурсами, которые, полагаем, являются актуальными с учетом новых направлений земельной политики, можно согласиться с выводом С.А. Боголюбова [5] о том, что совершенствование правового регулирования отношений пространственного и территориального развития должно обеспечивать рациональное природопользование, экологическую безопасность этих территорий. Неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зеленого фонда, фрагментация и нарушение его целостности являются проблемами пространственного развития территорий, как отмечено в Стратегии. Таким образом, констатировано, что в городах недостаточно территорий, занятых лесными и иными насаждениями, кроме того, их расположение не обеспечивает нормализацию экологической обстановки и создание благоприятной окружающей среды. Поэтому более актуальной становится проблема сохранности озелененных территорий, расширения их площадей, придания им статуса природных территорий, имеющих перспективу вхождения в состав городских агломераций. В качестве одного из направлений пространственного развития, предусмотренного Стратегией, выступает создание новых особо охраняемых природных территорий разного статуса на участках суши и водной поверхности, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение с целью формирования и развития системы экологически взаимосвязанных природных территорий (особо охраняемые природные территории, лесные и болотные экосистемы, экосистемы речных долин, не имеющие охранного статуса, озелененные территории населенных пунктов). Среди прочих направлений повышение качества и комфортности городской среды предполагается за счет скоординированного планирования и развития зеленых насаждений, образующих в том числе рекреационные зоны. Для решения этой задачи, полагаем, необходимо нормами земельного и градостроительного

законодательства разработать правовой механизм закрепления границ как существующих территорий, занятых зелеными насаждения, так и территорий дополнительного озеленения с учетом изменения границ населенных пунктов. Для обеспечения сохранности озелененных территорий в нормах экологического, земельного и градостроительного, лесного законодательств надо предусмотреть особенности правового режима использования земель в составе территориальных зон зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов. В научных работах по правовым проблемам, связанным с обеспечением сохранности, расширением площадей озелененных территорий и их составляющих зеленых насаждений, предлагаются меры по совершенствованию регулирования этих отношений. Анализируя значение термина «зеленый фонд поселений» (в настоящее время с учетом внесенных изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» — зеленый фонд населенных пунктов), Ю.И. Шуплецова отмечает, что внедрение этого термина направлено на охрану городской растительности [6]. В данный фонд вошли зеленые зоны в границах городских и сельских поселений. Таким образом, вместо совокупности зеленых насаждений появилась совокупность территорий (или зон). Из этого можно сделать вывод, что зеленый фонд поселений фактически приближается к понятию территориальной зоны, например рекреационной (ст. 35 ЗК РФ), и фактически утрачивает свое самостоятельное, в отрыве от земельного участка, значение. В соответствии с нормами действующего земельного законодательства земельные участки, но не территориальные зоны являются объектами земельных отношений. Для обеспечения соблюдения установленных требований и ограничений в использовании земельных участков, входящих в состав территориальной зоны, она должна иметь границы, что дает возможность рассматривать территориальную зону как самостоятельный объект земельных отношений, как полагает Е.А. Галиновская [7], земля по факту оказывается объектом общественных отношений, поэтому нужно выделять не только земельные участки, но и зоны и территории. Зону и территорию также следует рассматривать не только как объект правоотношений, но и как совокупность нормативно установленных требований и ограничений в использовании объектов, находящихся в ее границах. Разделяя данное мнение, полагаем, что озелененные территории городов с расположенной на них лесной и нелесной растительностью необходимо рассматривать как самостоятельные объекты земельных, градостроительных правоотношений для обеспечения их сохранности, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов этих территорий.

Таким образом, анализ некоторых правовых проблем реализации земельной правой политики управления земельными ресурсами свидетельствует о необходимости разработки и принятия Основ земельной правовой политики, в которых на определенный период следует предусматривать приоритетные направления развития земельных отношений. Измененные процедуры предоставления земельных участков, особенности градостроительной деятельности на отдельных территориях, полагаем, свидетельствуют о необходимости внесения изменений в организационно-правовой механизм управления земельными ресурсами, что надо предусмотреть нормами кодифицированных законов (ЗК РФ и ГрК РФ). Для обеспечения сохранения и развития экологически взаимосвязанных природных, озелененных территорий нормами законодательства необходимо предусматривать особенности утверждения границ этих территорий, постановки на кадастровый учет. Последовательное и системное решение указанных правовых проблем повысит эффективность деятельности органов публичной власти по управлению земельными ресурсами и улучшению экологической обстановки.

Список литературы

1. Жариков Ю.Г. Государственное регулирование земельных отношений в России // Право и экономика. 1998. № 4. С. 67–72.
2. Кучинская А.В., Галиновская Е.А. Правовые особенности формирования государственной политики в области управления земельными ресурсами // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 126–135.
3. Жаворонкова Н.Г., Агафонов Б.В. Современные тенденции нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 193–204.
4. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156.
5. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015. 320 с.
6. Шуплецова Ю.И. Зеленый фонд городских поселений // Экологическое право. 2002. № 3. С. 54–59.
7. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. 272 с.

А.М. Сурикова, Д.В. Тропина, Т.С. Лебедева

Российский государственный аграрный
университет — МСХА им. К.А. Тимирязева, Москва
surikova@rgau-msha.ru
tropina@rgau-msha.ru
lebedeva.t@rgau-msha.ru

Ограничение права пользования земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения

Аннотация

В настоящее время достижение баланса частных и публичных интересов становится главной целью отраслевого законодательства, особенно это касается комплексных отраслей, к которым, несомненно, относится и земельное право. Земельные участки имеют особый правовой режим, а к земельным участкам, отнесенным к землям историко-культурного назначения, можно применять любые ограничения права пользования, вплоть до полного запрета хозяйственной деятельности. Однако закон не предоставляет гражданам, имеющим в собственности или ином вещном праве такие участки, каких-либо правовых гарантий защиты их прав, если государство признает необходимым ограничить право пользования земельным участком в целях сохранения объекта культурного наследия. Цель исследования — проанализировать действующую нормативно-правовую базу, регулирующую правовой режим земель историко-культурного назначения, рассмотреть существующую судебную практику, связанную с исками граждан компенсационного и восстановительного характера, оценить варианты решения данной проблемы в смежных институтах земельных отношений. В процессе исследования был сделан упор на юридическую компаративистику, применялись сравнительно-правовой, формально-юридический и другие общие и специальные методы научного познания. В результате исследования авторы пришли к выводу о необходимости законодательного закрепления правового механизма защиты прав граждан в случае наложения ограничений на пользование земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения.

Ключевые слова

аналогия права, земли историко-культурного назначения, ограничение прав, выкуп земельного участка

A.M. Surikova, D.V. Tropina, T.S. Lebedeva

Russian State Agrarian University named after
K.A. Timiryazev, Moscow
surikova@rgau-msha.ru
tropina@rgau-msha.ru
lebedeva.t@rgau-msha.ru

Right limitation to use land plots related to land of historical and cultural purpose

Abstract

Currently, achieving a balance of private and public interests is becoming the main goal of sectoral legislation, especially for complex industries, which undoubtedly include land law. Land plots have a special legal regime, and it is possible to apply any restrictions on the right of use to land plots classified as lands of historical and cultural purpose, up to a complete prohibition of economic activity. However, the law does not provide citizens who own or otherwise own such plots with any legal guarantees for the protection of their rights, if the state deems it necessary to restrict the right to use the land plot in order to preserve the object of cultural heritage. The purpose of the study is to analyze the current regulatory framework regulating the legal regime of historical and cultural lands, to consider the existing judicial practice related to citizens' claims of a compensatory and restorative nature, to evaluate options for solving this problem in related institutions of land relations. In the course of the research, emphasis was placed on legal comparative studies, comparative legal, formal legal and other general and special methods of scientific cognition were used. As a result of the study, the authors came to the conclusion that it is necessary to legislate the legal mechanism for protecting the rights of citizens in the case of restrictions on the use of land plots classified as lands of historical and cultural purpose.

Keywords

lands of historical and cultural purpose, rights limitation, law analogy, purchase of land

Законные ограничения права собственности предусматривались еще римским правом — законами XII таблиц. Так, одно из ограничений права собственности на землю состояло в том, что «собственник обязан был допускать проход через его земельный участок к оказавшимся на нем местам погребения». На сегодняшний день на международном уровне возможность ограничения прав по различным основаниям предусмотрена Всеобщей декларацией прав человека. Устанавливая в принципе возможность ограничения прав, Декларация провозглашает обязанности каждой личности перед всем обществом. Цели, для которых права личности могут подвергаться ограничениям, следующие: во-первых, «обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других лиц» [1]; во-вторых, «удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» [Там же], что обеспечивает соблюдение публичных и частных интересов.

В России как в государстве, признающем принципы и нормы международного права, ограничение прав отдельного субъекта не может быть произвольным, оно обуславливается исключительной необходимостью в защите основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц и других обстоятельств, перечисленных в ст. 55 Конституции РФ [2]. В частности, конституционное право каждого на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ) обосновывает необходимость обеспечения такого доступа, а конституционная обязанность беречь объекты культурного наследия (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ) дает основание для введения государством ряда ограничений по использованию земельных участков, входящих в территории объектов культурного наследия. Таким образом, соблюдение баланса публичных и частных интересов в земельных правоотношениях обосновывает применение ряда ограничений прав на земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения.

Традиционно под ограничением прав понимается наличие установленных законом или уполномоченным органом требований, условий, запретов, не позволяющих правообладателю в полном объеме осуществлять право собственности либо иные вещные права на конкретный объект недвижимого имущества.

Цель исследования — обозначить основные проблемы реализации права пользования земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения. Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач: проанализировать существующую нормативно-правовую базу в области таких ограничений; изучить судебную практику, связанную с защитой как интересов государства в сохранении земель историко-культурного назначения, так и прав граждан, имеющих право пользования такими землями; обозначить направления совершенствования законодательства в сфере установления ограничений права пользования земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения. В процессе исследования применялись структурный, системный, сравнительный и другие общенаучные методы, однако упор был сделан на юридическую компаративистику, включая такие специальные методы научного познания, как метод юридического анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический. Основным объектом анализа стал Земельный кодекс РФ [3], в частности, те его положения, которые устанавливают статус земель историко-культурного назначения.

Ученые отмечают, что, допуская возможность ограничения прав человека и гражданина федеральным законом, Конституция требует при этом «ясности и недвусмысленности нормы права» [4]. В этой связи отдельного внимания заслуживает положение п. 3 ст. 99 Земельного кодекса РФ, согласно которому

на отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность. Не совсем понятна в этом случае судьба земельных участков, если любая хозяйственная деятельность запрещается, то каким образом осуществляется право пользования земельным участком в соответствии с видом разрешенного использования.

Так, находящиеся в муниципальной собственности земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения и не ограниченные в обороте, могут быть предоставлены в собственность или в аренду физическим и юридическим лицам, однако нахождение земельного участка в границах территорий объектов культурного наследия препятствует использованию такого земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования. Гражданам в таких случаях приходится отстаивать свои права в судебном порядке, т. к. механизм защиты законодательно не закреплен. Так, Администрацией муниципального образования г. Новороссийск гражданину А.О. Конареву предоставлен земельный участок площадью 600 м^2 в аренду сроком на 20 лет из земель населенных пунктов с видом разрешенного использования «для ведения ЛПХ». Однако Управлением архитектуры и градостроительства Администрации муниципального образования г. Новороссийск было отказано в выдаче уведомления на строительство объекта индивидуального жилищного строительства на предоставленном земельном участке. Согласно сведениям Единого государственного реестра объектов культурного наследия, было установлено, что земельный участок располагается на территории выявленного объекта археологического наследия эпохи античности, что препятствует его использованию в соответствии с разрешенным видом использования. Гражданин обратился в Администрацию муниципального образования г. Новороссийск повторно с целью предоставления в аренду равнозначного земельного участка взамен предоставленного. Однако ему было отказано. А.О. Конарев обратился в Октябрьский районный суд г. Новороссийска Краснодарского края с иском к Администрации муниципального образования г. Новороссийск о предоставлении равнозначного земельного участка. Требования истца были удовлетворены [5].

Очевидно, что позиция государства в ограничении права пользования земельными участками в нашем случае обоснована сохранением объектов культурного наследия, однако возможность пользоваться земельным участком, входящим в границы территории объекта культурного наследия, отодвигается на второй план. Не имея возможности извлекать полезные свойства из имущества в виде земельного участка, лицо лишается возможности создавать условия, обеспечивающие его достойную жизнь, вести хозяйство, заниматься предпринимательской деятельностью. Ограничения в данном случае затрагивают круг частных собственников — физических и юридических лиц.

Проблемы соблюдения баланса публичных и частных интересов в земельных правоотношениях активно обсуждаются теоретиками и практиками земельного права. В частности, вопросов ограничения права пользования земельными участками касаются в своих работах Ю.А. Умеренко [6], В.В. Круглов и А.В. Башарин [7], А.А. Маркелова [8], А.П. Ревякин [9] и др.

Возникающие по причине пробела в праве конфликты интересов не находят разрешения в нормах земельного законодательства. Однако представляется целесообразным провести аналогию межу ограничением права пользования земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения, с предусмотренными Земельным кодексом РФ последствиями невозможности или существенного

затруднения использования земельного участка (его части), обремененного публичным сервитутом.

Так, п. 1 ст. 39.48 Земельного кодекса РФ нормирует, что, если осуществление публичного сервитута привело к невозможности или существенному затруднению использования земельного участка, его части и (или) расположенного на таком земельном участке объекта недвижимого имущества в соответствии с их разрешенным использованием в течение срока, превышающего срок, предусмотренный соглашением об установлении сервитута, правообладатель земельного участка и (или) правообладатель расположенного на таком земельном участке объекта недвижимости вправе требовать выкупа соответственно земельного участка и иного объекта недвижимого имущества по рыночной стоимости и возмещения всех причиненных убытков, а арендатор, землепользователь, землевладелец земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, — возмещения убытков, причиненных невозможностью исполнения договора аренды земельного участка, договора безвозмездного пользования земельным участком, прекращением прав на земельный участок [3, п. 1 ст. 39.48].

Случаи, предусмотренные Земельным кодексом РФ, распространяются на строительство, капитальный или текущий ремонт, реконструкцию, эксплуатацию, консервацию, снос инженерных сооружений, для размещения которых был установлен публичный сервитут. Кроме того, публичный сервитут по правилу ст. 39.45 Земельного кодекса РФ устанавливается на определенный срок. Таким образом, публичный сервитут делает невозможным или затрудняет использование земельного участка или объекта недвижимого имущества временно, в то время как ограничение пользования земельным участком в виде запрета любой хозяйственной деятельности в целях охраны объекта культурного наследия не имеет срока. Следовательно, проблема невозможности использования земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования не может быть решена выкупом или денежной компенсацией.

Представляется, что у лица, которое является собственником или правообладателем земельного участка, должно быть право требовать предоставления земельного участка с характеристиками, позволяющими вести хозяйственную деятельность в том объеме, который был допустим до введения ограничений в виде запрета любой хозяйственной деятельности. По аналогии с публичным сервитутом требования о выкупе земельных участков или требование о предоставлении земельного участка должно предъявляться к публично-правовому образованию, т. е. к государству или муниципальному образованию, являющемуся собственником объекта культурного наследия.

Подводя итог вышесказанному, следует заключить, что нахождение земельного участка в границах территории объекта культурного наследия препятствует использованию такого земельного участка в соответствии с видом разрешенного использования, поскольку из соображений государственной охраны объекта культурного наследия в границах территории данного земельного участка или зонах охраны объекта культурного наследия запрещается любая хозяйственная деятельность. На практике это нарушает возможность собственников и правообладателей владеть, пользоваться и распоряжаться земельным участком в полном объеме, в том числе возводить объекты индивидуального жилищного строительства, хозяйственные постройки и иные строения.

В целях соблюдения баланса публичных и частных интересов в случае невозможности или существенного затруднения использования земельного участка, расположенного в границах территории объекта культурного наследия, предлагается закрепить право граждан и юридических лиц требовать

выкупа земельного участка по рыночной стоимости или предоставления взамен земельного участка с характеристиками, позволяющими вести хозяйственную деятельность в том объеме, который был допустим до введения ограничений в виде запрета любой хозяйственной деятельности. В этом случае право граждан на пользование земельными участками, отнесенными к землям историко-культурного назначения, будет нормативно закреплено с помощью уже существующих земельно-правовых институтов, а значит, гарантировано государством.

Список источников и литературы

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Собрание Законодательства РФ. 1995. № 11. Ст. 10.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание Законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
4. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / отв. ред. В.М. Жуйков. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; КОНТРАКТ, 2020. Вып. 27. 224 с.
5. Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края по делу № 2-2002/2020 2-2002/2020~М-2290/2020 М-2290/2020 от 29 июля 2020 г. по делу № 2-2002/2020 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Умеренко Ю.А. Проблемы обеспечения правового режима земель историко-культурного назначения // Современное право. 2016. № 1. С. 72–81.
7. Круглов В.В., Башарин А.В. О действии публично-правовых ограничений права собственности в области охраны объектов культурного наследия при реализации девелоперских проектов // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 189–202.
8. Маркелова А.А. Возмещение вреда, причиненного ограничением прав на земельные участки в публичных интересах // Закон. 2020. № 3. С. 157–173.
9. Ревякин А.П. Реквизиция земельных участков как ограничение прав на землю // Экологическое право. 2018. № 3. С. 32–36.

Инновационные механизмы усточивого развития территорий



С.А. Боголюбов

Московский государственный университет
геодезии и картографии, Москва
bogolyubovsa@mail.ru

Инновационное соотношение факторов устойчивого развития

Аннотация

Три основных фактора устойчивого развития дополняются новыми вводными. Они обуславливаются поправками Конституции Российской Федерации, изменениями и дополнениями ее федеральных и региональных законов. Новеллой и условием устойчивого развития России можно считать усиление ее единства на базе преемственности экономического, социального, экологического развития, защиты суверенитета и целостности пространства.

Ключевые слова

единство и противоположность факторов устойчивого развития, многообразие форм собственности, свобода предпринимательской и иной экономической деятельности, охрана окружающей среды

S.A. Bogolyubov

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
bogolyubovsa@mail.ru

Innovative correlation of sustainable development factors

Abstract

The three main factors of sustainable development are supplemented with new introductory ones. They are conditioned by amendments to the Constitution of the Russian Federation, amendments and additions to its federal and regional laws. Strengthening of its unity on the basis of continuity of economic, social, environmental development, protection of sovereignty and integrity of space can be considered a novel and a condition for the sustainable development of Russia.

Keywords

unity and opposition of factors of sustainable development; diversity of forms of ownership; freedom of entrepreneurial and other economic activities; environmental protection

Чаще всего государственное, культурное, национальное, пространственное и иное развитие увязывается с устойчивым развитием, в котором присутствуют основные факторы в своем единстве и противоположности — экономический, социальный, экологический. Обществами постоянно востребуется научное обеспечение современного устойчивого развития стран, регионов с учетом постоянно изменяющейся социальной, экономической, политической ситуации, природных и иных катаклизмов, происходящих в мире, на составляющих его материках.

Понятие «устойчивое развитие» пришло из доклада «Наше будущее» Международной комиссии (Брундтланд) по окружающей среде и развитию 1987 г. [1], из последующих международных и национальных актов (sustainable development), оказавшись востребованным на длительную перспективу, применяемым более полувека [2].

Оно предполагало стабильность, преемственность, регулярность, системность развития экономики, пополняемость ее за счет природного потенциала, т. е. устойчивость поступательного движения на основе оптимального использования природных ресурсов Земли.

Изначальный замысел, представляется, заключался в обеспечении устойчивости развития человечества на основе его природных возможностей, с учетом разведки и добычи углеводородов, других природных источников энергии, пока они не получили замещение другими поставщиками жизни, производства.

Три традиционных фактора, характеризующих комплекс равномерного поступательного движения обществ и государств вперед, ощущают и традиционное соперничество между собой. Постепенно экономический вектор как повсеместно признаваемая основная цель развития выходит вперед, занимая преобладающее место.

Требующие улучшения своей жизнедеятельности народы, их трудящиеся заставляют правительства заниматься вопросами здравоохранения, охраны труда, рекреации, государственной поддержки семьи, установлением государственных пенсий и пособий, вследствие чего в научно-теоретическом контексте социальный фактор подпирает экономический вектор, переходя на второе место.

Экологическое направление, хотя и было первоначально отправной точкой, краеугольным камнем развития (по прогнозу О.С. Колбасова, должно было занять половину законодательства наряду с гражданским), тем не менее, отодвинулось на последнее — третье — место, не теряя, в принципе, своего значения, особенно в декларациях о праве каждого на благоприятную окружающую среду.

Понятие «устойчивое развитие» используется в природоохранных и иных отраслевых федеральных законах, в природоресурсных кодексах Российской Федерации, в многочисленных региональных законах по самым разным отраслям права и законодательства.

Предпочтение природы перед иными феноменами устойчивого развития обосновывается естественно-научными достижениями и материалами, которые юриспруденции, как и в большинстве других случаев, предстоит понять, обработать и облечь в профессиональные правовые формы для достижения целей, поставленных обществом.

К таким объективным показателям необходимости повышенной защиты окружающей среды, подчеркивающим в то же время неразрывную связь экологии с экономикой, социальной составляющей, можно отнести:

- значительное увеличение потребления недр, лесов, вод, иных природных ресурсов, загрязнение и уменьшение площади земель, полезных для человеческого, прежде всего сельскохозяйственного, использования;
- обнаружение объективной конечности необходимых для жизни используемых природных ресурсов, констатация их наступающей исчерпаемости;

- существенное ухудшение в ряде мест Земли качества природной среды до состояния чрезвычайной экологической ситуации либо экологического бедствия;
- обострение глобальной борьбы государств за передел разведанных и добываемых полезных ископаемых, пресных питьевых вод, высокопродуктивных лесов.

Двадцать первый век вносит в триаду традиционных факторов устойчивого развития свои коррективы, не отменяющие набор и не снижающие роль прежних векторов, но добавляющие к ним новые значимые, подлежащие теоретическому осмыслению и практическому применению инновационные акценты.

Усиливающиеся противостояния военных блоков, рост программ вооружений, турбулентность политической и обострение военной ситуаций, необходимость восполнения энергоносителей не могут не отражаться на устойчивости развития любого масштаба, где значительную, а может быть, решающую роль играет уровень экономики, не способный затмевать социальные достижения и природный базис любого вида развития, должный не снижать, а повышать его устойчивость.

В ряде конституций, законов зарубежных государств предусматривается равновесие, уравновешивание составляющих слагаемых их устойчивого развития. Польский конституционный трибунал указал, что устойчивое развитие — это не только экология, а самостоятельный набор разных конституционных понятий и ценностей.

Дальнейшее освоение Арктического региона, являющегося наряду с Антарктидой всемирным «холодильником», поставщиком климата, стабильное потепление и отступление кромки льда от материков оживляют Северный морской путь, затрагивая развитие не только арктических субъектов Российской Федерации, но и более южных районов, примыкающих к северным территориям.

На устойчивость развития влияют международные и национальные усилия по стабилизации климата, где разные подходы государств, подмена коегде сокращения вредных выбросов увеличением количества новых деревьев и кустарников создают нормотворческую вакханалию в сфере снижения загрязнений атмосферного воздуха и околокосмического пространства, как отмечает А.А. Соловьянов.

Можно назвать и иные инновационные вводные, которые могут подвергаться анализу через конституционные ценности, в том числе с учетом дополнений Основного Закона в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 марта 2020 г. Так, триада устойчивого развития должна исходить:

- из гарантирования Конституцией РФ единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8), права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ);
- провозглашения социального государства с достойной жизнью и свободным развитием человека, гарантированным минимальным размером оплаты труда, государственной поддержкой инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб (ч. 1 и 2 ст. 7 Конституции РФ);
- проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в» ч. 1 ст. 114), снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (п. «е.5» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Анализ развития российского государства и его субъектов показывает значение такого имеющего национальный оттенок фактора устойчивого развития, как государственное единство обширной России,

имеющей федеративный характер, возрождающей суверенную государственность. Специфическое для устойчивости развития России ее государственное единство основывается не только на экономическом, социальном, экологическом, межэтническом, межконфессиональном, научно-технологическом единстве, но и на правовом единообразии, обеспечении законности и правопорядка, равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19, п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

Этому служат провозглашение России правовым государством, соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, т. е. единой системой органов публичной власти, а также их должностными лицами, гражданами и их объединениями Конституции и законов Российской Федерации, иных правовых актов (преамбула, ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4, ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции РФ).

Исторически сложившемуся государственному единству как фактору российского устойчивого развития способствуют защита суверенитета Российской Федерации на ее природные ресурсы, обеспечение территориальной целостности, сбалансированности обязанностей и прав гражданина, уважения человека труда.

Создание условий для преемственности устойчивого экономического роста страны предполагает в Конституции Российской Федерации признание, защиту равным образом форм собственности, идеологическое, политическое многообразие, равенство перед законом общественных объединений при запрещении насильственного изменения основ конституционного строя, подрыва безопасности государства.

Можно сделать вывод об усилении устойчивого развития России через укрепление ее единства в разнообразных ракурсах.

Список источников и литературы

1. World Commission on Environment and Development. Our Common Future. 1987. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf (дата обращения: 17.06.2022).
2. Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». М.: Юстицинформ, 2009. 527 с.

Е.В. Ельникова

Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва
femida-67@yandex.ru

Правовое обеспечение добровольной сертификации органической сельскохозяйственной продукции

Аннотация

В статье рассматривается влияние принятия специального закона, а также процесса гармонизации законодательства стран ЕАЭС на содержание российских государственных стандартов в сфере производства и переработки органической продукции. Автор считает необходимым обеспечить признание на государственном уровне стандартов по производству органической продукции государств, занимающих лидирующие позиции на мировом рынке органической сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова

органическая сельскохозяйственная продукция, подтверждение соответствия, сертификат соответствия, государственный стандарт, качество, маркировка

E.V. Elnikova

Kutafin Moscow State Law University
(MSAL University), Moscow
femida-67@yandex.ru

Legal support for voluntary certification of organic agricultural products

Abstract

The article discusses the impact of the adoption of a special law, as well as the process of harmonization of the legislation of the EAEU countries on the content of Russian state standards in the field of production and processing of organic products. The author considers it necessary to ensure the recognition at the state level of standards for the production of organic products of the states that occupy a leading position in the world market of organic agricultural products.

Keywords

organic agricultural products, conformity assessment, certificate of conformity, state standard, quality, marking

В течение последнего десятилетия в России существенно возрос интерес к потреблению органической сельскохозяйственной продукции, что способствовало устойчивому развитию этого сегмента российского рынка. Как отмечают исследователи, «особенностями органических товаров являются условия производства. Именно они не позволяют в качестве заменяющей органическую продукцию рассматривать "обычную" продовольственную, произведенную традиционным способом» [1].

Для потребителей основной мотивацией выбора органической продукции является забота о сохранении собственного здоровья, отношение к нему как к необходимому для обеспечения стабильного существования ресурсу, поддержание которого в немалой степени связано с потреблением качественных продуктов питания.

Сельскохозяйственные товаропроизводители усматривают преимущества этого нового направления аграрного производства в возможности значительного повышения рентабельности сельскохозяйственной продукции, сокращения затрат за счет отказа от существенно подорожавших пестицидов и агрохимикатов, обеспечения конкурентных преимуществ по сравнению с традиционным сельскохозяйственным производством, возможности занять собственную нишу (особенно для малых и средних сельхозпредприятий) в конкурентной борьбе с крупными производителями (агрохолдингами). Кроме того, высокий экспортный потенциал органической продукции позволяет организовать ее реализацию на внешних рынках, что влечет получение дополнительной прибыли.

Для государства развитие органического сельскохозяйственного производства наряду с традиционным (индустриальным, классическим) позволяет обеспечить условия для формирования благоприятной окружающей природной среды, сохранность земель как возобновляемого природного ресурса, растительного и животного мира, введение в оборот неиспользуемых залежных земель, сокращение в долгосрочной перспективе расходов на медицинское обслуживание граждан, повышение занятости в сельской местности и устойчивое развитие сельских территорий.

Вместе с тем следует отметить, что развивающийся в последние годы тренд на экологизацию различных сфер экономики активно используется маркетологами в целях увеличения прибыли посредством наделения предлагаемой для продажи продукции дополнительными характеристиками (например, *био-, эко-, фермерский продукт* и пр.), которые способны отождествлять такую продукцию в глазах потребителя с органической. Правовым средством обособления товара с определенными качественными характеристиками от схожего с ним, но не имеющего таковых выступает соответствующая маркировка, условием предоставления которой является подтверждение соответствия товара требованиям, установленным стандартами.

В России до принятия государственных стандартов в сфере производства и обращения органической продукции применялись стандарты, разработанные отдельными организациями. К таковым можно отнести СтО «Агрософия» «Об экологическом сельском хозяйстве» (2004 г.) и утвержденный Экологическим союзом в 2013 г. стандарт «Листок жизни» (СТО ЛЖ 2.03.9900-14-1.0 «Органическая сельскохозяйственная продукция. Требования к производству и переработке. Правила применения») [2], которые были ориентированы в основном на установленные в рамках ЕС требования в отношении производства органической продукции.

Подтверждением признания государством роли и значимости товарного рынка органической продукции являются разработка и принятие нормативно-правовых актов в целях осуществления его регулирования. В отличие от США и многих европейских государств, где законодательная база для обеспечения производства органической

продукции и ее обращения на товарном рынке была сформирована еще до начала XXI века, в странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС) нормативно-правовое регулирование в этой сфере началась только в 2008 г. с принятия Закона Армении от 8 апреля 2008 г. № 23-Н «Об органическом сельском хозяйстве». Следующим государством ЕАЭС, принявшим отдельный законодательный акт, стала Республика Казахстан (Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2015 г. № 423-V «О производстве органической продукции»).

В России вплоть до принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об ОП) [3] законодательное регулирование производства и обращения органической продукции существовало лишь на уровне законов отдельных субъектов РФ [4]. Принятие указанного специального закона позволило установить на федеральном уровне понятия органического сельского хозяйства и органической продукции, требования к ее производству, подтверждению соответствия, маркировке, единому государственному реестру производителей органической продукции.

В ст. 4 Закона об ОП закреплены требования к производству органической продукции, обязательное соблюдение которых является неотъемлемым условием обеспечения ее качества как одного из важных факторов формирования потребительского спроса. В частности, требованиями предусмотрено обособление производства органической продукции, а также запрет на ее смешивание при хранении и транспортировке с продукцией, не относящейся к органической. Не допускается применение агрохимикатов, пестицидов, антибиотиков, стимуляторов роста и откорма животных, гормональных препаратов, за исключением тех, которые разрешены к применению действующими в Российской Федерации стандартами в сфере производства органической продукции. Последнее из перечисленных требований существенно отличает органическую продукцию от сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками, особенности которой закреплены в Федеральном законе от 11 июня 2021 г. № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками» (далее — Закон № 159-ФЗ) [5]. Еще одной качественной характеристикой органической продукции является упаковка. Законом об ОП установлен запрет на использование упаковки, потребительской и транспортной тары, которые могут привести к загрязнению органической продукции и окружающей среды, в том числе на использование поливинилхлорида (ст. 4).

Закрепление в Законе об ОП требований к производству органической продукции способствовало разработке и принятию новых государственных стандартов, устанавливающих правила ее производства, а также повлекло необходимость изменения ранее принятых с учетом положения ч. 2 ст. 4 Закона об ОП о том, что стандарты должны учитывать требования названного закона.

В настоящее время в РФ действуют следующие национальные государственные стандарты в сфере производства и обращения органической продукции:

- ГОСТ Р 56104-2014 «Продукты пищевые органические. Термины и определения»;
- ГОСТ Р 57022-2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства»;
- ГОСТ 33980-2016 «Продукция органического производства. Правила производства, переработки, маркировки и реализации» (межгосударственный стандарт, введенный в действие с 1 января 2018 г. в качестве национального);
- ГОСТ Р 59425-2021 «Продукция органическая из дикорастущего сырья. Правила сбора, заготовки, переработки, хранения, транспортировки и маркировки»;

- ПНСТ 540-021 «Агенты биологической борьбы для органического сельского хозяйства. Общие технические условия» (предварительный национальный стандарт, срок действия с 1 июня 2021 г. по 1 июня 2024 г.).

Вместе с тем следует отметить отсутствие специального стандарта и, как следствие, опыта по производству органической аквакультуры.

В соответствии со ст. 5 Закона об ОП, оценка качества органической продукции осуществляется в форме добровольной сертификации в целях установления соответствия производства органической продукции действующим в России стандартам. Добровольное подтверждение соответствия производства органической продукции осуществляется аккредитованными в области производства органической продукции органами по сертификации, которые выдают сертификат соответствия производства органической продукции (далее — сертификат соответствия). По сведениям Союза органического земледелия, в России аккредитовано 11 органов по сертификации по национальным стандартам.

После получения сертификата соответствия производители органической продукции в соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона об ОП вправе разместить специальную маркировку единого образца, являющуюся отличительным признаком органической продукции, на упаковке, потребительской и (или) транспортной таре органической продукции или на прикрепленных к ней либо помещенных в нее иных носителях информации. Согласно ч. 4 ст. 7, незаконное размещение производителем сельскохозяйственной продукции маркировки органической продукции влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

А.В. Михайлов отмечает, что с принятием Закона об ОП новых составов административных правонарушений в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) не появилось. Можно согласиться с автором в том, что «составы правонарушений, специально предназначенные для защиты от нарушений требований законодательства в области технического регулирования… не подлежат применению, поскольку на органическую продукцию пока технических регламентов не принималось, обязательной сертификации она также не подлежит. Следовательно, к ответственности производители будут привлекаться за недобросовестную конкуренцию в соответствии со ст. 14.33 КоАП РФ» [6]. Вместе с тем следует проработать вопрос о дополнении КоАП специальной нормой, предусматривающей ответственность за нарушение правил размещения маркировки органической продукции.

Несмотря на положительную в целом оценку Закона об ОП, необходимо обратить внимание и на некоторые проблемы, связанные с его принятием. Значительная часть производителей органической сельскохозяйственной продукции реализовывала ее в рамках экспорта в другие страны с высоким спросом на такую продукцию. Соответственно, для прохождения процедуры сертификации необходимо было обращаться в зарубежные органы, имевшие аккредитацию для осуществления деятельности в России, которые устанавливали соответствие произведенной органической продукции стандартам ее производства, принятым в других государствах (США, странах ЕС, Японии и др.).

С вступлением в действие с 1 января 2020 г. Закона об ОП на внутреннем российском рынке может быть реализована только органическая продукция, сертифицированная по российским стандартам, в связи с чем возникают как минимум две проблемы: во-первых, требование так называемой двойной сертификации для случаев реализации предназначенной на экспорт органической продукции на внутреннем рынке, что возлагает на сельскохозяйственных товаропроизводителей дополнительные обременительные для них расходы; во-вторых, сужение внутреннего рынка органической продукции, что лишает

выбора потребителей и не способствует развитию конкуренции.

Указанная проблема не является характерной для других стран ЕАЭС. В Армении, например, вообще отсутствуют национальные стандарты производства органической продукции и подтверждение соответствия органической продукции обеспечивается зарубежными сертификаторами по стандартам стран ЕС, США и некоторых иных государств. В других странах ЕАЭС зарубежные сертификаты соответствия признаются наравне с выданными отечественными органами по сертификации. По оценкам специалистов, российские национальные стандарты в сфере производства органической продукции примерно на 70 % соответствуют стандартам стран ЕС. Требования, установленные в государствах с развитым рынком органической продукции, являются более строгими, вследствие чего отсутствуют объективные основания для отказа в признании сертификатов, выданных на основе стандартов этих стран, на территории России. Внесение изменений в Закон об ОП в части допущения на внутренний рынок продукции и зарубежными сертификатами соответствия способствовало бы решению сложившейся ситуации в интересах российских производителей сельскохозяйственной органической продукции и ее потребителей.

Список источников и литературы

1. Варламова А.Н., Сикачева О.О. Конкуренция и отраслевые товарные рынки: решение проблемы определения границ рынка органических товаров // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 100-105.
2. СТО ЛЖ 2.03.9900-14-1.0 «Органическая сельскохозяйственная продукция. Требования к производству и переработке. Правила применения» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecounion.ru/wp-content/uploads/2019/10/STO-LZH-2.03.9900-14-1.0_organicheskaya-produktsiya.pdf (дата обращения: 14.07.2022).
3. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2018. № 170.
4. Ельникова Е.В. Правовые средства стимулирования развития российского органического сельскохозяйственного производства // Аграрное и земельное право. 2022. № 11. С. 140–143.
5. Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными характеристиками» // Российская газета. 2021. № 132.
6. Михайлов А.В. Правовые способы пресечения недобросовестной конкуренции на рынке органической продукции // Конкурентное право. 2019. № 3. С. 37–39.

А.А. Жлоба

Белорусский государственный университет, Минск
albert.zhloba@gmail.com

Состав законодательства Республики Беларусь о национальной экологической сети

Аннотация
Анализируется правовое понятие национальной экологической сети, и на этой основе определяется состав законодательства Республики Беларусь в данной сфере. Исследуются его отдельные уровни, и обосновывается необходимость совершенствования уровня нормативно-правовых источников, непосредственно регулирующих отношения по поводу национальной экологической сети.

Ключевые слова
национальная экологическая сеть, особо охраняемые природные территории, объект экологического правоотношения, биологическое разнообразие

A.A. Zhloba

Belarusian State University, Minsk
albert.zhloba@gmail.com

Legislation of the Republic of Belarus on national ecological network

Abstract

The legal definition of the national ecological network is analyzed, and as a result the structure of the Belarusian legislation in this area is determined. Its separate levels are investigated, and the need to improve the level of legal sources that directly regulate relations over the national ecological network is substantiated.

Keywords

national ecological network, especially protected natural areas, biological diversity, object of the legal environmental relationship

В Республике Беларусь национальная экологическая сеть выступает самостоятельным объектом эколого-правовых отношений. Легальное ее определение дано в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [1], в ст. 1 которого под искомым объектом понимается система функционально взаимосвязанных особо охраняемых природных территорий и природных территорий, подлежащих специальной охране, предназначенных для сохранения естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия, а также обеспечения непрерывности среды обитания объектов животного мира. Из приведенной дефиниции следует, что правовой режим национальной экологической сети тесно связан с правовым режимом ее компонентов, что обуславливает следующую систему источников в рассматриваемой сфере:

- уровень источников, регулирующих собственно отношения по поводу национальной экологической сети;
- уровень источников, определяющих правовой режим компонентов национальной экологической сети: особо охраняемых природных территорий и природных территорий, подлежащих специальной охране;
- уровень международно-правовых актов, предусматривающих создание тематических экологических сетей.

Первый уровень источников определяет в целом правовое положение национальной экологической сети, составляя правовую основу ее формирования и функционирования. Центральное место на данном уровне занимает закон «Об охране окружающей среды». Помимо определения национальной экологической сети, признания ее самостоятельным объектом отношений в сфере охраны окружающей среды, в нем описана структура национальной экологической сети. В развитие норм указанного закона были разработаны требования к содержанию схемы национальной экологической сети и критерии выбора территорий для включения в национальную экологическую сеть, определенные Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 ноября 2010 г. № 1733 [2], а также сама схема национальной экологической сети, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 13 марта 2018 г. № 108 [3].

В данной ситуации, учитывая более чем десятилетнюю историю существования рассматриваемой правовой категории, представляется возможным сделать предположение о том, что правовое положение национальной экологической сети как самостоятельного объекта экологических правоотношений весьма ограничено. Сформулированное предположение тесно связано с проблемой понимания объекта экологических правоотношений.

В теории права выделяют два основных подхода к пониманию объекта правовых отношений: монистический и плюралистический. Придерживаясь теории множественного объекта, важно дополнить, что такой объект не следует рассматривать в качестве пассивного элемента состава правоотношения. Так, по мнению Д.В. Каташука, одни правомочия требуются для достижения требуемого общественного состояния, другие — для возмещения вреда, третьи — для организации должного поведения [4]. Соответственно, сущность объекта влияет и на содержание конкретного правоотношения, и на состав его участников (субъектов). С рассматриваемой позиции представляет интерес подход Е.В. Ермолаевой к определению объекта правового отношения, согласно которому выделяются фактический и юридический аспекты в понятии объекта. Фактический аспект подразумевает понимание объекта как явления объективной действительности. Юридический же аспект проявляется в правовом режиме этого явления, который представляет собой «определенное сочетание юридических средств, определяющих права, обязанности и запреты

для всех лиц в отношении явления или предмета, по поводу которого установлены, и создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности (неблагоприятности) для удовлетворения интересов субъектов правоотношения» [5, с. 24]. В случае с объектами экологических правоотношений фактический аспект следует усилить ценностным признаком, отражающим экологическую значимость соответствующего явления объективной реальности, а юридический — наличием политической воли государства признать такое явление объектом.

Анализ действующего законодательства показывает, что в отношении национальной экологической сети в полной мере соблюдается фактический аспект, учитывается экологическая ценность данного объекта для выполнения важнейшей природоохранной задачи — сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, присутствует политическая воля государства к признанию национальной экологической сети объектом отношений в сфере охраны окружающей среды, однако юридический аспект отражен только в незначительной части.

Рассмотрим имплементацию юридического аспекта на примере такого объекта, как особо охраняемые природные территории. Их правовой режим включает, помимо прочего:

- организационно-правовое обеспечение создания особо охраняемых природных территорий (резервирование территории для последующего ее объявления особо охраняемой, подготовка представления и принятие решения об объявлении конкретной территориальной формы особой охраны природной среды);
- институциональную систему управления ими на государственном, оперативном и локальном уровнях;
- правовые механизмы охраны и обеспечения функционирования таких территорий (планирование развития системы особо охраняемых природных территорий, локальное планирование в области охраны и использования конкретной природной территории, нормирование, учет, мониторинг, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, стратегическая экологическая оценка, разрешительная деятельность и контроль в данной сфере, а также финансирование расходов по функционированию и охране особо охраняемых природных территорий);
- юридическую ответственность за нарушение правового режима природных территорий, подлежащих особой охране.

Описанный выше набор элементов можно встретить и в правовом режиме отдельных компонентов природной среды (кроме околоземного космического пространства), природных объектов и комплексов. Вместе с тем, сравнивая правовые режимы данных объектов экологических правоотношений и национальной экологической сети, можно заметить, что в последнем выделено лишь планирование развития экосети. Подавляющая часть иных элементов в правовом режиме национальной экологической сети отсутствует. В связи с этим закономерно возникает вопрос о юридической целесообразности признания национальной экологической сети самостоятельным объектом отношений в сфере охраны окружающей среды.

Ответ на поставленную проблему во многом зависит от понимания сущности национальной экологической сети и ее роли в природоохранном деле. Сущность национальной экологической сети обусловлена тем, что она:

1) максимально объединяет под своим «зонтиком» правовые формы территориальной охраны природной среды;

2) требует системного подхода при создании отдельных элементов, включаемых в сеть, и управлении ими;

3) дает элементную основу для формирования и развития иных экологических сетей, таких как сеть водно-болотных угодий, «Изумрудная сеть», сеть биосферных резерватов, сеть объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Первое обстоятельство свидетельствует о дальнейшем развитии понятийного-категориального аппарата экологического права в сфере территориальной охраны природной среды, которое началось с отдельных терминов («заповедник», «памятник природы», «заказник», «национальный парк»), перешло в плоскость особо охраняемых природных территорий, к которым добавилась новая правовая форма — природные территории, подлежащие специальной охране. Далее последовала попытка объединить указанные правовые формы под дефиницией «природоохранные территории», которая оказалась востребованной в национальной эколого-правовой научной школе, однако не нашла отражения в законодательстве Республики Беларусь.

С учетом второго обстоятельства выделение национальной экологической сети представляется следующим шагом в развитии охраняемых природных территорий, требующим соответствия последних дополнительному признаку вклада в систему территориальной охраны природной среды. В рамках данного признака природная территория получает охранный правовой статус только при условии ее значимости для формирования и совершенствования системы соответствующих природных территорий.

Третье обстоятельство свидетельствует в большей степени об отсутствии системного подхода применительно к организации единой экологической сети в Республике Беларусь и обеспечению взаимоотношений различных ее вариантов.

Второй уровень источников представлен законодательством об особо охраняемых природных территориях, и в первую очередь одноименным законом, а также законодательством, касающимся правового режима отдельных групп природных территорий, подлежащих специальной охране (Водный кодекс, Лесной кодекс, законы «О растительном мире», «О животном мире» и иные). Данный уровень источников наиболее массивный и сложный для обобщения и выявления закономерностей, общих для всего уровня и, следовательно, требует отдельного научного исследования.

Учитывая, что элементы национальной экологической сети участвуют в построении экологических сетей международного значения, таких как сеть водно-болотных угодий, «Изумрудная сеть», сеть биосферных резерватов, сеть объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО, можно выделить уровень международных источников законодательства Республики Беларусь, влияющий на развитие национальной экологической сети и включающий соответственно Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, Конвенцию об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе, Севильскую стратегию для биосферных резерватов, Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия.

На основании изложенного можно прийти к следующим выводам. Система источников в сфере формирования и функционирования национальной экологической сети представлена тремя уровнями: источниками, регулирующими собственно отношения по поводу национальной экологической сети; источниками, определяющими правовой режим элементов национальной экологической сети (особо охраняемых природных территорий и природных территорий, подлежащих специальной охране); международно-правовыми актами, предусматривающими создание тематических экологических сетей.

Наименее разработан первый уровень источников. Данный уровень определяет в целом правовое положение национальной экологической сети, составляя правовую основу ее формирования

и функционирования. На данном уровне закрепляется понятие «национальная экологическая сеть». Оно обобщает все доступные на текущий момент правовые формы территориальной охраны природной среды на основе принципа системности, характеризующегося отказом от количественного расширения сети природоохранных территорий и переходом к качественному (системному) подходу. Таким образом, с его появлением в экологическом законодательстве Республики Беларусь можно связывать новый этап в развитии природоохранных территорий.

Признание национальной экологической сети юридически самостоятельным объектом отношений в сфере охраны окружающей среды заложило основы для совершенствования правового регулирования данных отношений, представленного первым уровнем источников. Однако следует отметить, что до настоящего времени в правовом режиме национальной экологической сети не определено значительное число элементов, присутствующих в правовом режиме иных объектов экологических правоотношений (например, входящих в состав сети), что отрицательно сказывается на объектоспособности искомой правовой категории. В связи с этим представляется необходимым существенно усилить юридический аспект в понимании национальной экологической сети как объекта экологических правоотношений. Данное предложение направлено в первую очередь на разработку имеющих теоретическое и практическое значение рекомендаций по дополнению правового режима национальной экологической сети такими группами его элементов, как организационно-правовое обеспечение создания и функционирования национальной экологической сети, институциональная система управления ею, правовые механизмы охраны национальной экологической сети, юридическая ответственность в обозначенной сфере.

Второй уровень источников является наиболее массивным и сложным для обобщения и выявления закономерностей, общих для всего уровня, и требует отдельного научного исследования. Благодаря третьему уровню источников в Республике Беларусь существуют различные виды экологических сетей. В данных условиях представляется целесообразным сосредоточить усилия на формировании единой экологической сети, на роль которой в полной мере подходит национальная экологическая сеть. Иные экосети следует рассматривать в рамках соответствующей классификации национальной экологической сети

Список источников и литературы

1. Закон Республики Беларусь 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды»: в ред. Закона от 17 июля 2002 г. № 126-З (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://etalonline.by/document/?regnum=V19201982&ysclid=m3kag177bk73244227 (дата обращения: 06.06.2022).
2. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 ноября 2010 г. № 1733 «О требованиях к содержанию схемы национальной экологической сети и критериев выбора территорий для включения в национальную экологическую сеть»: (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://etalonline.by/document/?regnum=c21001733&q_id=1303413 (дата обращения: 06.06.2022).
3. Указ Президента Республики Беларусь от 13 марта 2018 г. № 108 «Об экологической сети» // Эталон-Беларусь. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://etalonline.by/document/?regnum=p31800108&q_id=1303472 (дата обращения: 06.06.2022).
4. Каташук Д.В. Объект правоотношения и его понимание на современном этапе // Актуальные проблемы гражданского права. 2014. № 1(4). С. 205–211.
5. Ермолаева Е.В. Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. 25 с.

Г.Л. Землякова

Институт государства и права
Российской академии наук, Москва
landlaw@igpran.ru

Расширение института комплексного развития территорий: проблемы обеспечения прав граждан

Аннотация
На основе анализа законодательства о комплексном развитии территорий сделан вывод о нарастании тенденций ограничения прав граждан при реализации этого института в связи с отсутствием нормативно-определенного понятия «публичные нужды» и постепенным нивелированием значимости документов территориального планирования.

Ключевые слова
комплексное развитие территорий, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение градостроительной документации, градостроительная политика, гарантии права частной собственности

G.L. Zemlyakova

Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences, Moscow
landlaw@igpran.ru

Expansion of the institute of integrated development of territories: problems of ensuring the rights of citizens

Abstract
Based on the analysis of legislation on the integrated development of territories, it was concluded that there are growing trends in restricting the rights of citizens in the implementation of this institution due to the lack of a normatively defined concept of «public needs» and the gradual leveling of the significance of territorial planning documents.

Keywords
integrated development of territories, withdrawal of land plots for state and municipal needs, changes in urban planning documentation, urban planning policy, guarantees of private property rights

Комплексное развитие территорий является приоритетным механизмом развития жилищного строительства [1]. И если сейчас этот механизм применяется преимущественно в отношении территорий, занятых аварийными и изношенными многоквартирными домами, то в будущем может стать возможным его применение и к территориям, занятым индивидуальными жилыми домами, в том числе садовыми товариществами. С такой инициативой в Минстрой России обратились Российский союз промышленников и предпринимателей и Российский союз строителей [2]. При этом жителям могут предложить переезд в многоквартирные или малоэтажные дома, стоимость квадратного метра в которых будет ниже средней по стране цены в 83 тыс. руб. [3], т. е. в дешевое жилье.

Развитие территорий, которые не обеспечены инфраструктурой, — это благая цель. Во всяком случае, именно в обустройстве территорий, в создании комфортных бытовых и социальных условий для жизни людей и должен состоять смысл комплексного развития. Но на деле может оказаться иначе, потому что застройщиков интересуют в первую очередь уже обеспеченные инфраструктурой территории. Кроме того, ввиду того, что многие садовые товарищества расположены на землях сельскохозяйственного назначения, возникает угроза дополнительного перевода участков, занятых садоводами, и близлежащих территорий, в земли населенных пунктов. Для многих дачников свой огород является некоторым подспорьем в обеспечении себя и своих семей овощами и фруктами, и они не готовы лишиться собственного жилья, огорода и места отдыха.

Относительно предлагаемой «дачной реновации» следует заметить, что и в настоящее время на основании ч. 3 ст. 65 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) в границы территории комплексного развития жилой застройки могут быть включены земельные участки, занятые домами блокированной застройки и объектами индивидуального жилищного строительства. Из ч. 8 ст. 65 ГрК РФ следует, что дома блокированной застройки и объекты индивидуального жилищного строительства, признанные аварийными или которые соответствуют критериям, установленным актом субъекта РФ и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения, могут включаться в территорию комплексного развития жилой застройки и изыматься для государственных или муниципальных нужд, если они расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, городского округа, в котором расположены многоквартирные дома, подпадающие под комплексное развитие.

Многие субъекты РФ уже установили такие критерии. Чаще всего это уровень физического износа дома, превышающий 50 % или отсутствие хотя бы одной из централизованных систем инженерно-технического обеспечения. Для изъятия земельного участка с расположенным на нем домом под комплексное развитие достаточно наличия одного критерия.

Следовательно, массовое освоение земель, занятых индивидуальными домами, для застройщиков сейчас затруднено тем, что, во-первых, рядом с такими домами должны находиться аварийные многоквартирные дома, включаемые в территорию комплексного развития. Однако на практике более вероятен вариант, когда новые многоквартирные дома подходят вплотную к ранее построенным индивидуальным. Во-вторых, при необходимости включения индивидуального дома в территорию комплексного развития и его изъятия для государственных или муниципальных нужд необходимо каждый индивидуальный дом оценивать на предмет его аварийности и соответствия критериям, установленным нормативным актом субъекта РФ.

По общему правилу изъятие земельных участков может осуществляться в случаях, когда отсутствуют

иные варианты размещения планируемых к строительству объектов, перечисленных в ст. 49 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), и только по основаниям, предусмотренным федеральными законами. Однако число таких федеральных законов неуклонно растет.

В указанной статье ЗК РФ не содержится упоминания о такой цели изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, как комплексное развитие территорий. Видимо, этого упоминания и быть не может в связи с тем, что цели комплексного развития территории в ч. 1 ст. 64 ГрК РФ сформулированы весьма широко. По сути, на территории комплексного развития могут размещаться объекты капитального строительства как социального, так и промышленного назначения и осуществляться массовое жилищное строительство. Иначе говоря, как таковой перечень объектов, которые могут возводиться на территориях комплексного развития, отсутствует, а исходя из норм действующего законодательства, можно сделать вывод о том, что на таких территориях могут быть построены любые объекты.

Из анализа Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 4 мая 2021 г. № 701, следует: важно не то, что будет строить застройщик на территории комплексного развития, важна только сумма его планируемых финансовых вложений. В связи с этим необходимость существования ст. 49 ЗК РФ вызывает некоторые сомнения. Тем более что она предполагает изъятие земельных участков в исключительных случаях. Но строительство одних многоквартирных домов (имеющих большее количество жилой площади) вместо других (имеющих меньшую этажность и, соответственно, меньшую жилую площадь) нельзя отнести к исключительным случаям, т. к. часто оно обусловлено не нуждами населения, а интересами инвестора.

Подобный подход законодателя ведет к тому, что население такой огромной страны, как Россия, концентрируется в нескольких городах, а вся остальная местность остается совершенно не обустроенной, т. к. инвестору выгоднее «развивать» территорию, на которой уже имеются коммуникации и инфраструктура.

В связи с этим механизм комплексного развития территорий напоминает так называемое контрактное зонирование [4], поскольку, по сути, именно застройщик (инвестор) определяет, что конкретно он будет строить на этой территории, и под эти планируемые объекты органы местного самоуправления изменяют правила землепользования и застройки (далее — ПЗЗ) и генеральный план после того, как будет подготовлена и утверждена документация по планировке территории. Таким образом, реализация органом местного самоуправления своих полномочий по утверждению и внесению изменений в градостроительную документацию становится предметом договора (сделки). Если применительно к любой территории или земельным участкам функциональное и градостроительное зонирование может изменяться в плане назначения и использования территории на основании договоров органов власти с частными лицами, то возникает риторический вопрос: для чего или для кого вообще существуют документы зонирования и тем более планирования.

Такое постепенное упразднение правового градорегулирования и утверждение так называемого ручного управления в рамках системы точечно-административного градостроительства [5] подрывает доверие общества к государству [4], т. к. обусловливает проблемы, связанные с соблюдением прав и интересов граждан, выселяемых из своих квартир и домов при осуществлении проектов комплексного развития территорий. Речь идет, в частности, о праве свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ),

праве частной собственности (ст. 35), праве на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41), праве на благоприятную окружающую среду (ст. 42) и др.

Как видно из норм ГрК РФ о комплексном развитии территории, указанные права, по сути, не имеют никаких гарантий, поскольку любой суд вынесет решение об изъятии земельного участка, если это обосновывается «государственными или муниципальными нуждами». Причем в рассматриваемой ситуации суду даже не нужно устанавливать факт обоснованности и невозможности размещения планируемых к строительству объектов в другом месте, как того требует ст. 49 ЗК РФ.

Почему это стало возможным? Ведь именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). А законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на определенных принципах, закрепленных в ст. 2 ГрК РФ, которые, казалось бы, должны стоять на страже прав и свобод человека и гражданина.

Дело в том, что основным принципом законодательства о градостроительной деятельности, в соответствии со ст. 2 ГрК РФ, является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе градостроительной документации. А устойчивое развитие территорий, как следует из п. 3 ст. 1 ГрК РФ и ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», — это обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и состояния среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека.

Таким образом, получается, что устойчивое развитие территорий, которое является одной из целей комплексного развития территорий (в соответствии с ч. 1 ст. 64 ГрК РФ), не предполагает ориентацию на соблюдение таких прав граждан, как право на жилище, свободу передвижения, право собственности и т. п. Но на охрану этих прав направлены нормы Жилищного кодекса РФ о принятии решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросу его включения в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию (ст. 44, 46), о предоставлении возмещения или другого жилого помещения взамен изымаемого (ст. 32.1), а также нормы ЗК РФ, предусматривающие порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (гл. VII.1).

Иными словами, нормы законодательства, регулирующие комплексное развитие территорий, не противоречат Конституции РФ, т. к. изъятие земельных участков для комплексного развития территории происходит в целях защиты прав и интересов других лиц на основании решения суда и с возмещением. Видимо, основным проблемным моментом в рассматриваемом вопросе являются публичные интересы или государственные и муниципальные нужды, для обеспечения которых возможно изъятие имущества у частных лиц.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» определил государственные или муниципальные нужды при изъятии земельных участков как потребности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального

значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений).

Очевидно, что к настоящему времени приведенное определение публичных нужд утратило свою актуальность. Применительно к реализации проектов комплексного развития территорий не имеет значения ни отсутствие других вариантов размещения объектов, которые будут построены на изымаемых земельных участках, ни содержание генеральных планов поселений.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что при осуществлении комплексного развития территорий в конкуренцию вступают не частный и публичный интересы, а два различных частных интереса, позиция одного из которых поддерживается органами власти. В связи с этим проблема соблюдения прав граждан при осуществлении комплексного развития территорий заключается, с одной стороны, в неопределенности понятия «публичные нужды», а с другой — в отсутствии научной обоснованности и обязательности исполнения документов территориального планирования.

Надо отметить, что задачей формирования новой градостроительной политики в соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, в частности, является объединение генерального плана и правил землепользования и застройки в единый документ, определяющий основные подходы к градостроительному развитию муниципальных образований. В числе мероприятий, которые будут способствовать формированию новой градостроительной политики и жилищному строительству, названы мероприятия по сокращению количества документов, необходимых для реализации градостроительной политики, снятию избыточных ограничений для строительства, а также приоритетное применение механизмов комплексного развития территорий.

Переход от генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города [6], означает преобразование «института с ответственностью» в институт декларативный, без ответственности органов власти перед населением и без предоставления гражданам каких бы то ни было правовых гарантий в отношении будущей судьбы принадлежащей им недвижимости [5].

Из вышеизложенного можно заключить, что тенденция ограничения права частной собственности, права на жилище граждан будет нарастать и обосновываться необходимостью строительства доступного жилья, формирования здоровой городской среды, безопасной среды обитания человека.

Список литературы

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.
2. Корсунская Е. «Дачная реновация»: кого она затронет и что построят вместо частных домов? [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.cian.ru/stati-dachnaja-renovatsija-kogo-ona-zatronet-i-chto-postrojat-vmesto-chastnyh-domov-327998/ (дата обращения: 17.11.2022).
3. Перевощикова М. Дачи не надо: в РФ предложили провести «реновацию» для садоводов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://iz.ru/1423118/mariia-perevoshchikova/dachi-ne-nado-v-rf-predlozhili-provesti-renovatciiu-dlia-sadovodov (дата обращения: 16.11.2022).
4. Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. 2021. № 8. С. 153–170.

5. Трутнев Э.К. Вопросы предопределенности содержания новелл законодательства по упразднению генеральных планов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nogenplan (дата обращения: 19.12.2022).

6. Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета. Президент утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450 (дата обращения: 19.12.2022).

Т.В. Злотникова

Московский государственный университет
геодезии и картографии, Москва
tzlotnikova@yandex.ru

Инновации законодательства об отходах как драйвер устойчивого развития территорий

Аннотация
Статья посвящена одной из актуальнейших глобальных экологических проблем современности, связанной с накоплением отходов производства и потребления. Представлен анализ динамики и отдельных изменений законодательства об отходах последних лет. В статье показан неудовлетворительный старт «мусорной реформы», проанализированы причины этого.

Ключевые слова
законодательство об отходах, отходы производства и потребления, изменения законодательства об отходах производства и потребления, «мусорная реформа», устойчивое развитие территорий

T.V. Zlotnikova

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
tzlotnikova@yandex.ru

Waste legislation innovation as a driver of sustainable territory development

Abstract

The article is devoted to one of the most urgent global environmental problems of our time related to the accumulation of production and consumption waste. An analysis of the dynamics and individual changes in waste legislation of recent years is presented. The article shows the unsatisfactory start of the "garbage reform", analyzed the reasons for this.

Keywords

production and consumption waste, waste legislation, changes in production and consumption waste legislation, "garbage reform", sustainable development of territories

С момента принятия в России Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (далее — ФЗ № 89) [1] прошло уже почти двадцать пять лет. Текст специального законодательного акта, посвященного правовому регулированию комплекса проблем, связанных с различными отходами, неоднократно комментировался не только потому, что тематика закона довольно обширна и сложна, но еще и потому, что текст закона постоянно изменялся и совершенствовался многочисленными поправками: за почти четвертьвековой период изменения вносились почти пятьюдесятью законодательными актами.

В последние десятилетия проблема обращения с отходами производства и потребления на национальном уровне имеет стойкую тенденцию к обострению по причине серьезного увеличения объемов образования таких отходов и является более критической, чем во многих европейских странах. Об этом свидетельствуют данные экспертно-аналитического доклада, выполненного Санкт-Петербургской специализированной экспертной экологической организацией по заданию и в рамках п. 2.2.11.5 плана работы Счетной Палаты РФ на 2013 г. «Анализ проблем и оценка состояния сферы управления отходами производства и потребления в Российской Федерации» [2]. В данном аналитическом исследовании эксперты отмечают фактическое отсутствие в России системной переработки, а также надлежащего обезвреживания как бытовых, так и производственных отходов. По показателям собираемости и переработки отходов Россия серьезно отстает от развитых европейских государств. Так, в нашей стране только около 4–5 % образующихся ТКО попадают на переработку. Такая неудовлетворительная картина вызвана недостаточностью, а местами и отсутствием перерабатывающей инфраструктуры, т. е. серьезной нехваткой перерабатывающих предприятий.

В отличие от России, аналогичные показатели по переработке отходов в ведущих европейских странах противоположные. Например, доля размещенных на шведских полигонах отходов составляет около 3 %. Как указано далее, подобные впечатляющие результаты по переработке почти 50 % ТБО государствами Евросоюза достигнуты благодаря принципу минимизации или даже предотвращения образования бытовых отходов за счет внедрения малоотходных и безотходных технологий, а также за счет организации эффективной системы раздельного сбора бытовых отходов.

За весь период действия законодательства об отходах динамика вносимых в ФЗ № 89 изменений очень неравномерна. Если в первый период (с 1998 по 2014 г.) изменения и дополнения в него вносились 17 законами, то за более короткий последующий период с 2014 г. по настоящее время в законодательство об отходах внесены изменения 24 законодательными актами федерального уровня, а также соответствующим обязательным для исполнения Постановлением Конституционного Суда РФ.

Внесенные в 2014 г. изменения и дополнения в ФЗ № 89 столь существенны и радикальны, что позволили им дать персональное название — «мусорная реформа» [3], под которой стали понимать только обращение твердых бытовых или коммунальных отходов (ТБО или ТКО). В результате внесения новых правовых конструкций по количеству статей закон увеличился более чем вдвое (появилось около трех десятков новых статей и даже новая глава 5.1). Так, понятийный аппарат измененного комментируемого закона существенно расширен и возрос более чем на треть. Из 28 понятий, предлагаемых ст. 1 ФЗ № 89, почти все ранее присутствующие понятия существенно откорректированы, а 10 понятий — вновь введены в закон. Даются новые законодательные определения таким процессам и объектам, как «транспортирование отходов», «обработка отходов», «утилизация отходов», «ТКО и норматив их накопления», «объекты захоронения», «объекты хранения» и «объекты

обезвреживания отходов». Вводятся понятия «оператор и региональный оператор по обращению с ТКО», а также «баланс количественных характеристик образования, утилизации, обезвреживания, захоронения ТКО», привязанный к территории конкретного российского региона. Некоторые статьи увеличились по содержательному объему в 4–5 раз (например, ст. 13, 14, 24, 25). Включена целая новая глава 5.1, направленная на регулирование деятельности по обращению с ТКО, в том числе в закон включены нормы с требованиями по обращению с ломом и отходами металлов, как цветных, так и черных, а также предусмотрены требования по разработке и реализации программ регионов, направленных на более эффективное обращение с отходами, в особенности с ТКО. Кроме того, в законодательных положениях появились требования к схемам обращения с ТКО как на федеральном, так и на территориальных уровнях, сформулированы требования к территориям (площадкам) накопления бытовых отходов.

Кроме общих требований, связанных с обращением с отходами всех пяти классов опасности, отдельно выделены в нескольких статьях ФЗ № 89 правовые требования по обращению с наиболее опасными отходами I и II классов опасности с учетом особенностей обращения с такими отходами (ст. 14.1–14.5). Для этого предложен ряд правовых нововведений: обозначена новая специальная федеральная структура — Федеральный оператор по обращению с опасными отходами (ФЭО), а также разработана федеральная схема обращения с ними. Кроме того, предусмотрена организация государственной информационной системы — федеральной ГИС, которая направлена на обеспечение учета и контроля обращения с наиболее опасными отходами I и II классов опасности, предусмотрена разработка инвестиционной программы ФЭО. По аналогии предусмотрено создание и еще одной федеральной ГИС по учету бытовых отходов, т. е. ТКО. Особенно важными новациями выступают разграниченные понятия «утилизационного сбора» и «экологического сбора» (ст. 24.1 и 24.5 указанного ФЗ).

Важным фактором инновационных изменений законодательства об отходах за последние годы стало принятие в целях реализации и развития новых законодательных положений более двух десятков подзаконных актов правительства и профильного ведомства, которым даже утверждены специальные Перечни таких НПА [4].

Изменения в законодательстве об отходах коснулись норм, связанных с расширением столичных площадей Москвы за счет передачи части территорий Московской области и включения их в состав столицы (см. переходные положения п. 1 и 5 ст. 29.1). Кроме того, в целях обеспечения постепенного перехода новых территорий Крыма и г. Севастополя в российское законодательное регулирование также предусмотрены особые переходные положения с персонифицированными сроками для этих территорий. Так, некоторые запреты ФЗ № 89 были отсрочены по введению до 2020 г., например норма п. 7 ст. 12 в части запрета размещения отходов на объектах, которые не внесены в госреестр объектов размещения отходов (см. переходные положения п. 2 и 5 ст. 29.1).

Кроме того, стали появляться научные исследования, отражающие актуальные вопросы и современные подходы к проблеме обращения с производственными и бытовыми отходами. Сюда, например, относится кандидатская диссертация М.В. Пономарева на тему «Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления», в которой автор наглядно и убедительно доказывает, что система обращения с отходами в нашей стране, сложившаяся за последние десятилетия, «требует коренной перестройки от повсеместного захоронения в пользу эффективно применяемых в мировой экономике технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания таких отходов» [5].

Вышеуказанные законодательные нововведения позволили активизировать новые направления в международном сотрудничестве по тематике отходов. Появилась уже, хотя и не очень большая, судебно-административная практика, связанная с применением введенных в ФЗ № 89 изменений 2014 г. и последующих правовых норм.

Потребность радикальных изменений в регулировании процессов обращения с промышленными и бытовыми отходами встала в стране настолько остро, что об этой проблеме стали говорить на самом высоком уровне. Так, в Послании Президента ФС РФ в 2019 г. была отмечена недопустимость профанации «мусорной реформы», указано, что она не может сводиться к банальному «повышению коммунальной платы за вывоз мусора». Глава государства предложил активнее избавляться от безответственных «мутных структур», которые стремятся только получать «сверхприбыли от несанкционированного складирования отходов», «сваливая мусор, где и как придется». Он предложил «сформировать цивилизованную, безопасную систему обращения с отходами, их переработки и утилизации» [6].

Для успешного осуществления «мусорной реформы», повышения инвестиционной активности в этой сфере в начале 2019 г. Президентом РФ подписан Указ о создании специальной структуры — публично-правовой компании, деятельность которой направлена на формирование комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» [7] (далее — РЭО). Организация создана, чтобы сформировать и задействовать комплексную систему обращения с ТКО, обеспечить ее управление указанной в целях минимизации или даже предотвращения вредного воздействия подобных отходов на здоровье, экологическое благополучие граждан и окружающей среды. Предусматривается также в качестве основной цели вовлечение ТКО в хозяйственный оборот в качестве сырьевых материалов с превращением их во вторичные ресурсы, пригодные для получения энергии в целях ресурсосбережения или новой продукции. В президентском Указе определены функции и полномочия новой управленческой структуры. Она в первоочередном порядке отвечает за обеспечение проведения «мусорной реформы», т. е. реализацию законодательных нововведений в ФЗ № 89.

Отношения в сфере обращения с отходами пересекаются со многими смежными отношениями, регулируемыми другими отраслями права: в особенности с земельными, экологическими, гражданско-правовыми, и, конечно, с градостроительными отношениями.

В ст. 1 Градостроительного кодекса РФ приводится определение устойчивого развития территорий: «…обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений». Однако экологические безопасность и благополучие, как и благоприятные условия жизнедеятельности людей в городах и населенных пунктах, т. е. устойчивое развитие территорий, невозможны без надлежащего, экологически ориентированного комплексного решения всех накопившихся экологических проблем, и в первую очередь проблем с отходами.

Безусловно, реализация «мусорной реформы» напрямую влияет на процесс устойчивого развития территорий, что особенно очевидно в московском мегаполисе. Столичный регион окружен (буквально «окольцован») мусорными полигонами. Характерно, что Московская область находится на одном из последних мест экологических рейтингов регионов РФ, занимая 83-е место из 85. Как свидетельствуют данные статистики, на территории Москвы и Подмосковья ежегодно накапливается

более пятой части, т. е. 22 % всех российских отходов мусора, что составляет более 10 млн т, при этом весомая их часть вырабатывается в столице, а складируется на полигонах Подмосковья [8]. Широка география наиболее проблематичных и провоцирующих жителей свалок в Московской области: Ядрово около Волоколамска, склад временного хранения в селе Сычово близ Рузы, полигоны близ Клина, Коломны, Дмитрова, Серпухова. Шумно известен мусорный полигон Заволенье у деревни с одноименным названием в Орехово-Зуевском районе, расположенный на 2-километровом расстоянии от города Куровское, куда, несмотря на закрытие в 2016 г., отходы стали направляться снова.

Достаточно вспомнить, как после отсутствия мест захоронения или, точнее, складирования огромного количества столичного городского мусора в Московской области и на близлежащих территориях Центрального федерального округа, федеральные и московские власти «нашли» им место, заключив сделку с властями Архангельской области, объявили о строительстве на севере страны, у железнодорожной станции Шиес, «эко-технопарка», т. е. огромного комплекса по переработке московского мусора. Но из-за ожесточенного и решительного сопротивления жителей не только Архангельска, но и Коми Республики, поддержанных научной и экологической общественностью, это строительство было отменено [9].

Аналогичные проблемы актуальны и для многих других регионов России. Это мусорный полигон Скоково в Ярославской области, получающий большое количество московских отходов, полигоны отходов в Екатеринбурге, Калининградской области, Якутии, а также в Московской, Ленинградской, Владимирской, Кировской, Курганской, Саратовской, Свердловской областях, Краснодарском и Камчатском краях, в Удмуртии и других регионах. Все это провоцирует местное население на активные действия. Так, в 2019 г. мощные «мусорные» протесты против мусорных полигонов под характерным лозунгом «Россия — не помойка» охватили более 30 регионов страны [10]. Подобные факты имели активное освещение в федеральных и региональных СМИ и показали, что интересы населения и бизнеса весьма различны и зачастую диаметрально противоположны. Вот только некоторые названия, красноречиво указывающие на конфликт интересов на грани антогонизма повестки «мусорной реформы» и устойчивого развития территорий заинтересованных регионов: «Мусорные бунты» [11], «Провал мусорной реформы» [12], «Протесты против свалок в России» [13] и т. д.

Следовательно, быстрый и не очень подготовленный, хотя и запоздавший лет на двадцать старт «мусорной реформы» в стране проходит очень сложно, вызывая во многих регионах недовольство и даже полное неприятие не только экологической и научной общественности, но и широких слоев населения. О подобных не единичных фактах противостояния местного населения против размещения отходов с предприятиями переработки, их причинах и эколого-правовых последствиях, более подробно изложено в иных публикациях автора [14; 15].

Почему же возникли подобные протесты? Ключевыми проблемами, характерными для темы российских отходов, является системная и очень значительная перегруженность официальных, т. е. легальных полигонов ТБО, а также практически повсеместное возникновение стихийных свалок. Но больше всего протесты местного населения вызваны попытками строительства экологически ущербных, откровенно устаревших, не соответствующих современным взглядам и технологиям проектов утилизации отходов, которые могут представлять опасность жизни и здоровью населению близлежащего региона, а также приводить к серьезному загрязнению подземных вод и воздушного бассейна.

После массовых протестов и обращений общественности вновь пришлось вмешиваться российскому

Президенту как гаранту Конституции РФ, который заявил: «С одной стороны, нам надо заниматься утилизацией. У нас десятилетиями скапливались эти полигоны, на которые никто никогда не обращал внимания. Мы должны этим заняться. Но мусороперерабатывающие заводы многие строить не хотят, мусоросжигательные заводы — не хотят, свалки — не хотят, увозить не хотят. а чего мы хотим — зарастать мусором? Тоже нет». По мнению Президента России, «мусорный» вопрос нужно решать «таким образом, чтобы не создавать новых проблем и не вредить людям, которые там живут» [16].

Таким образом, при понимании важности создания современных полигонов ТБО и мусороперерабатывающих предприятий местное население протестует не на пустом месте. Практически во всех случаях конфликты возникают по причине непроработанности и отсталых, технологически и экологически ущербных решений, отсутствия гласности и конструктивного диалога с местным населением, которое в своем протестном неприятии таких объектов, к сожалению, часто оказывается право, т. к. проекты полигонов зачастую разработаны с нарушением градостроительного и экологического законодательства, а их лигитимизация, т. е. согласительно-разрешительные процедуры проходят со злоупотреблением как со стороны местных чиновников, так и со стороны экологических служб.

В 2020 г. накал гражданской активности и протестов местного населения сбила ковидная пандемия, но остались серьезные проблемы, решать которые без конструктивного диалога с населением не получится. А без решения всего комплекса накопившихся «мусорных» проблем невозможно дальнейшее устойчивое развитие регионов и страны в целом.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/?ysclid=m3kkeno78z632395750 (дата обращения: 12.07.2022).
2. Анализ проблем и оценка состояния сферы управления отходами производства и потребления в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://seppeb.ru/node/144 (дата обращения: 12.07.2022).
3. Сущность «мусорной реформы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.nowaste.ru/opinion/sushhnost-musornoy-reformyi.html?ysclid=m3lsw9pnv6734919988 (дата обращения: 12.07.2022).
4. Перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования в области обращения с отходами производства и потребления // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_377872/?ysclid=m3lsyds4t5506261052 (дата обращения: 12.07.2022).
5. Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 33 с.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032 (дата обращения: 12.07.2022).
7. Указ Президента РФ от 14 января 2019 г. № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами "Российский экологический оператор"». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43940 (дата обращения: 12.07.2022).
8. Накопление мусора в российских городах. [Электронный ресурс]. Режим доступа: search.rsl.ru›ru/record/01010173917 (дата обращения: 12.07.2022).
9. «Шиес — это начало катастроф»: в Котласе и Сыктывкаре жители вышли на экологический протест // 29.ru. 2019. 8 декабря. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://29.ru/text/politics/2019/12/08/66389302/?ysclid=m3lt5yfbcq137238777 (дата обращения: 12.07.2022).
10. В российских регионах проходят митинги против мусорной реформы // Коммерсантъ. 2019. 3 февраля. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3873310?ysclid=m3ltdj9sd5924290333 (дата обращения: 12.07.2022).
11. Мусорные бунты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://expert-util.ru/news/musornye-bunty/?ysclid=m3ltgh2ehx397252148 (дата обращения: 12.07.2022).

12. Провал мусорной реформы // Сибирский экономист. 2022. 9 августа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sibmix.com/?p=5117&ysclid=m3lthsork9620996754 (дата обращения: 23.08.2022).
13. Протесты против свалок в России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://vyvoz.org/blog/protesty-protiv-svalok-v-rossii/ (дата обращения: 12.07.2022).
14. Злотникова Т.В. Дефекты и последствия современного применения правового механизма экологической экспертизы // Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права: сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства». М.: Изд-во Московского университета, 2022. С. 110–115.
15. Злотникова Т.В. К вопросу об экологической безопасности объектов по утилизации и обезвреживанию наиболее опасных промышленных отходов: мнение судебного эксперта и автора закона об экологической экспертизе // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2022. Т. 32. Вып. 3. С. 511–520.
16. Владимир Путин прокомментировал ситуацию с Шиесом // Регион 29. 2019. 16 мая. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://region29.ru/2019/05/16/5cdd9a80764de908d43afd72.html?ysclid=m3ltqc30b633438918 (дата обращения: 12.07.2022).

В.И. Ивакин

Российский университет транспорта (МИИТ), Москва
list.interneta@yandex.ru

Земельный налог, современные цифровые технологии и устойчивое развитие сельских поселений в России: вопросы права

Аннотация
Данная работа посвящена земельному налогу и вопросам применения цифровых технологий на территориях сельских населенных пунктов с точки зрения права. Автор анализирует методы применения указанных технологий, показывая роль последних в функционировании местных сельских администраций как важных звеньев в аграрном секторе экономики страны.

Ключевые слова
сельские поселения, земельный налог, право, компьютер

V.I. Ivakin

Russian University of Transport (MIIT), Moscow
list.interneta@yandex.ru

Land tax, modern digital technologies and sustainable development of rural settlements in Russia: legal issues

Abstract
This work is devoted to the land tax and the issues of the use of digital technologies in the territories of rural settlements from the point of view of law. The author analyzes the methods of application of these technologies, showing the role of the latter in the functioning of local rural administrations as important links in the agricultural sector of the country's economy.

Keywords
rural settlements, land tax, law, computer

Юридические аспекты устойчивости функционирования сельских территорий и роли цифровых технологий в этом вопросе — важный элемент сегодняшнего дня. Дело в том, что в настоящее время недостаточно внимания ученых, занимающихся аграрным правом, уделяется обозначенной проблеме [1]. Данный вопрос мало отражен также представителями муниципального [2] и информационного права [3]. Тем не менее стало ясным, что указанное соотношение весьма актуально. Так, сайты различных сельских муниципальных образований показывают многие проблемы аграриев. Среди них — принятие соответствующих правовых актов, регулирующих применение цифровых технологий на местном уровне. На сайтах данных образований можно получить, в частности, и иные сведения, так или иначе представляющие ситуацию в анализируемых областях. Из указанного положения в определенной степени будет видно, насколько эффективно развиваются аграрные отношения, например, на отдельной части территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Цифровые технологии сегодня имеют большое значение для функционирования всей системы правовых норм. В связи с этим проанализируем отдельные вопросы взаимоотношения названных категорий, их взаимодействие, порядок регулирования соответствующих общественных отношений. В то же время эти проблемы могут составить предмет более детальных исследований.

Для раскрытия обозначенного вопроса следует обратиться не только к нормам права, но и к практической деятельности, затрагивающей применение информационных технологий в обозначенной сфере. Однако вначале следует отметить, что отношения, связанные, например, с цифровизацией в нашей стране, урегулированы различными нормативно-правовыми источниками. Среди них, в частности, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который регулирует вопросы доступа к информации, связанной с работой не только соответствующих структур государства, но и сельских муниципальных образований. Естественно, здесь необходимо назвать и источники, регулирующие непосредственно аграрные отношения. К ним в первую очередь относится Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», последние изменения в котором были сделаны в декабре 2021 г. Это также другие (в том числе федеральные) законы, указы Президента РФ, постановления правительства страны, акты субъектов РФ.

Далее перейдем, например, к сайту любого сельского муниципального образования. В частности, на сайте Ивенского сельского совета, расположенного в Моршанском районе Тамбовской области [4], находим, что в этом органе власти действует такая структура, как постоянная комиссия по бюджету, социальным вопросам и налогообложению. Данная комиссия активно работает. Так, на главной странице сайта содержится информация об установлении на территории названного муниципального образования земельного налога. На этом источнике, вероятно, впервые сейчас вводимом в научный оборот, остановимся. Так, изменения в документ вносились решениями Совета № 75 от 28 ноября 2019 г., № 239 от 13 декабря 2022 г. Все это показывает непосредственно и деятельность соответствующей комиссии, готовившей к обсуждению данный вопрос. Непосредственно сам документ был принят значительно ранее, а именно 25 ноября 2014 г. (решение № 64 «Об установлении на территории Ивенского сельсовета Моршанского района Тамбовской области земельного налога»). Однако первоначально был подготовлен проект данного акта. После чего, рассмотрев проект решения «Об установлении на территории Ивенского сельсовета Моршанского района Тамбовской области земельного налога», в соответствии со ст. 387 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ), п. 2 ч. 1 ст. 14

Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федеральными законами от 2 декабря 2013 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и статью 5 Закона РФ "О налогах на имущество физических лиц"» и от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую НК РФ и признании утратившим силу Закона РФ "О налогах на имущество физических лиц"», Уставом Ивенского сельсовета Моршанского района Тамбовской области указанный СНД принял соответствующее решение. Так в п. 1 было записано: «Установить и ввести в действие с 1 января 2015 года на территории данного Совета земельный налог».

Пунктом 2 документа установлены следующие налоговые ставки в процентах от кадастровой стоимости земельного участка, признанного объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 НК РФ, по состоянию на 1 января г., являющегося налоговым периодом:

0,3 % в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства;
- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящейся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (представленных) для жилищного строительства (за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности);

Абзац 3 подп. 1 п. 2 изложен в редакции решения № 75 от 28 ноября 2019 г. следующим образом:

- 0,3 % в отношении земельных участков, не используемых в предпринимательской деятельности, приобретенных (предоставленных) для ведения ЛПХ, садоводства или огородничества, а также земельных участков общего назначения, предусмотренных Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Абзац 4 подп. 1 п. 2 изложен в редакции решения № 75 от 28 ноября 2019 г. так:

- 0,3 % в отношении земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ, представленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

В соответствии с подп. 2 п. 2 решения налог в размере 1,5 % установлен в отношении прочих земельных участков.

Пунктом 3 цитируемого документа установлены следующие налоговые льготы, а также основания и порядок их применения. В частности, освобождены от уплаты земельного налога участники и инвалиды Великой Отечественной войны. Так гласит подп. 3.1.1 решения.

Особый интерес представляют нормы, содержащиеся в других подпунктах ст. 3 документа, принятые 13 декабря 2022 г. с учетом ситуации в стране. Так, на основании подп. 3.1.2 освобождены от уплаты земельного налога граждане РФ, призванные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы РФ.

Кроме того, также освобождены от уплаты земельного налога на основании подп. 3.1.3 цитируемого решения лица, проходящие военную службу

в Вооруженных Силах РФ по контракту, лица, находящиеся на военной службе (службе) в войсках национальной гвардии РФ, в воинских формированиях и органах, указанных в п. 6 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», при условии их участия в специальной военной операции на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и Украины.

Освобождены также от уплаты земельного налога на основании подп. 3.1.4. лица, заключившие контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ в ходе специальной военной операции на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и Украины с 24 февраля 2022 г.

Налоговая льгота предоставляется категориям граждан, указанным в подп. 3.1.2–3.1.4 п. 3 ст. 3, в отношении всех земельных участков, признаваемых объектом налогообложения, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения за два налоговых периода с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2023 г. включительно. Об этом записано в подп. 3.2 данного решения Ивенского СНД.

Предоставление налоговых льгот записано в подп. 3.3, производится на основании документов, подтверждающих право на налоговую льготу, представляемых налогоплательщиком в налоговый орган по месту нахождения земельного участка. В целом весь п. 3 дан в редакции решения № 239 от 13 декабря 2022 г., принятом указанным сельским Советом народных депутатов.

Пунктом 4 цитируемого решения устанавливается срок предоставления налогоплательщиком в налоговый орган по месту нахождения земельного участка документов, подтверждающих право на уменьшение налоговой базы, до 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом. В случае возникновения (утраты) права на уменьшение налоговой базы до окончания налогового периода налогоплательщиком представляются документы, подтверждающие возникновение (утрату) данного права, в течение 10 дней со дня ее возникновения (утраты).

Пунктом 5 для налогоплательщиков-организаций установлен следующий порядок уплаты земельного налога: п. 5 в редакции решения № 75 от 28 ноября 2019 г. Так, в подп. 5.1 п. 5 сказано: «Отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций являются: первый квартал, второй квартал и третий квартал календарного года».

Налогоплательщики-организации исчисляют, записано в подп. 5.2 п. 5, суммы авансовых платежей по налогу по истечении первого, второго и третьего кварталов текущего налогового периода как одну четвертую соответствующей налоговой ставки процентной доли кадастровой стоимости земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Данным решением ряд актов, принятых ранее указанных СНД по земельному налогу, признаны утратившими силу. Документ опубликован, кроме сайта, также в печатных средствах массовой информации, каким является газета «Согласие». Контроль за исполнением данного решения возложен на постоянную комиссию сельского СНД по бюджету, социальным вопросам и налогообложению. Отсюда видно, что данный акт принят, исходя из ситуации не только на территории указанного сельского совета, но и в стране в целом и является весьма своевременным и актуальным. Благодаря цифровым технологиям можно обратиться на сайты других сельских поселений и проанализировать вопросы применения правовых норм, связанных с земельным налогом, что значительно облегчает работу исследователей.

Список источников и литературы

1. Аграрное право: учебник для вузов / под ред. А.П. Анисимова, О.В. Поповой. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 523 с.
2. Муниципальное право России: учебник / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити, 2021. 424 с.
3. Информационное право: учебник для вузов / под ред. Н.Н. Ковалевой. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 353 с.
4. Ивенский сельсовет Моршанского района Тамбовской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ss07.rmorshansk.ru (дата обращения: 15.12.2022).

О.А. Кувекина, А.Л. Синицына

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
kuvekina@mail.ru
anna_sinitsyna@bk.ru

Система пространственных данных в устойчивом развитии территорий в рамках стратегии цифровой трансформации

Аннотация
Настоящая статья посвящена комплексному исследованию системы пространственных данных в России и за рубежом в рамках стратегии устойчивого развития территорий в призме цифровой трансформации. Выявлена проблематика, изучены основные траектории по формированию подходов к системе пространственных данных в мире, проведены структурирование и классификация по ряду параметров (страна, год инициации, наименование, ведущая организация, результаты).

Ключевые слова
система пространственных данных, мировой опыт, российский опыт, комплексное исследование, траектории ИПД

O.A. Kuvekina, A.L. Sinitsyna

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
kuvekina@mail.ru
anna_sinitsyna@bk.ru

Spatial data system in the sustainable development of territories within the framework of the digital transformation strategy

Abstract

This article is devoted to a comprehensive study of the spatial data system in Russia and abroad within the framework of the strategy of sustainable development of territories in the prism of digital transformation. The problems are identified, the main trajectories for the formation of approaches to the spatial data system in the world are studied, structuring and classification according to a number of parameters (country, year of initiation, name, leading organization, results) are carried out.

Keywords

national spatial data, world experience, Russian experience, comprehensive research, NSD trajectories

Система пространственных данных в XXI веке является «золотым ключом», позволяющим проектировать, внедрять, производить мониторинг, управлять и коррелировать тактики и стратегии во всех сферах человеческой жизнедеятельности, в том числе и в развитии территорий в рамках стратегии цифровой трансформации. Предпосылками к формированию стратегии цифровой трансформации послужили Четвертая индустриальная революция (стратегия Индустрия 4.0) и Вторая информационная революция. Постановку проблематики настоящего исследования определили базовые нормативно-правовые документы [1–6].

Цель настоящего исследования — аналитический обзор системы пространственных данных (СПД) в сфере устойчивого развития территорий в призме стратегии цифровой трансформации.

Для достижения цели необходимо выполнить следующие задачи:

1) комплексное исследование СПД в сфере устойчивого развития территорий в призме стратегии цифровой трансформации;
2) структурирование и классификация;
3) определение существующей проблематики;
4) разработка предложений и рекомендаций по перспективам развития.

Используемые для исследования данные — открытые данные интернет-ресурсов, нормативно-правовые и отраслевые документы, в том числе нацпроекты развития Российской Федерации, данные отраслевых министерств, результаты исследований авторов.

Главной особенностью СПД в сфере земельных и имущественных отношений является формирование валовой добавленной стоимости широкого круга отраслей экономики Российской Федерации (строительство и управление недвижимостью, добыча полезных ископаемых, государственное управление, финансовая и страховая деятельность, сельское и лесное хозяйство). Даная особенность приводит к необходимости применения единой платформы информационного взаимодействия всех участников в сфере земельных и имущественных отношений. На текущий момент можно выделить две траектории по подходам к СПД: зарубежную и российскую (рис. 1).

Рис. 1

Две траектории по подходам к СПД

Зарубежная траектория

- Активная реализация проектов по внедрению СПД началась в конце XX века (в 1990-е гг.).
- Национальная инфраструктура пространственных данных была создана более чем в 120 странах. США, Австралия и большинство государств Европы прошли все этапы от разработки концепций национальной инфраструктуры пространственных данных до их реализации и завершили свои программы создания этой инфраструктуры.
- Одна из главных целей такой инфраструктуры — обеспечение свободного доступа граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления к национальным ресурсам пространственных данных, что обеспечивается в том числе и через глобальную сеть Интернет

Российская траектория

- Стартом для активного развития можно условно считать создание ГИС-Ассоциации в 1995 г. и выдвижение ею ряда инициатив, в том числе проекта Стратегии развития пространственных данных.
- Текущая цель — реализация комплексного подхода при формировании и реализации мероприятий в сфере земельных и имущественных отношений, развития инфраструктуры пространственных данных, определяющего на федеральном уровне основные принципы, взаимосвязанные цели и задачи реализации государственной политики в этой сфере на среднесрочную и долгосрочную перспективы

Резюмируем рис. 1. Если зарубежная траектория уже четко выстроена и сориентирована, то российская траектория еще формируется и определяется, и есть возможность выстроить ее наилучшим образом с учетом зарубежного опыта, российских особенностей и практики применения.

Согласно ГОСТ Р 52438-2005 [7, ст. 6], инфраструктура пространственных данных (ИПД) — это информационно-телекоммуникационная система, обеспечивающая доступ граждан, хозяйствующих субъектов, органов государственной и муниципальной власти к распределенным ресурсам пространственных данных, а также распространение и обмен данными в общедоступной глобальной информационной сети в целях повышения эффективности их производства и использования. Другое определение — «технология, политика, стандарты, человеческие ресурсы и связанные с ними действия, необходимые для получения, обработки, распространения, использования, обслуживания и сохранения пространственных данных» [8].

Каждая страна проектирует и реализует свою траекторию по созданию СПД. Нами было проведено исследование опыта ряда стран (США, Германии, Испании, Финляндии) на базе открытых данных [9–16] по данному вопросу. Результаты исследования были классифицированы, проанализированы, систематизированы и аккумулированы в табл. 1 по основным параметрам (страна, год инициации, наименование, ведущая организация, результаты).

В дополнение данных табл. 1 отметим перспективы российской траектории создания СПД. Планируется, что к концу 2023 г. уже более 90 % услуг Росреестра будут доступны в электронном виде по принципу «одного окна», в том числе на Едином портале госуслуг. Срок государственного кадастрового учета сократится до одного дня, а регистрации прав — до двух дней. Выписки из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) гражданам и бизнесу будут предоставляться практически в режиме онлайн.

Таблица 1

Аналитический обзор опыта ряда стран по реализации траекторий создания СПД

Наименование	Страна	Год инициации	Ведущая организация	Результаты
NSDI National Spatial Data Infrastructure (Национальная инфраструктура пространственных данных)	США	2002	Разработана Федеральным комитетом по географическим данным (FGDC)	1. Первая масштабная реализация портала пространственных данных на государственном уровне в форме государственного правительственного портала (Geospatial One Stop Operational Portal). 2. Опыт был принят на вооружение другими странами

Наименование	Страна	Год инициации	Ведущая организация	Результаты
Инфраструктура пространственных данных (**GDI-DE**)	Германия	2007	Оперативной координацией занимается канцелярия Комиссии по геоинформатике в экономике (GIW GSt.). Интересы экономических агентов представляет Комиссия по геоинформатике в экономике, Министерство экономики Германии	1. Полезная и эффективная функция «электронное правительство». 2. Беспрепятственный доступ к пространственным данным и службам через стандартизированные интернет-интерфейсы 3. Стандартизация позволяет добиться доверия пользователей и безопасности инвестиций
IDEE La Infraestructura de Datos Espaciales de Espana (в связи с появлением общеевропейской инициативы INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information in Europe)	Испания	2002	ИПД создавались при участии крупных картографических институтов, расположенных на территории этих автономных областей и выполняющих роль региональных картографических агентств	1. Ориентация исключительно на международные стандарты и использование программных продуктов с открытым кодом; официальная политика бесплатного доступа к данным (только Валенсия продает данные). 2. Опыт был принят на вооружение правительствами ряда стран
Национальная стратегия создания и использования географической информации на период 2005–2010 гг. Стратегия и планы реализации ИПД опираются на программные установки Директивы Европейского союза INSPIRE	Финляндия	2001	Совет, утвержденный Правительством Финляндии 21 июля 2001 г. Совет объединяет представителей 16 ведущих министерств и ведомств	1. Расширение сферы использования пространственных данных 2. Устранение дублирования работ и данных 3. Содействие повышению экономической эффективности сбора данных и оказания геоинформационных услуг 4. Выявление основных потребностей пользователей пространственных данных 5. Разработка стратегии ИПД и координация деятельности всех участников ИПД

Наименование	Страна	Год инициации	Ведущая организация	Результаты
ГИС-Ассоциация в 2004 г. выиграла конкурс Минэкономразвития на разработку Концепции создания **РИПД** (**Российской ИПД**). В 2006 г. эта Концепция была одобрена распоряжением Правительства РФ, что окончательно вывело проблему ИПД на государственный уровень	Россия	2002	Идею создания национальной ИПД инициировала ГИС-Ассоциация. в настоящее время — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	1. В 2006 г. – реализация Концепции создания российской ИПД. 2. К 2012 г. все филиалы кадастровой палаты перешли на централизованное ведение кадастрового учета с применением единой автоматизированной информационной системы. 3. В 2020 г. завершена реализация федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости» (2014–2020 гг.) 4. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”» 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2022 г. № 784 «О внесении изменений в приложение к государственной программе Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”». 6. Для автоматизации деятельности Росреестра используются следующие информационные системы: — официальный сайт Росреестра; — платежный шлюз; — система интеграции и доставки сообщений; — ПК ИС ЕГРП и АИС «Юстиция»; — АИС ГКН. 7. В Росреестре создан самый большой в мире единый кадастр недвижимости, включающий сведения о более чем 140 млн земельных участков, зданий, сооружений и частей помещений

Подводя итоги исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что СПД успешно функционирует в России и за рубежом.
2. Лидерами по внедрению новейших технологий являются США, Германия, Испания, Финляндия, Россия (по ряду позиций).
3. Основными препятствиями на пути успешного развития СПД в России являются частичное применение импортных технологий, высокая стоимость технологического оборудования, неравномерная территориальная «цифровая зрелость» инфраструктуры и нехватка квалифицированных специалистов на местах.

Благодарности

Хотим выразить благодарность Московскому государственному университету геодезии и картографии (МИИГАиК) за отличную возможность участия в XV ежегодной Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» на тему: «Инновационные механизмы устойчивого развития территорий».

Список источников и литературы

1. Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / пер. с англ.; под ред. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://устойчивоеразвитие.рф/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf (дата обращения: 23.09.2022).
2. Указ Президента Российской Федерации № 440 от 1 апреля 1996 г. «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/9120 (дата обращения: 23.09.2022).
3. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 23.09.2022).
4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/31593409eddf606620f49806c6ece205/130219_207-p.pdf/ (дата обращения: 23.09.2022)
5. Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennye-programmy/federalnaya-tselevaya-programma-razvitie-edinoy-gosudarstvennoy-sistemy-registratsii-prav-i-kadastro (дата обращения: 23.09.2022).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Национальная система пространственных данных"». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://base.garant.ru/403170285 (дата обращения: 23.09.2022).
7. ГОСТ Р 52438-2005 «Географические информационные системы. Термины и определения». М.: Стандартинформ, 2018. 16 с.
8. Circular No. A-16 Revised. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/Circular-016.pdf (дата обращения: 23.09.2022).
9. Шевин А.В. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного подходов к формированию инфраструктур пространственных данных. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-otechestvennogo-i-zarubezhnogo-podhodov-k-formirovaniyu-infrastruktur-prostranstvennyh-dannyh (дата обращения: 23.09.2022).
10. Infrastructure for Spatial Information in Europe. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://inspire.ec.europa.eu/sites/default/files/presentations/204_pdf_copy_of_presentation.pdf (дата обращения: 23.09.2022).
11. Архитектура инфраструктуры пространственных данных Германии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pandia.ru/text/77/217/3509.php (дата обращения: 23.09.2022).
12. Зинченко О.Н. Инфраструктура пространственных данных: кратко о проблеме. Испанский пример. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://racurs.ru/upload/iblock/32d/SDI_Spain.pdf (дата обращения: 23.09.2022).

13. Infraestructura de datos espaciales – IDE. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mapa.gob.es/en/cartografia-y-sig/ide/ (дата обращения: 23.09.2022).
14. Сивоконь Ю.В., Касмынина М.Г. Обзор российских и зарубежных городских геопорталов используемых для целей градостроительной деятельности // Региональное развитие. 2016. № 3(15). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regrazvitie.ru/obzor-rossijskih-i-zarubezhnyh-gorodskih-geoportalov-ispolzuemyh-dlya-tselej-gradostroitelnoj-deyatelnosti (дата обращения: 23.09.2022).
15. National Land Survey of Finland. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nls.fi (дата обращения: 23.09.2022).
16. Maa- ja metsätalousministeriö. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mmm.fi (дата обращения: 23.09.2022).

С.А. Липски

Государственный университет по землеустройству, Москва
lipski-sa@yandex.ru

Выбор варианта новой редакции Федерального закона о землеустройстве как выбор вектора дальнейшего развития отечественного земельного права

Аннотация

В статье рассмотрены факторы, повлиявшие на становление и развитие законодательства о землеустройстве в России в досоветский, советский и постсоветский периоды, раскрыты причины текущего состояния указанного законодательства. Дана оценка современной системе нормативных регуляторов землеустройства. Сопоставлены положения разработанных к настоящему времени вариантов новой редакции Федерального закона «О землеустройстве». Оценены последствия ее принятия для системы земельного законодательства, земельно-правовой науки и его значение для успешности решения практических задач в сфере продовольственной безопасности, в том числе при работе с невостребованными земельными долями и при реализации госпрограммы реосвоения заброшенных сельхозземель.

Ключевые слова

землеустройство, варианты новой редакции закона, межевание, кадастровые отношения, госпрограмма

S.A. Lipski

State University of Land Use Planning, Moscow
lipski-sa@yandex.ru

The choice of a variant of the new edition of the Federal Law on Land use planning as a choice of the vector of further development of domestic land law

Abstract

The article examines the factors that influenced the formation and development of legislation on land use planning in Russia in the pre-Soviet, Soviet and post-Soviet periods, reveals the reasons for the current state of this legislation. The author gives an assessment of the modern system of regulatory regulators of land use planning. He compared the provisions of the versions of the new version of the Federal Law "On land use planning" developed to date. The author evaluates of its adoption for the system of land legislation, land law science and its significance for the success of solving practical problems in the field of food security, including when working with unclaimed land shares and when implementing the state program for the re-development of abandoned agricultural lands.

Keywords

land use planning, variants of the new version of the law, land surveying, cadastral relations, state program

В развитии постсоветского земельного права четко выражены четыре совершенно различных этапа:

- его быстрое и весьма кардинальное обновление в начале 1990-х гг.;
- возникшая во второй половине того же десятилетия — после принятия Основного Закона — пробельность на федеральном уровне этой отрасли права (законы не принимались, а регулирование подзаконными актами не предусматривалось конституционными нормами);
- период укрепления отрасли после принятия Земельного кодекса (далее — ЗК РФ) и ряда других федеральных законов [1] (за это время сфера, регулируемая земельным правом, сузилась: земельные учет и налогообложение стали регламентироваться нормами других отраслей, — но в целом это был относительно стабильный период);
- обновление большей части его ключевых институтов за период с 2014 г. (за это время федеральный законодатель весьма детализировано определил новые правила предоставления участков, в том числе по программам «Дальневосточный гектар» и «Гектар в Арктике», их изъятия для публичных нужд, изменил порядок кадастрового учета, регистрации и защиты прав на землю (в частности, провел «лесную амнистию»), земельного надзора, мониторинга земель и кадастровой деятельности, тогда как в сфере землеустройства никаких законодательных новаций не произошло).

Между тем текущая фаза в развитии отечественного землеустройства и его правового регулирования характеризуется как раз наличием общественно-политического запроса на изменение посредством специального землеустроительного механизма сложившегося отношения к национальному богатству — земле. И это весьма схоже со временем Столыпинской реформы, когда фактически и была определена и законодательно закреплена суть российского землеустройства (не изменившаяся в условиях СССР и актуальная по сей день). Необходимость переустройства земельного хозяйства, наведения в нем порядка роднит то и нынешнее время. Тогда надо было упростить выход из крестьянской общины, ставшей для XX века явным рудиментом, и решить проблему малоземелья; сейчас — реосвоить значительные заброшенные площади (по некоторым данным, сейчас до 25–30 % пахотных земель являются выбывшими из хозоборота [2]). При этом и тогда, и сейчас надо было, во-первых, сделать так, чтобы реализующий это землеустроительный механизм был удобен и выгоден земледельцам, во-вторых, увязать вновь реализуемые землеустроительные меры с общим развитием аграрного хозяйства страны и регулирующим участием в этом государства, в-третьих, задействовать для успешного осуществления все составляющие этого механизма и мощь государства (софинансирование расходов, оперативное обновление правовой базы, задействование научного потенциала).

Впрочем, наличие (сейчас) запроса еще не означает, что направленные на это меры будут осуществлены. И нынешняя ситуация с нормативным обеспечением и фактическим состоянием отечественного землеустройства достаточно противоречива.

Конечно же, это традиционный для России инструмент земельного управления и реализации земельной политики государства, причем урегулированный нормами права всегда значительно подробнее, чем другие (большую часть истории отечественного землеустройства дополнявшие, обеспечивавшие его), такие как контроль, учет, процедуры возникновения, перехода и прекращения земельных прав и т. п.

Не изменились и ключевые факторы, под воздействием которых землеустройство развивалось и совершенствовалось (что дает основания предполагать его дальнейшее эволюционирование):

- Так, никуда не делись огромные в сравнении с европейскими государствами пространства

и меньшая плотность населения. Это из-за них у российских землевладений долго не было четких границ, а установлением их всегда (и в дореволюционной, и в советской, и в постсоветской России) занималось государство, тогда как в странах Европы это делали одни частные лица по заказам других — собственников участков. Из этого следовал особый государственный статус российских землеустроителей-межевиков (во второй половине XIX века российские межевые инженеры даже были военизированы).

- После реформ начала 1990-х гг., конечно же, нельзя говорить об исключительности госсобственности на все земли и участки, но последствия их национализации после революции 1917 г. (первые послереволюционные годы — социализации), приведшей к тому, что все правоотношения по их поводу, возникавшие в советский период, носили особый (абсолютно неимущественный) характер, а советские землеустроители занимались всеми землями, которые тогда входили в Единый государственный земельный фонд, сказываются до сих пор. Ведь именно советское землеустройство было ключевым среди других инструментов управления землепользованием, которые (земельные учет и контроль, предоставление и изъятие участков) либо обеспечивали проведение землеустройства, либо вообще входили в состав его мероприятий. Так, учет земель обеспечивал фиксацию проектных землеустроительных решений; предоставление (отводы) участков осуществлялись в соответствии с землеустроительными проектами; а контроль за землепользованием почти совпадал с авторским надзором за выполнением таких проектов. Все это окончательно закрепило публично-правовой характер регламентации землеустроительных работ. И это несмотря на то, что Россия традиционно входит в единую со странами континентальной Европы германо-романскую правовую семью, а содержание и методы работ, входивших в состав советского землеустройства (да и постсоветского), схожи с осуществляемыми в западно-европейских странах: Land Use Planning и Amenagement Foncier (планирование землепользования), Flurbereinigung (консолидация земель), Land Survey (межевание), Land Management (земельный менеджмент), Land Administration (управление земельными ресурсами), Physical Planning (территориальное планирование), которые регламентируются нормами скорее частного права (даже если они выполняются лицами, ассоциированными с публичной властью или по ее указанию) [3].
- Значительные финансовые, материальные и людские ресурсы, направляемые на село в послевоенный период (освоение целинных и залежных земель, решение задач по индустриализации сельхозпроизводства, укрупнение колхозов), обусловили дальнейший рост значения землеустройства в системе управления землепользованием. Ведь потребовался комплексный подход к его организации. И землеустройство тогда не просто было «первым» из вышеназванных инструментов, а стало пониматься как комплекс мер по госуправлению земельным фондом (фактически как синоним этого управления). Об этом писал, в частности, П.Ф. Лойко [4, с. 13].
- Относительно новым (в сравнении с тремя вышеуказанными), но весьма интенсивным (и остающимся таковым) фактором стали последствия аграрно-земельной реформы начала 1990-х гг. Первые годы землеустройство еще оставалось востребованным (схемы перераспределения земель, реорганизация агрохозяйств и их территориальная организация,

отводы участков фермерам), но почти сразу же были прекращены работы по разработке проектов внутрихозяйственного и межхозяйственного землеустройства. И по завершении связанных с реформой перераспределений земель единственной востребованной функцией землеустройства остались межевые работы. Вплоть до 2007 г. вряд ли кто мог предположить, что землеустроители прекратят их выполнять (ведь образование новых участков, преобразование существующих и споры на меже актуальны всегда), но реформирование кадастровых отношений [5] повлекло за собой то, что межевые работы в отношении участков «ушли» от них к кадастровым инженерам. В свою очередь, процесс сужения сферы землеустроительной деятельности (как на законодательном уровне, так и на практике) привел к дискуссионности самого понятия землеустройства как предмета правового регулирования (и возникающих при его проведении отношений). В научной и профессиональной среде стали возникать споры, что теперь считать объектом землеустройства (только неразмежеванные земли или также и отдельные участки вместе с их границами); должно ли оно ограничиваться только землями сельхозназначения или по-прежнему охватывать все земли (всех целевых категорий); каков теперь его характер (обязательность или добровольность землеустроительных мероприятий); кто должен им заниматься (выполнять землеустроительные работы будут организации, как и раньше, или граждане со статусом, схожим с кадастровыми инженерами); какие квалификационные требования к ним следует предъявлять; нужен ли специальный допуск (согласование, подтверждение соответствия) к их проведению (по аналогии с иными инженерно-изыскательскими работами — на основании лицензии, разрешения, аккредитации и т. п.) или сохранить положение текущего законодательства о возможности их выполнения любыми лицами [6, с. 14–18].

Соответственно, удовлетворять запрос на исправление недостатков в организации землепользования (в первую очередь в АПК) надо с учетом этих факторов, особенностей современного состояния земельного законодательства (см. выше) и тенденций в его развитии.

Учитывая отнесение Основным Законом земельного законодательства к совместной федерально-региональной сфере ведения, следовало бы охарактеризовать современную систему нормативных регуляторов землеустройства на обоих этих уровнях. Но все-таки при всей развитости региональной нормативной базы о землеустройстве следует признать ее полную ориентацию на федеральные законы. Поэтому применительно к региональному уровню ограничимся констатацией того, что за весь постсоветский период (к концу 2021 г.) региональными законодательными и исполнительными органами (последние также наделены возможностями нормотворчества) было принято более 125 тыс. актов, в той или иной степени регулирующих (затрагивающих) проведение землеустроительных мероприятий (в среднем 1,5 тыс. на регион). Из них более 1,5 тыс. были непосредственно специализированными актами по землеустройству. Впрочем, к настоящему времени почти половина из них утратила силу, что объясняется главным образом приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным, где сначала был принят специальный Федеральный закон (далее — закон о землеустройстве) [7], причем это произошло позднее принятия большинства региональных законов, а затем из него началась череда изъятий.

Что касается федерального уровня, то здесь система законодательного регулирования представлена

двумя статьями Земельного кодекса (далее — ЗК РФ), законом о землеустройстве, а также развивающими его положения правительственными и ведомственными актами.

Дополнить ЗК РФ нормами (даже специальной главой о землеустройстве), конечно, можно. Особенно если принять во внимание, что его действующая редакция является 142-й и большинство внесенных в него изменений — это дополнения, посвященные детализации регулирования тех или иных институтов земельного права. Так, если в изначальной редакции ЗК РФ включал в себя 18 глав и 103 статьи, то сейчас это 28 глав и 167 статей. В частности, в 2008 г. в ЗК РФ была включена новая глава «I.1. Земельные участки», в 2015 г. он был дополнен сразу семью новыми главами (V.1–V.6, VII.1), урегулировавшими вопросы предоставления и изъятия участков, а также их обмена, перераспределения и др., наконец, в 2018 г. в кодексе появились еще две новые главы — V.7 «Установление публичного сервитута в отдельных целях» (цели, условия их установления, подача ходатайства, уполномоченные органы и др.) и XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» (виды таких зон, порядок их установления).

Закон о землеустройстве также менялся — его действующая редакция является 13-й. Однако почти все внесенные в него поправки — это исключение из текста закона таких объектов и видов работ, которые всегда были в сфере землеустройства (причем составляли его суть). В результате такие работы либо «кому-то передали» (так, работы по межеванию участков «ушли» к кадастровым инженерам), либо стало просто непонятно, кто должен ими заниматься (например, определять границы различных зон — территориальных, с особыми условиями использования и др.). Соответственно, вполне логично пересмотреть положения этого закона в плане восполнения изъятий, осуществленных из него за последние годы, а еще лучше — принять его в новой редакции [8–10].

К настоящему времени разработаны и предложены для обсуждения профессиональным сообществом уже четыре варианта новой редакции закона о землеустройстве (далее — новая редакция закона).

Первый по времени из них был представлен еще в 2018 г. (вариант Минэкономразвития России), его ключевые положения были сориентированы на западный опыт и предусматривали отказ от преобладания публично-правовых регуляторов соответствующих правоотношений в пользу частно-правовых (вслед за кадастровыми инженерами). В течение следующих двух лет этот вариант дорабатывался (в том числе под влиянием негативных оценок землеустроительно-профессионального сообщества), а после реформирования системы федеральных органов в 2020 г. перешел Росреестру, к которому перешли и все полномочия и функции федерального Минэкономразвития в сфере землеустройства. Номинированная Росреестром новая редакция закона незначительно отличалась от варианта Минэкономразвития (вариант Росреестра).

Изначально несогласные с вариантом Минэкономразвития ученые, практики и преподаватели вузов подготовили свои предложения в виде варианта ГУЗ [11]. После передачи Правительством функций по разработке новой редакции закона от Росреестра к федеральному Минсельхозу в 2021 г. последний презентовал свой вариант, взяв за основу наработки ГУЗ.

В результате мы имеем 3–4 варианта новой редакции закона (варианты Минэкономразвития и Росреестра можно рассматривать как разные — отличия есть, причем принципиального характера, а можно — как развитие вторым наработок первого). Это, с одной стороны, свидетельствует о повышенном внимании (интересе) к проблеме перспектив законодательного регулирования землеустройства и дает основания надеяться на обновление в кратчайший срок всей системы законодательного регулирования этой сферы. В то же время наличие сразу нескольких вариантов, их конкуренция между собой

(точнее, их разработчиков) сказываются на ходе выработки общего, окончательного варианта (тормозит эту работу). Порой в целях достижения компромисса нормы новой редакции закона изменяются парадоксально. Это касается, например, статуса землеустроителя, который в действующем законодательстве никак не определен. Минэкономразвития в своем первом варианте предложило признать им гражданина-предпринимателя или работающего по найму у юридического лица (т. е. такой же статус, как и у кадастрового инженера). Затем оно же предложило признавать им организацию (бюджетное учреждение), причем такую, которая будет подведомственна Росреестру (фактически — монополиста). В вариантах самого Росреестра и ГУЗ землеустроитель опять гражданин, но только если он работает в этой организации. Последний вариант (Минсельхоз, 2022 г.) признает землеустроителем опять гражданина, который может быть как работником в организации (причем в любой — в частной, муниципальной или в госучреждении), так и предпринимателем-индивидуалом.

Представляется, что при решении вопроса о статусе землеустроителя в первую очередь следовало бы исходить из фактического состояния отечественной профессиональной среды землеустроителей, представленной следующими структурами и организациями:

- Союзом комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий, объединяющим около 60 организаций (со средней численностью порядка 50 человек), т. е. всего это около 3 тыс. специалистов, из которых более половины — землеустроители (почти 2 тыс. человек);
- Национальным союзом землеустроителей России, в который входят 22 организации, всего 1,5 тыс. работников, из них не менее 80 % — землеустроители;
- Ассоциацией частных землеустроителей России — около 1 тыс. инженеров-землеустроителей;
- кадастровыми инженерами — их Национальной палатой, насчитывающей 14 тыс. специалистов (из них около 40 %, или более 5,5 тыс. человек, — специалисты в области землеустройства и кадастров), общее же число кадастровых инженеров по стране во всех организациях — 26 тыс. человек [6, с. 196].

Следует отметить, что выбор того или иного варианта новой редакции закона важен не только для профессиональной среды землеустроителей, но и для земельно-правовой науки и первоочередных нужд АПК (практический аспект).

Так, для земельно-правовой науки важно, что нормы о землеустройстве уравновешивают частные начала, укоренившиеся в земельном праве за последние десятилетия (такие, как гражданский оборот участков, договорной характер согласования их границ и т. п.).

Практические же аспекты связаны с мерами по передаче муниципалитетам невостребованных земельных долей (пока этот процесс завершен в отношении лишь немногим более половины их суммарной площади [9; 12, с. 198]) — формирование соответствующих таким долям массивов должно вестись с соблюдением землеустроительных требований, а также с реализацией принятой в 2021 г. госпрограммы реосвоения заброшенных сельхозземель [13].

При оценке указанных вариантов следует исходить в том числе из следующего:

1) современное представление об отечественном землеустройстве и его законодательном регулировании сформировалось в результате длительного развития соответствующих общественных отношений (что было большей частью увязано с решением государственно-политических задач) и обусловлено

природно-климатическими особенностями страны и состоянием земельного фонда;

2) этому институту присущи традиции, поддерживаемые в профессиональной среде;

3) текущие проблемы и задачи в отечественных АПК и других землеемких отраслях весьма специфичны и принципиально отличаются от проблем и задач, решаемых землеустроителями европейских и других стран, поэтому заимствование зарубежного опыта (даже передового) должно быть аккуратным и обоснованным.

Список источников и литературы

1. Липски С.А. Новое в законодательной базе аграрного сектора // Экономист. 2004. № 8. С. 89–94.
2. Хлыстун В.Н., Липски С.А., Мурашева А.А. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография. М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2020. 296 с.
3. Волков С.Н., Липски С.А. Зарубежный опыт законодательного обеспечения землеустройства: учеб.-науч. пособие. М.: ФГБОУ ВО ГУЗ, 2019. 272 с.
4. Лойко П.Ф. Современное многоукладное землепользование (некоторые аспекты теории, мировой и отечественной практики). М.: Федеральный кадастровый центр «Земля», 2001. 111 с.
5. Федеральный закон от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости"» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2251.
6. Липски С.А. Законодательство о землеустройстве: проблемы и перспективы: монография. М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2022. 303 с.
7. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (с послед. дополн. и изм.) // Рос. газ. 2001. 23 июня.
8. Алакоз В.В. Правовое регулирование землеустройства и его практическая реализация // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2012. № 1. С. 59–63.
9. Рогатнев Ю.М. Новый этап развития землепользования и земельных отношений в пореформенный период // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 1. С. 12–19.
10. Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров: монография / под ред. С.В. Богомазова, А.И. Чурсина, А.А. Галиуллина. Пенза, 2019. 185 с.
11. Федеральный закон «О землеустройстве» (проект) / под ред. академика РАН С.Н. Волкова. М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2020. 144 с.
12. Липски С.А. Земельные доли в сельскохозяйственном землепользовании постсоветской России: возникновение, трансформация их статуса, текущие проблемы и пути их решения: монография. М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2020. 320 с.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 21. Ст. 3583.

Е.В. Лунева

Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казань
vilisa_vilisa@mail.ru

Правовая охрана геологического наследия на уровне СНГ

Аннотация

На уровне СНГ признается важность сохранения редких геологических объектов, создания и развития геопарков, а также необходимость правовой охраны абиотической составляющей природной среды в целом (геологических обнажений, объектов и комплексов неживой природы, горных территорий и др.). В посвященной особо охраняемым природным территориям статье модельного закона СНГ «О развитии и охране горных территорий» употребляется словосочетание «глобальные геопарки», однако не закрепляется их определение. Среди стран — участниц СНГ только в России функционирует единственный геопарк ЮНЕСКО, включенный в Глобальную сеть геопарков. Однако в стране до сих пор отсутствует федеральное законодательство, посвященное геопаркам, что привело к появлению отдельных региональных нормативных правовых актов. Развитие правовой охраны геологического наследия на уровне СНГ активизирует принятие соответствующих внутринациональных правовых норм.

Ключевые слова

геопарк, геологическое наследие, геологическое разнообразие, особо охраняемые природные территории, ЮНЕСКО, СНГ, модельный закон

E.V. Luneva

Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan
vilisa_vilisa@mail.ru

Legal protection of geological heritage at the CIS level

Abstract

At the CIS level, the importance of preserving rare geological objects, creating and developing geoparks, as well as the need for legal protection of the abiotic component of the natural environment as a whole (geological outcrops, objects and complexes of inanimate nature, mountainous areas, etc.) is recognized. The article of the CIS Model Law "On the Development and Protection of Mountainous Territories" dedicated to specially protected natural areas uses the phrase "global geoparks", but does not fix their definition. Among the CIS member countries, only Russia has a single UNESCO Geopark, which is included in the Global Geoparks Network. However, there is still no federal legislation on geoparks in the country, which has led to the emergence of separate regional regulatory legal acts. The development of legal protection of geological heritage at the level of the CIS will activate the adoption of appropriate domestic legal norms.

Keywords

geopark, geological heritage, geological diversity, specially protected natural areas, UNESCO, CIS, model law

В результате трех этапов формирования концепции геопарков в 1990–2015 гг. [1, p. 14] в конце 2015 г. официально [2, p. 36] появилась новая категория объектов ЮНЕСКО — глобальные геопарки ЮНЕСКО. Суть их создания — сохранение геологического наследия международного значения и его устойчивое использование [3]. Глобальные геопарки ЮНЕСКО направлены на установление связей между геологическим, природным и культурным наследием [Там же], совместное их использование [Там же, п. 2.2, подп. ii п. 3].

На мировом уровне разработана целостная концепция геопарков как форм устойчивого управления в области охраны и использования объектов геологического наследия международного значения, обеспечения георазнообразия [4, с. 192]. Применительно к глобальным геопаркам ЮНЕСКО нормативно закреплены понятие, значение, критерии, требования к географической представленности, оценка геологического наследия, процедура присвоения особого статуса, процедура и срок повторной аттестации, рекомендации по созданию национальных комитетов по геопаркам, сетевое взаимодействие геопарков, последствия отказа от присвоенного международного статуса и другие положения, в том числе содержащие отсылки к национальному законодательству [3].

Концепция геопарков активно развивается и набирает обороты. В научной литературе обосновывается роль геопарков в достижении целей ЮНЕСКО в области устойчивого развития на период до 2030 г. [5, p. 1, 11]. Увеличивается количество стран, присоединившихся к Глобальной сети геопарков. В 2022 г. режим глобальных геопарков ЮНЕСКО получили восемь новых объектов [6]. Значит, все больше государств осознает экологические, социальные и экономические выгоды от усиления охраны геологического наследия, расширения его туристического потенциала, популяризации геологической науки и экологического образования, а также развития сельских территорий.

На уровне СНГ, участницей которого является Российская Федерация, все активнее начинает обсуждаться вопрос правовой охраны и рационального использования ценных геологических объектов. В документах СНГ признается важность сохранения уникальных и редких геологических объектов, создания и развития геопарков, а также необходимость правовой охраны абиотической составляющей природной среды в целом.

Основа для правовой охраны геологического наследия СНГ была заложена в Модельном законе «Об особо охраняемых природных территориях» от 16 октября 1999 г. [7]. В нем содержатся положения об охране геологических обнажений (подп. «б» п. 2 ст. 15), сохранении ценных объектов и комплексов неживой природы (подп. «д» п. 4 ст. 22), типичных и редких ландшафтов (п. 1 ст. 6), природных ландшафтов (п. 2 ст. 2, п. 3 ст. 18, п. 3 ст. 21, подп. «а» п. 4 ст. 22).

10–11 сентября 2018 г. в г. Минске на XXII сессии Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр [8] рассмотрены перспективы сотрудничества государств — участников СНГ в рамках Международной программы по геонаукам и геопаркам ЮНЕСКО. По результатам обсуждения вопроса российской стороне (Всероссийский научно-исследовательский геологический институт имени А.П. Карпинского) было поручено совместно с геологическими службами государств — участников СНГ создать на сайте Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр [9] раздел «Уникальные геологические объекты стран СНГ как основы создания геопарков». В настоящее время указанный раздел находится в разработке.

В конце 2020 г. в процессе многоуровневых межмидовских консультаций в рамках СНГ на указанный год прошли консультации по теме «О взаимодействии государств — участников СНГ в рамках ЮНЕСКО». Впервые в истории межмидовских встреч обсудили аспекты деятельности и перспективные направления взаимодействия государств — участников СНГ

в рамках ЮНЕСКО, в том числе вопросы участия в мероприятиях, инициативах и проектах программы «Глобальные геопарки ЮНЕСКО» [10, п. 9].

Чуть позднее Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ был принят модельный закон «О развитии и охране горных территорий» [11] (далее — модельный закон), который сосредоточен на решении задач социально-экономического развития горных природных ландшафтов, горных экологических систем. Модельный закон был направлен в парламенты и рекомендован для использования в национальном законодательстве государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

В модельном законе единожды упоминается словосочетание «глобальные геопарки». Интересно, что говорится о них в статье, посвященной особо охраняемым природным территориям (далее — ООПТ). Так, согласно п. 4 ст. 29 модельного закона, «особой охране в соответствии с международными соглашениями и законодательством государства подлежат биосферные заповедники, глобальные геопарки, объекты всемирного природного и культурного наследия, рамсарские угодья, расположенные на горных территориях». Упоминание о глобальных геопарках среди нормативных положений об ООПТ не случайно. Согласно подп. vii п. 3 Руководящих принципов работы глобальных геопарков ЮНЕСКО, определение объекта в качестве геологического наследия в рамках глобального геопарка ЮНЕСКО должно получить юридическую защиту до представления заявки на получение международного статуса. Другими словами, геопарк должен быть образован исключительно в том месте, где ценные геологическое объекты изначально имели охранный режим [12, с. 34].

В модельном законе не используется термин «геологическое наследие». В то же время в документе говорится о природном наследии (п. 3 ст. 19, п. 1 ст. 22, п. 4 ст. 29), что, в принципе, охватывает геологическое наследие, однако не является достаточным для надлежащего сохранения последнего. В силу специфики геологического наследия как уникального элемента неживой природы, существенно влияющего на биоразнообразие, его правовую охрану и рациональное использование необходимо обеспечивать самостоятельными правилами.

На официальном сайте Глобальной сети геопарков [13] в перечне стран, в которых созданы и функционируют глобальные геопарки ЮНЕСКО, среди стран — участниц СНГ названа только Российская Федерация. Между тем на территории всех стран — участниц СНГ имеется большое разнообразие уникальных и ценных геологических объектов. Однако у стран — участниц СНГ внутринациональное законодательство о создании и функционировании геопарков не принято.

Например, в Республике Беларусь среди категорий ООПТ геопарк не заявлен [14, п. 1 ст. 3]. В то же время отсутствие в белорусском законодательстве термина «геопарк» не препятствует наделению отдельных категорий ООПТ режимом глобального геопарка ЮНЕСКО [15, с. 75]. Из легальных определений разных категорий ООПТ следует (пп. 1–3, 6 ст. 1), что наиболее эффективно создавать геопарк на основе национального парка, где ценные природные комплексы и объекты могут использоваться в самом широком спектре видов хозяйственной деятельности — природоохранной, научной, образовательной, туристической и рекреационной. В 2019 г. в национальном парке «Браславские озера» состоялась рабочая встреча группы экспертов международного проекта «Оценка природного потенциала и выявление возможностей создания геопарков в Республике Беларусь» гранта ЮНЕСКО с работниками научного отдела природоохранного учреждения, в результате которой были обсуждены перспективы и потенциал создания геопарка на территории национального парка, включения его во Всемирную сеть геопарков ЮНЕСКО [16]. Планируется, что к 2025 г. режим национального геопарка получат территории национальных парков «Браславские озера» и «Нарочанский» [17].

В Российской Федерации геопарк «Янган-Тау» (Республика Башкортостан) первый и пока единственный на всем постсоветском пространстве получил международный статус и был включен в Глобальную сеть геопарков ЮНЕСКО. В нашей стране в отсутствие федерального законодательства о геопарках начинают появляться соответствующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В Республике Башкортостан принят профильный нормативный правовой акт — Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 г. № 609-з «О геопарках в Республике Башкортостан» [18]. В нем под геопарком понимается территория, включающая в себя объекты, имеющие особую геологическую, биологическую, экологическую ценность, представляющая научный, образовательный, культурный, исторический и туристический интерес. К сожалению, в приведенном определении, а также в других нормах этого закона отсутствуют бланкетные отсылки к региональным нормативным правовым актам об ООПТ и недрах. Документ в основном состоит из декларативных положений о создании и развитии геопарков.

Таким образом, на уровне СНГ признается важность сохранения редких геологических объектов, создания и развития геопарков, а также необходимость правовой охраны абиотической составляющей природной среды в целом (геологических обнажений, объектов и комплексов неживой природы, горных территорий и др.). Развитие правовой охраны геологического наследия на уровне СНГ благотворно скажется на внутринациональном законодательстве о геопарках в странах — участницах СНГ.

Список источников и литературы

1. Du Y, Girault Y. A genealogy of UNESCO global geopark: emergence and evolution // International Journal of Geoheritage and Parks. 2018. № 2. P. 1–17.
2. Акты Генеральной конференции. 38-я сессия. Париж, 3–18 ноября 2015 г. Т. 1: Резолюции. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243325_rus/PDF/243325rus.pdf.multi (дата обращения: 15.01.2022).
3. Part B: UNESCO Global Geoparks. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/IGGP_UGG_Statutes_Guidelines_RU.pdf (дата обращения: 15.01.2022).
4. Лунева Е.В. Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании. Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права: сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А.К. Голиченков; сост. Л.Е. Бандорин, А.А. Воронцова, Н.М. Заславская. М.: Изд-во Московского университета, 2022. С. 192–196.
5. Briggs A., Dowling R., Newsome D. Geoparks – learnings from Australia // Journal of Tourism Futures. 2021. P. 1–15.
6. Восемь новых объектов получают статус Глобальных геопарков ЮНЕСКО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.unesco.org/ru/articles/vosem-novykh-obektov-poluchayut-status-globalnykh-geoparkov-yunesko-0 (дата обращения: 15.01.2022).
7. Модельный закон «Об особо охраняемых природных территориях»: принят в г. Санкт-Петербурге 16 октября 1999 г. Постановлением 14-6 на 14-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2000. № 23. С. 96–123.
8. Решение Экономического совета СНГ «О деятельности Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр в 2017–2020 годах»: принято в г. Москве 24 сентября 2021 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cis.minsk.by/ (дата обращения: 15.01.2022).
9. Межправительственный совет по разведке, использованию и охране недр: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: cis-geology.org (дата обращения: 15.01.2022).
10. Протокольное решение Совета министров иностранных дел СНГ «О реализации Плана многоуровневых межмидовских консультаций в рамках Содружества Независимых Государств на 2020 год»: принято в г. Москве 2 апреля 2021 г. // Единый реестр правовых актов и других

документов СНГ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cis.minsk.by/ (дата обращения: 15.01.2022).
11. Постановление № 51-12 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе "О развитии и охране горных территорий"»: принято в г. Санкт-Петербурге 27 ноября 2020 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2021. № 73. Ч. 2.
12. Лунева Е.В. Организация геопарков в России и особенности их правового режима // Lex russica. 2021. № 9(74). С. 32–43.
13. Global Geoparks Network. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.globalgeopark.org/aboutGGN/MemberList/index.htm (дата обращения: 15.01.2022).
14. Закон Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800150 (дата обращения: 15.01.2022).
15. Лунева Е.В. Правовая охрана геологического наследия // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 2. С. 69–78.
16. Геопарк ЮНЕСКО будет создан на территории Нацпарка «Браславские озера. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://vitvesti.by/ekologiia/geopark-iunesko-budet-sozdan-na-territorii-natcparka-braslavskie-ozera.html/ (дата обращения: 15.01.2022).
17. Впервые в Беларуси появятся национальные геопарки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://bsu.by/news/vpervye-v-belarusi-poyavyatsya-natsionalnye-geoparki-d/ (дата обращения: 22.01.2022).
18. Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 г. № 609-з «О геопарках в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2022. № 30(756). Ст. 1853.

Н.Г. Мартынова, В.Г. Кравченко

Тюменский индустриальный университет, Тюмень
martynovang@tyuiu.ru

Экологический каркас территории г. Тобольска

Аннотация

В данной работе рассматриваются особо охраняемые природные территории как центральный элемент в структуре экологического каркаса городской среды. Особое значение имеют экологические ядра, содержащие в себе видовое разнообразие, способное к сохранению и обеспечению экологической стабильности природных экосистем. Актуальность данной темы обусловлена проблемой сохранения биоразнообразия на ООПТ городского округа Тобольск, которые подвергаются сильному антропогенному воздействию в результате рекреационного и промышленного природопользования.

Ключевые слова

экологический каркас, особо охраняемые природные территории, экологические ядра

N.G. Martynova, V.G. Kravchenko

Tyumen Industrial University, Tyumen
martynovang@tyuiu.ru

The ecological framework of the territory of the city of Tobolsk

Abstract

In this paper, specially protected natural areas are considered as a central element in the structure of the ecological framework of the urban environment. Ecological cores containing species diversity capable of preserving and ensuring the ecological stability of natural ecosystems are of particular importance. The relevance of this topic is due to the problem of biodiversity conservation in protected areas of the Tobolsk urban district, which are subject to severe anthropogenic impact as a result of recreational and industrial environmental management.

Keywords

ecological framework, specially protected natural areas, ecological cores

По мере обострения экологических проблем, особенно связанных с эксплуатацией лесного сырья, минеральных и топливно-энергетических ресурсов, следствием которого являются разрушение и деградация естественных экосистем на обширных территориях и ареалах, становится важной необходимость сохранения уникальных земель земной поверхности и акваторий. В качестве ответа на всеохватывающую эксплуатацию природных ресурсов была создана сеть особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) на разных уровнях — от местного до международного. Формирующиеся системы выполняют роль экологического каркаса, а отдельные ООПТ служат ядром, позволяющим сохранять экосистемы в естественном состоянии, и способствуют восстановлению экосистем, пострадавших от антропогенного воздействия.

На сегодняшний день формирование экологического каркаса территории (далее — ЭКТ) как наиболее эффективного средства управления использованием природных ресурсов неизменно должно учитывать существующую сеть ООПТ. Специальные охраняемые территории обозначены как объекты для сохранения и устойчивого использования природных ресурсов. Это связанно с тем, что именно существующий природный каркас создает основу и предпосылки для формирования экологического каркаса [1]. В экологической структуре городской территории необходимо стремиться сохранить природу для будущих поколений и сделать ее доступной для всех.

Зеленые зоны в городах — это естественный способ сделать городскую среду более устойчивой и комфортной: зеленые зоны поглощают дождевую воду, снижая риск наводнений, деревья и растения помогают очистить воздух и уменьшить загрязнение, зеленые насаждения заставляют людей чувствовать себя счастливее и расслабленнее.

ЭКТ является территориальной системой, состоящей из непрерывной сети участков с различными режимами природопользования. Его основная цель — предотвращение потери биоразнообразия и деградации ландшафта, а также поддержание экологической стабильности территории [2]. ЭКТ выполняет широкий спектр функций:

- средообразующую;
- информационно-эталонную;
- средозащитную;
- ресурсоохранную;
- рекреационную;
- репродуктивную.

Для поддержания основных функций ЭКТ включает в себя следующие основные элементы:

1. Экологические ядра (экологические узлы территории) — это наиболее важные природные территории с наибольшим биоразнообразием, высоким эндемизмом и концентрацией редких видов животных и растений. Основные функции экологического ядра — обеспечение стабильности экосистемы и защита важнейших миграционных путей и мест обитания типичных редких видов флоры и фауны.
2. Транспортные коридоры (транзитные территории) служат связующим званом между экологическими ядрами каркаса. Экологические коридоры выполняют функции для передвижения живых организмов, находящихся в экологических узлах.
3. Буферные зоны — территории, снижающие негативное воздействие хозяйственной деятельности человека на экологические ядра и транзитные территории.
4. Территории экологической реставрации (зоны экологического восстановления) — участки, на которых восстанавливаются нарушенные экосистемы. Эти зоны особенно необходимы в освоенных районах из-за пространственных разрывов в морфологической структуре ландшафтов.

Экологическими узлами территории в структуре экологического каркаса города выступают особо

охраняемые природные территории. В районах, которые были значительно изменены деятельностью человека, заказники представляют собой «острова» относительно не нарушенных экосистем и ландшафтов. При оценке экологической сети ООПТ допустимо использовать принципы островной биогеографии, поскольку биоразнообразие зависит от размера «острова». Иначе говоря, чем больше его площадь, тем больше в нем видов.

На «островах» одинакового размера может встречаться разное количество видов в зависимости от их удаленности от центра. Чем дальше от него, тем меньше видовое разнообразие.

Динамическое равновесие предполагает, что количество видов на «острове» является результатом двух одновременных процессов — миграции и вымирания. Таким образом, наибольшее количество видов будет встречаться на крупных «островах», близко расположенных к крупным поселениям, а наименьшее — на удаленных и небольших «островах» [3].

Кроме того, экологическое ядро напоминает остров, окруженный со всех сторон природными и антропогенными ландшафтами. По мере хозяйственного освоения территорий, прилегающих к памятникам природы, их островная обособленность усиливается, что сказывается на протекающих в них процессах.

Для оценки биоразнообразия были получены данные о памятниках природы г. Тобольска (рис. 1) по числу видов сосудистых растений и животного мира, а также тех, кто занесен в Красную книгу Тюменской области.

Принцип островной биогеографии ярко выражен в памятнике «Панин бугор», у которого самые большие показатели площади территории и достаточное видовое разнообразие сосудистых растений и фауны.

Березовые и осиновые леса, имеющие вторичное происхождение, произрастают в восточной и юго-восточной частях Панина бугра. Состоят из разновозрастных деревьев. На склонах оврагов растут береза, осина, липа, встречается ольха серая. Подлесок представлен крушиной ломкой, жимолостью, шиповником коричным, малиной, встречается кизильник черноплодный. Травянистый покров на Панином бугре составляют осоки, сныть, майник двулистный, земляника лесная, костяника [4].

Более 70 видов относятся к лекарственным растениям, наиболее известными из которых является зверобой, также чернокорень аптечный, подмаренник северный и настоящий, несколько видов фиалок, душица обыкновенная, золотая розга.

Видовое разнообразие зависит в большой степени от ландшафтной структуры местности. Самые высокие показатели флоры и фауны имеет памятник «Киселёвская гора с Чувашским мысом»: при площади всего 92 га в его границах обитает 168 видов растений и животных. Важную ценность представляет ландшафт, представляющий часть Алафеевых гор, на котором расположены растительные формации высокодекоративных цветковых растений.

Разнообразна орнитофауна территории. В лесу и в зарослях кустарников отмечены дятлы, зяблики,

Рис. 1. Карта-схема природных памятников г. Тобольска



соловьи, дрозды рябинник и деряба, чечетки, кукушки, птицы из семейства врановых. Среди растительности встречаются виды практически всех отрядов энтомофауны: жесткокрылые, полужесткокрылые, стрекозы, прямокрылые, равнокрылые, чешуекрылые и др.

В памятнике «Окрестности Дома отдыха "Тобольский"» произрастает единственный липовый лес в окрестностях г. Тобольска. Здесь растут на склонах мощного берега р. Иртыш редкие и исчезающие, высокодекоративные виды флоры.

Особый интерес ООПТ г. Тобольска представляют растения, занесенные в Красную книгу Тюменской области. Это липа сердцевидная (Tilia cordata) (категория редкости 3), ковыль перистый (Stipa pennata) (3), башмачок крапчатый (Cypripedium guttatum) (3), кубышка малая (Nuphar pumila (Timm) DC) (3) и др. [5].

Памятники природы как природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения являются звеньями в системе экологических сетей и имеют важное значение в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия г. Тобольска. Видовое разнообразие животных и растений таких экологических ядер, как «Панин бугор», выполняют средообразующую, водорегулирующую, информационно-эталонную функции. Они обеспечивают экологическую стабильность, сохранение уникальных природных территориальных комплексов.

Список источников и литературы

1. Козин В.В. Ландшафтный анализ в нефтегазопромысловом регионе: монография. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2007. 240 с.
2. Стоящева Н.В. Экологический каркас территории и оптимизация природопользования на юге Западной Сибири (на примере Алтайского региона). Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2007. 140 с.
3. Новое в землеустройстве, кадастрах и кадастровой деятельности / О.В. Богданова, В.А. Бударова, А.В. Кряхтунов [и др.]. Тюмень: Тюменский индустриальный университет, 2021. 221 с.
4. Мирюгина Т.А., Шешукова Л.А., Харитонцев Б.С. Памятники природы Тобольска и Тобольского района: монография. Тобольск: Полиграфист, 2009. 228 с.
5. Мотошина А.А., Вдовюк Л.Н. Оценка эстетических свойств ландшафтов Тобольского района Тюменской области в рекреационных целях // Географический вестник. 2012. № 4(23). С. 10–20.

Т.Ю. Машкова

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
t_mashkova@miigaik.ru

Правовые инновации как механизм развития дальневосточных территорий

Аннотация

В статье проанализированы результаты почти 6-летней реализации специального законодательного акта по программе «дальневосточного гектара» по переселению граждан на удаленные территории Дальнего Востока. Рассмотрены изменения традиционного земельноправового регулирования, предусмотренные для успешной реализации дальневосточной программы.

Ключевые слова

«дальневосточный гектар», ФИС «НаДальнийВосток.рф», экологический туризм, рекреационный туризм, ООПТ Приморского края

T.Yu. Mashkova

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
t_mashkova@miigaik.ru

Legal innovations as a mechanism for the development of the Far Eastern territories

Abstract

The publication analyzes the results of almost 6 years of implementation of a special legislative act on the "Far Eastern hectare" program for the resettlement of citizens to remote territories of the Far East. The changes in the traditional land legal regulation provided for the successful implementation of the Far Eastern program are considered.

Keywords

Far Eastern hectare, FIS "Nadalnyvostok.rf", ecological tourism, recreational tourism, protected areas of Primorsky Krai

Программа переселения и закрепления российских граждан в отдаленных районах Дальнего Востока, т. е. программа «дальневосточного гектара», действует в стране более 5 лет. Для ее реализации в 2016 г. был принят специальный федеральный закон (далее — закон «о дальневосточном гектаре») [1]. В то же время пока прогнозные ожидания российских властей по темпам переселения граждан в удаленные от центральной части страны регионы (далее — ДФО) не достигнуты, хотя география программы постоянно расширяется. Так, первоначальное применение дальневосточного закона было ограничено территориями девяти субъектов РФ, а затем с учетом присоединения сибирских регионов охват программой был распространен еще на 2 ранее сибирских субъекта РФ: Бурятию и Забайкальский край [2].

Следует отметить, что типичные земельно-правовые отношения, предусмотренные Земельным кодексом РФ [3], законом о «дальневосточном гектаре» были серьезно изменены. Так, в отличие от норм п. 12 ст. 23 главного земельного закона, предусмотрен иной порядок предоставления публичного сервитута: правообладатель безвозмездно выделенного дальневосточного земельного участка, обремененного сервитутом, не вправе требовать соразмерную плату за проход и проезд через его участок от лиц, заинтересованных в сервитуте. При этом при отсутствии возможности или возникшем затруднении в использовании участка с обременением публичным сервитутом интересы обладателя земельного участка учтены специальным механизмом, для чего взамен платы предусмотрено либо изменение границ предоставленного земельного участка, либо на основании заявления в уполномоченный орган предоставление другого земельного участка в рамках программы «дальневосточного гектара». Другим отличием публичного сервитута на дальневосточных землях является учет результатов общественных слушаний при его установлении.

Практически каждая статья закона «о дальневосточном гектаре» является нововведением типичных земельно-правовых отношений. Так, потенциальные обладатели «дальневосточного гектара» имеют однократное право получения в безвозмездное пользование участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, а в отдельных случаях и земель населенных пунктов. После пятилетнего срока успешного освоения земельный участок может быть оформлен также совершенно безвозмездно либо в частную собственность (в случае получения гектара земли из состава земель сельскохозяйственного назначения), либо в длительную аренду сроком на 49 лет (в случае предоставления земель лесного фонда РФ). Для исправления недостаточно высоких темпов реализации дальневосточной программы в закон «о дальневосточном гектаре» были внесены поправки, позволяющие после успешного освоения гектара выделять дополнительно еще по гектару в расчете на каждого переселенца [4]. Более того, для расширения возможностей программы в первоначальную версию закона «о дальневосточном гектаре», который позволял претендовать на дальневосточные земельные участки только российским гражданам, в 2019 г. были внесены изменения в ст. 1, 2, 4. Они позволили закреплять «дальневосточные гектары» гражданам зарубежных стран, имеющим статус участников Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию зарубежных соотечественников [5].

По данным Федеральной информационной системы (ФИС) «НаДальнийВосток.рф», за более чем пятилетний период реализации программы правом безвозмездного закрепления дальневосточной земли на декабрь 2021 г. воспользовались чуть более 200 тыс. россиян, а более 100 тыс. из них уже зарегистрировали свои права на земельные участки [6]. При этом среди целей использования дальневосточных земельных участков чаще всего можно встретить жилищные и предпринимательские интересы

граждан: от индивидуального жилищного строительства, подсобного и дачного хозяйства до сельского хозяйства, садоводства, огородничества, сбора и переработки дикоросов, фермерского хозяйства. Встречаются и такие цели, как оказание разного рода услуг, включая разнообразные формы туризма. Повышенный интерес среди потенциальных обладателей «дальневосточных гектаров» в последнее время вызывает экологический и приключенческий туризм вплоть до путешествий экзотических видов на собачьих упряжках.

Следует отметить, что дальневосточные территории имеют богатый потенциал, очень выгодное геополитическое положение и большие возможности для развития разных видов туризма, в том числе экологического туризма, который стал активно развиваться в последнее время. Большой туристический интерес к региону имеют не только внутренние туристы-россияне, но и граждане приграничных густонаселенных стран: Япония, Китай, Южная Корея. Богатейшая, девственная и во многом уникальная природа Дальневосточного региона, весьма удобное географическое положение, определившее российский Дальний Восток перекрестком многих международных маршрутов, всегда привлекали путешественников: как для отдыха, так и в целях туризма. Особый интерес туристов вызывают памятники природы, большое количество которых имеется в дальневосточных регионах России, что обеспечивает значительный потенциал для развития экологического туризма в силу повышенного интереса к неповторимой природе региона. Усиливают туристическую привлекательность региона наличие культурных и этнографических поселений с богатой историей развития народностей, с многочисленными историко-культурными памятниками. С учетом указанной специфики региона на Дальнем Востоке имеют перспективу развития различные виды туризма: экологический, рекреационный, культурно-познавательный туризм, морской отдых с лечебным оздоровлением и т.п. Не менее велики перспективы развития в этих местах экстремально-приключенческого, горнолыжного и других активных видов туристического отдыха. В то же время широкие возможности въездного туризма из других, особенно центрально-европейских, регионов России пока сдерживают недостаточный уровень развития дальневосточной туристической инфраструктуры, высокая стоимость авиаперелетов, хотя ряд мер государственной поддержки (компенсация стоимости авиабилетов и др.) делает дальневосточный туризм вполне конкурентоспособным.

В то же время в последние годы ситуация с приоритетом зарубежного туризма в Китай и Корею среди дальневосточных жителей стала ослабевать и меняться в пользу внутреннего туризма. Несмотря на сложности, связанные с довольно суровым климатом (низкие температуры воздуха зимой почти на всех территориях региона, высокая периодичность морских циклонов, характерная для большинства островов региона, особенно для Камчатки, Курильских островов и острова Сахалин), Дальневосточный регион имеет широкие возможности для развития многих видов туризма, особенно экологического туризма.

Следует отметить правовую неопределенность и пробельность понятий, применяемых для разного вида туризма. До сих пор в отечественном законодательстве не закреплено конкретных правовых понятий экологического, природно-познавательного, приключенческого и прочих разновидностей туризма, хотя эти термины используются в нескольких нормативно-правовых актах. Трудно не согласиться с мнением М.В. Васильевой, которая в своей работе «К юридическому определению понятия экологического туризма», наряду с подробным правовым анализом применения синонимических терминов понятия экотуризма, заключает: «Экологический туризм на особо охраняемых природных территориях может быть определен как пребывание граждан на особо

охраняемых природных территориях с познавательными и рекреационными целями, не нарушающее установленные для таких территорий нормативы допустимой антропогенной нагрузки и соответствующее их задачам» [7]. Вышеуказанные факторы приводят к активному развитию экологического туризма на Дальнем Востоке, что стало особенно актуально для участников программы «дальневосточного гектара».

Поскольку по данным Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики, по освоению программы «дальневосточного гектара» региональное лидерство по количеству выданных участков прочно удерживает Приморский край, целесообразно рассмотреть развитие и перспективы экологического туризма именно на примере этого региона [8]. В то же время, по данным Ю.И. Берсенева, только площадь всех особо охраняемых природных территорий Приморского края составляет рекордные по сравнению со всеми остальными российскими регионами 14 % от его территории. Более того, в регионе имеется наибольшее для одного субъекта РФ число заповедников — 6. Кроме того, развитию экологического туризма в регионе способствует большой спектр иных категорий ООПТ: заказники, национальные и природный парк, около 300 памятников природы [9]. Но более активному развитию экотуризма в регионе препятствует ряд сложностей. Это не только часто встречающаяся труднодоступность объектов экотуризма, низкая развитость туристской инфраструктуры (условия проживания, недостаточность обустроенных экотроп, туристических маршрутов и т.п.).

Следует отметить, что развитие туристической отрасли Приморского края осуществляется на основании Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 года [10]. В указанном нормативно-правовом акте формирование инфраструктуры туризма установлено в качестве одного из приоритетных направлений, при этом поставлена цель достижения соответствия туристической инфраструктуры мировым стандартам. Так, в последние годы в крае задействованы около 60 природно-экологических туристских маршрутов, которые реализуются в разных формах (пешеходные, водные, мотоавтомобильные, смешанные). Подобные показатели по развитию туротрасли региона способствуют активному выбору обладателями «дальневосточного гектара» именно такого вида деятельности, как экологический туризм. Так, согласно данным Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики, десятая часть получателей «дальневосточного гектара» занимаются на них именно туристическими проектами [11]. Обладатели земельных участков используют их для открытия новых экологических маршрутов, турбаз, этнографических центров, что позволяет шире знакомиться в рамках экологического туризма с уникальными объектами дальневосточной природы и ландшафтов.

В контексте изложенного показателен пример коллективного использования «дальневосточного гектара», который позволил создать единый рекреационно-туристический проект площадью 50 га под объект экологического туризма — «Курортный Дальний Восток» на полуострове Янковского, в Хасанском районе Приморского края, в непосредственной близости от побережья залива Петра Великого Японского моря [11]. При этом земельные участки зарегистрированы единым массивом, что увеличивает возможности для развития экологического туризма. Уникальные ландшафты и экосистемы субтропической зоны этой территории предоставляют широкие возможности проведения туристической и образовательно-просветительской деятельности, а также возможности проведения различных спортивно-оздоровительных мероприятий. Авторы проекта намерены продвигать идеи экологического просвещения, здорового образа жизни, включая занятия йогой. На территории рекреационно-туристического объекта подготовлены тропы

для пешего туризма и оздоровительного бега. Все проектные объекты и домики для туристов сооружены с использованием современных энергосберегающих технологий и гармонично вписаны в природные ландшафты территории. Кроме того, авторы проекта используют средства ландшафтного дизайна и планируют мощную высадку на участке деревьев для восстановления лесной растительности после недавних пожаров. При этом для облагораживания территории используют экологические и просветительские акции. Опыт активного развития экотуризма среди приморских претендентов на «дальневосточный гектар» может быть с успехом внедрен и в других дальневосточных субъектах.

Таким образом, применение управленческо-правовых инноваций, а также расширение социально-экономических механизмов в рамках программы «дальневосточного гектара» способствуют успешной реализации самой программы по закреплению на пустующих дальневосточных территориях российских граждан. Среди указанных механизмов широкие возможности приобретает развитие экологического туризма, которое серьезно расширяет эколого-просветительскую и туристическую составляющие социально-экономического развития восточных регионов страны.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/40772 (дата обращения: 15.05.2022).
2. Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43719 (дата обращения: 15.05.2022).
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/?ysclid=m3nii1irid848511965 (дата обращения: 15.05.2022).
4. Минвостокразвития предлагает гражданам еще один «дальневосточный гектар» // ТАСС. 2018. 1 июня. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tass.ru/ekonomika/5256283 (дата обращения: 15.05.2022).
5. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и статью 3 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43927 (дата обращения: 15.05.2022).
6. ФИС «На Дальний Восток». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://надальнийвосток.рф (дата обращения: 15.05.2022).
7. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex Russica. 2020. № 4. С. 34–52.
8. На «дальневосточных гектарах» в Приморском крае… [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.dv.kp.ru/daily/27285/4422185/?ysclid=m3niqlpuyf945445062 (дата обращения: 15.05.2022).
9. Берсенев Ю.И. Особо охраняемые природные территории Приморского края: существующие и проектируемые: монография. Владивосток: Изд-во ДВФУ, 2017. 202 с.
10. Стратегия социально экономического развития Приморского края до 2025 года: утв. Законом Приморского края от 20 октября 2008 г. № 324-КЗ. [Электронный ресурс], https://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/economics/development/strategy/pk-25.php?ysclid=m3niud7iyr483777470 (дата обращения: 15.05.2022).
11. Туризм на «дальневосточных гектарах»: рассказываем о новом проекте для отдыха на Дальнем Востоке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minvr.gov.ru/press-center/news/turizm-na-dalnevostochnykh-gektarakh-rasskazyvaem-o-novom-proekte-dlya-otdykha-na-dalnem-vostoke-32068/?view=desktop (дата обращения: 15.05.2022).

Г.А. Мисник

Российский государственный университет правосудия, Москва
galmisnik@yandex.ru

Правовое обеспечение актуализации информационных ресурсов в сфере градостроительной деятельности

Аннотация

Статья посвящена анализу изменений градостроительного законодательства, направленных на упрощение порядка корректировки градостроительной документации в целях отражения в ней актуальных градостроительных решений. Законодательством предусмотрена возможность подготовки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселений и городских округов. Реализация данных положений законодательства осложнена существованием в законодательстве противоречий в части установления иерархии градостроительных документов, что создает риски отражения в едином документе недостоверных сведений о режиме земель, границах территориальных зон и зон с особыми условиями использования территорий. В статье обосновывается необходимость закрепления в законодательстве унифицированной процедуры актуализации градостроительной информации, подлежащей отражению в едином документе.

Ключевые слова

единый, документ, закон, право, земельный, участок, территориальное, планирование, документация, зонирование

G.A. Misnik

Russian State University of Justice, Moscow
galmisnik@yandex.ru

Legal support for the updating of information resources in the field of urban planning

Abstract

The article is devoted to the analysis of changes in urban planning legislation aimed at simplifying the procedure for adjusting urban planning documentation in order to reflect actual urban planning decisions in it. The legislation provides for the possibility of preparing a single document of territorial planning and urban zoning of settlements and urban districts. The implementation of these provisions of the legislation is complicated by the existence in the legislation of contradictions in terms of establishing a hierarchy of urban planning documents, which creates the risks of reflection in a single document of inaccurate information about the regime of land, the boundaries of territorial zones and zones with special conditions for the use of territories. The article substantiates the need to enshrine in the legislation a unified procedure for updating urban planning information to be reflected in a single document.

Keywords

single, document, law, law, land, plot, territorial, planning, documentation, zoning

Развитие градостроительного законодательства имеет дуалистичный характер, что проявляется в реализации одновременно двух противоположных тенденций. С одной стороны, в законодательство вносятся изменения, направленные на унификацию правового режима земель, предназначенных для строительства. С этой целью в декабре 2022 г. принят Федеральный закон № 541 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и статью 18.1 Федерального закона "О защите конкуренции"», в соответствии с которым два самостоятельных вида градостроительной документации, имевших различное правовое значение (генеральный план поселения и документы градостроительного зонирования) объединены в единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, городского округа — генеральный план поселения, городского округа (далее — единый документ). С другой стороны, действуют положения законодательства, предусматривающие исключения из общего порядка установления иерархии градостроительных документов, что порождает противоречивость сведений о правовом режиме земель, предназначенных для строительства. В этих условиях эффективность действия положений законодательства о создании единого документа в отсутствие установленных законодательством правовых основ актуализации градостроительной информации вызывает сомнение.

Противоречивость документов территориального планирования и градостроительного зонирования на протяжении ряда лет обсуждается в правовой литературе. По мнению Н.В. Кичигина, территориальные зоны ПЗЗ должны соответствовать функциональным зонам генеральных планов. Таким образом, выстраиваются соотношение и взаимосвязь генерального плана и ПЗЗ, а также преемственность указанных документов градостроительного регулирования [1]. Необходимость устранения противоречий названных видов документации послужила основанием для рассмотрения вопроса об объединении названных документов [2].

Указанные противоречия сведений о функциональных и территориальных зонах в значительной степени обусловлены неопределенностью в вопросе об основаниях установления и изменения разрешенного использования земельных участков. В целях устранения противоречий законодательства, регулирующих порядок установления режима земель и земельных участков, внесены изменения в ст. 7 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ). С 10 января 2022 г. вступила в силу новая редакция названной статьи, в соответствии с которой основной и условно разрешенные виды разрешенного использования земельного участка считаются выбранными со дня внесения сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН). Из содержания данной нормы следует, что данные виды разрешенного использования могут осуществляться только с момента соответствующей даты. Вспомогательный вид разрешенного использования осуществляется правообладателем без внесения сведений в ЕГРН. В судебной практике возникает вопрос: можно ли считать целевой режим земельного участка соблюденным, если вспомогательный вид разрешенного использования фактически поглощает основной вид разрешенного использования (например, если большая часть жилого дома используется в предпринимательских целях).

По этому вопросу сформирована практика Верховного Суда РФ. Как указал Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики № 2 2022 г., утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 12 октября 2022 г., использование объекта недвижимости для целей, не предусмотренных договором аренды земельного участка, допускается в пределах нормативов, установленных градостроительным регламентом. Нельзя увеличивать размер платы за аренду земли из-за того, что арендатор использует часть здания для ведения вспомогательных видов

деятельности, если размер этой части соответствует нормативным требованиям в конкретном регионе. Предметом спора явилось требование об изменении размера арендной платы за использование земельного участка в связи с осуществлением арендатором вспомогательного вида разрешенного использования, не предусмотренного договором аренды. Арендатор, использующий участок по основному виду разрешенного использования, вправе осуществлять в принадлежащих ему объектах капитального строительства на таком участке вспомогательный вид деятельности, предусмотренный градостроительным регламентом для данной территориальной зоны. Площадь объектов, переданных для этой деятельности, исходя из нормативных актов г. Москвы, должна составлять не более 25 % площади всех капитальных объектов. В таком случае отсутствуют основания для вывода об использовании участка не по целевому назначению или о несоответствии фактического вида использования целям предоставления участка и необходимость пересчета кадастровой стоимости земельного участка и арендной платы за него (п. 18 Обзора). Таким образом, в том случае, если указанный норматив локальными правовыми актами не установлен, вспомогательный вид разрешенного использования может осуществляться без ограничения размера части объекта или земельного участка, в пределах которых осуществляется такая деятельность. По сути, в результате фактических действий правообладателя изменяется режим земельного участка, что не получает своего юридического выражения в виде записи в ЕГРН. В этом случае формирование градостроительной информации в едином документе не будет отражать фактическое использование земель.

Проблема противоречия сведений о режиме земель, подлежащих внесению в единый документ, осложнена также наличием в законодательстве положений, предусматривающих ряд исключений из общего правила иерархии градостроительной документации. Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 2 апреля 2022 г. № 575, до 1 января 2024 г. допускается подготовка проекта планировки для размещения линейных объектов федерального и регионального значения в отсутствие актов территориального планирования. Следовательно, в отношении объектов, созданных в названный период, не действуют требования об отражении планируемого размещения названных объектов на соответствующих территориях. Внесение в единый документ сведений о данных землях на основании документов территориального планирования будет являться неактуальным.

Задача актуализации сведений о режиме земель для отражения в едином документе наиболее остро стоит в тех случаях, когда строительство объектов осуществляется в дозволительном режиме, т. е. без получения разрешения на строительство и утверждения проекта планировки территории. Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержден постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300.

Согласно п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ, в указанном порядке, т. е. на основании разрешения на использование земель, осуществляется размещение временных и вспомогательных сооружений. При этом в законодательстве не раскрывается понятие вспомогательного объекта, что порождает вопросы об отнесении к данной категории объектов таких сооружений, как водопроводы, подземные линейные сооружения, линейные объекты канализации, тепловые сети всех видов и др. Письмом Росреестра от 13 апреля 2020 г. № 3215-АБ/20 «Об объектах вспомогательного использования» разъяснено данное понятие. По мнению Росреестра, создание зданий и сооружений вспомогательного использования может (должно)

предусматриваться в проектной документации объектов капитального строительства. Иначе говоря, если создание таких объектов отражено в проектной документации, то они создаются как вспомогательные объекты и их строительство может осуществляться на основании разрешения на использование земель. Следовательно, строительство таких объектов не предполагает и изменения правового режима земельного участка, а сведения о таком использовании не будут отражены в едином документе.

Еще одним шагом на пути либерализации законодательства о строительстве линейных объектов явилось принятие постановления Правительства РФ от 12 ноября 2020 г. № 1816, утвердившего Перечень случаев, при которых для строительства и реконструкции линейных объектов не требуется подготовка документации по планировке территории: строительство объектов, являющихся элементами обустройства автомобильных дорог, автомобильных дорог (категорий 4 и 5 (одна и две полосы движения), другие случаи. Как видим, для строительства таких объектов, следуя указанной выше логике правового регулирования данной деятельности, состоящей в признании таких объектов вспомогательными, не требуется ни разрешения на использование земель, ни разрешения на строительство.

Не менее сложным является вопрос обеспечения достоверности сведений о зонах с особыми условиями использования территорий. В апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 46-АПГ17-15 и определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 февраля 2015 г. № 78-АПГ14-39 отмечается крайне низкая степень актуальности информации о зонах с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ), получающей отражение в генпланах поселений и городских округов. В целях обеспечения достоверности сведений о ЗОУИТ в законодательстве закреплены положения, предусматривающие специальный порядок актуализации данных сведений в градостроительной документации. В соответствии с ч. 9 ст. 33 Градостроительного кодекса РФ [3] применяется процедура упрощенного внесения изменения в ПЗЗ (через их уточнение) с целью обеспечения корректного отображения ЗОУИТ. В случае поступления от органа, уполномоченного на установление зоны, требования об отображении границ ЗОУИТ, либо получения от органа регистрации прав сведений об установлении, изменении или прекращении существования ЗОУИТ, либо со дня выявления оснований для внесения изменений в правила землепользования и застройки глава местной администрации обязан обеспечить внесение изменений в правила землепользования и застройки путем их уточнения. При этом утверждение изменений в правила землепользования и застройки в целях их уточнения не требуется. Таким образом, информация, отображенная в ПЗЗ, может отличаться от генплана, и является актуальной.

Неопределенность в вопросе о системе градостроительной документации, непоследовательность в установлении иерархической связи градостроительных документов различного уровня, а также признание фактического землепользования основанием установления правового режима земель и земельных участков диктуют необходимость закрепления в Градостроительном кодексе РФ положений, предусматривающих единый порядок актуализации градостроительной документации, на основании которой будет формироваться единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселений и городских округов.

Список источников и литературы

1. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 2(149). С. 12–17.

2. Бражникова О.С. Генеральный план и Правила землепользования и застройки: соотношение и пределы внесения изменений // Хозяйство и право. 2022. № 8. С. 89–97.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/?ysclid=m302fx9j7k886458000 (дата обращения: 12.09.2022).

В.В. Михольская, К.О. Хачатрян

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва

vvmiholskaya@yandex.ru
karina-marina@ya.ru

Особенности получения и использования пространственных данных для предпроектного анализа в градостроительстве

Аннотация

В статье рассматриваются особенности получения и использования пространственных данных в парадигме предпроектного анализа в области архитектуры и градостроительства. Проведен аналитический обзор источников пространственных данных, выявлены основные источники, применяемые в предпроектном градостроительном анализе городского пространства. На основе проведенного анализа авторами даются рекомендации по устранению проблем в исследуемой области.

Ключевые слова

предпроектный анализ, источники пространственных данных, анализ территории, геоинформационные системы общественного участия

V.V. Mikholskaya, K.O. Khachatryan

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
vvmiholskaya@yandex.ru
karina-marina@ya.ru

Features of obtaining and using spatial data for pre-project analysis in urban planning

Abstract

The article discusses the features of obtaining and using spatial data in the paradigm of pre-project analysis in the field of architecture and urban planning. An analytical review of spatial data sources was carried out, the main sources used in the pre-project urban planning analysis of urban space were identified. Based on the analysis, the authors give recommendations on how to eliminate problems in the studied area.

Keywords

pre-project analysis, spatial data sources, territory analysis, geoinformation systems of public participation

Импульсом для рассмотрения обозначенной в названии темы послужил ряд проблем, отмеченных в Государственной программе Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» [1], утвержденной Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148, к которым, в частности, отнесены разрозненность информации об объектах недвижимости, пространственных данных, несогласованность форматов и отсутствие механизмов интеграции.

Необходимо начать с самого понятия пространственных данных. Согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», под пространственными данными понимаются данные о пространственных объектах, включающие сведения об их форме, местоположении и свойствах, в том числе представленные с использованием координат.

Предпроектный анализ в градостроительстве представляет собой один из наиболее важных функциональных компонентов, является связующим звеном, увязывающим архитектурное проектирование с общим развитием территории. Ни один проект не обходится без подготовительного этапа — исследования, которое включает в себя анализ градостроительной ситуации, характеристики участка проектирования с учетом его контекста. Градостроительные предпроектные исследования подразумевает работу с планами, картами и большим количеством разного рода геоданных с привязкой к определенной точке локации и описанием количественных и качественных характеристик, являющихся результатом градостроительных, архитектурных, антропологических, социальных, экономических и других исследований. Данные необходимы для понимания общей картины каких-либо процессов.

В первую очередь такие данные можно получить из государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее — ГИСОГД), ведение которых предусмотрено Градостроительным кодексом РФ. Целью их создания определено обеспечение всех участников градостроительной деятельности, включая публичных, достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной деятельности. Сведения ГИСОГД являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, отнесенных федеральными законами к категории ограниченного доступа. С 1 декабря 2022 г. вступили в силу Правила ведения государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности РФ и Правила предоставления доступа к сведениям, содержащимся в указанной информационной системе.

В то же время при разработке проекта существует объективная необходимость обращения к иным информационным системам, таким как Федеральный фонд пространственных данных (далее — ФФПД), фонды пространственных данных субъектов РФ, а также ведомственные фонды пространственных данных, например фонд пространственных данных Федерального агентства лесного хозяйства, так называемый лесной фонд пространственных данных, ведение которого возложено на ФГБУ «Рослесинфорг», Федеральная государственная информационная система Единого государственного реестра недвижимости (далее — ФГИС ЕГРН), Федеральная государственная информационная система территориального планирования, Федеральный фонд данных дистанционного зондирования Земли из космоса и др.

Открытые данные об исторической среде и наличии сведений по объектам культурного наследия можно получить из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации [2].

Информация, содержащаяся в перечисленных фондах, и предоставляемые из них данные являются

официальными. Однако архитекторы и проектировщики обращаются и к иным источникам. Например, для проектирования таких параметров, как функция места, интенсивность его использования, архитектор обычно использует разные базы (в том числе неофициального характера), содержащиеся в составе отечественных и зарубежных информационных ресурсов, таких как «Яндекс.Карты», Google Maps, OpenStreetMap, ArcGIS Hub, PastVu, Retromap, SintineHub EO Browser, каталоги спутниковой съемки, а также ортофотопланы, имеющиеся в различных архивах карты и планы на бумажных носителях и др.

Основным и самым первичным методом предпроектного анализа в градостроительстве является ознакомление с текущей ситуацией, расположение будущего объекта, выявление определенного перечня свойств, которыми он должен обладать [3]. Для этого архитекторам нужны официальные, достоверные и актуальные сведения об уже существующих пространственных объектах. Несмотря на установленный порядок получения и использования пространственных данных из официальных информационных систем, существуют определенные недостатки практического характера, связанные с их использованием, что затрудняет осуществление предпроектной деятельности.

Доступ к сведениям, материалам и документам, содержащимся в ГИСОГД, осуществляется с использованием официальных сайтов в сети Интернет и устанавливается Правительством Российской Федерации. Все сведения должны быть доступны для ознакомления на таких официальных сайтах в сети Интернет всем заинтересованным лицам без взимания платы (п. 8 ст. 56 Градостроительного кодекса РФ).

Иные государственные информационные ресурсы содержат как открытые данные, так и данные и материалы, которые не подлежат размещению в открытом доступе, использование которых осуществляется в заявительном порядке. Например, данные ФФПД или ФГИС ЕГРН можно получить, направив запрос в публично-правовую компанию «Роскадастр», которая в настоящее время осуществляет предоставление этих государственных услуг. Как правило, их предоставление осуществляется за плату. Так, за предоставление геодезических данных и картографических материалов из ФФПД взимается установленная плата.

Специалисты в области архитектурной и градостроительной деятельности отмечают, что часто приходится получать данные по одному и тому же объекту из разных источников. Процедура их предоставления достаточно длительна и зачастую превышает нормативно установленные сроки.

Первое, на что стоит обратить внимание, — это то, что само определение «пространственные данные» не раскрывает, какие конкретно свойства пространственного объекта подлежат отнесению к пространственным данным с их включением в тот или иной фонд пространственных данных, что не позволяет специалистам оперативно принять решение о необходимости их получения для конкретного проектирования в конкретном фонде либо обращения к различным информационным ресурсам и базам данных для получения нужных сведений, которые часто дублируются. Последнее увеличивает сроки проектирования и увеличивает финансовую составляющую проекта.

Город — это территориальная социально-эколого-экономическая система, где демонстрируется территориальное проявление интересов государственных, общественных и частных. Найти баланс интересов — одна из сложнейших задач в жизнедеятельности современных городов. И если раньше, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, площадкой взаимодействия публичной власти с населением на стадии разработки проекта была форма обязательных публичных слушаний (общественных обсуждений), то в последнее время возникает и новая культура диалога — соучаствующее

проектирование. Особенностью соучаствующего проектирования является привлечение к исследованиям всех конечных пользователей проектируемых территорий: местных жителей, инвесторов, арендаторов и др. В роли заказчика таких исследований нередко выступают городская администрация, инвесторы или девелоперы. Большинство полученных данных носит субъективный характер и формируют так называемые субъективные пространственные данные.

По мнению отдельных зарубежных исследователей, к таким данным следует отнести архитектурное и градостроительное пространство, организацию доступности и дорог, зеленые зоны, люди и социальные отношения, услуги здравоохранения и социальные услуги, культурные и рекреационные услуги, коммерческие услуги, транспорт, стиль жизни, загрязненность среды и уход за средой [4]. Все эти характеристики привязаны к месту. Инструментарием решения задач такого вида стали геоинформационные системы общественного участия (далее — ГИСОУ). Иллюстрацией такого рода городских исследований является конкурс Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга «Ресурс периферии» по проектированию территории в поясе массовой застройки 1980–1990-х гг. в жилом районе Ржевка-Пороховые (2020 г.), в программу которого были включены результаты социологического опроса жителей района, проведенного Лабораторией качества жизни Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО.

Практика показывает, что такие данные востребованы, но имеют ряд ограничений и слабых сторон (например, социальная репрезентативность выборки исследования, надежность программного обеспечения, регламентация использования ГИСОУ и т. д.) [5]. Невозможность использование таких данных как официальных очевидна.

Проблему разрозненности информации, отбора достоверных сведений и материалов из большого количества так называемых народных ресурсов, дублирования одних и тех же данных на различных платформах и в разных фондах, по мнению авторов, может решить создание единой платформы на государственном уровне.

Можно согласиться с высказанным авторитетным мнением специалистов, что «следует придерживаться принципа устойчивости городского развития и опираться на пространственные данные, характеризующие территорию города, рельеф, инфраструктуру, объекты недвижимости, результаты экологических исследований, информацию о защите территории от стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций» [6]. Поэтому необходимо закрепить, какие конкретно сведения о свойствах пространственного объекта подлежат внесению в тот или иной фонд пространственных данных.

Второе, что затрудняет получение данных, — это сведения, которые подлежат засекречиванию. Их перечень утвержден Приказом Минэкономразвития России от 17 марта 2008 г. № 01 (в ред. Приказа от 25 июля 2014 г. № 456-дсп), они относятся к сведениям, составляющим государственную тайну. На эти затруднения еще в 2015 г. обращало внимание и Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, которое обратилось с письмом от 6 апреля 2015 г. № 9799-мм/06 в Минэкономразвития России, указав, что действующий режим секретности пространственных данных «затрудняет порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и предоставления сведений информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, что в свою очередь создает необоснованные барьеры для осуществления предпринимательской деятельности, а также приводит к увеличению сроков реализации проектов» [7]. До настоящего времени данный вопрос так и остался неразрешенным.

Главное требование к пространственным данным — это их полнота. Сюда можно отнести точность

и достоверность, информационную открытость и юридическую значимость всех пространственных данных, использование которых необходимо для принятия решения по вопросам градостроительной и инвестиционной деятельности всеми ее субъектами. При этом конкретные сроки, по истечении которых должно происходить обновление пространственных данных, в нормативных актах четко не прописаны, что позволяет говорить о том, что все, что не заменено новыми сведениями, является актуальным.

Есть случаи, когда государственные органы и подведомственные им организации, ответственные за наполнение фондов пространственных данных, своих обязанностей по передаче в фонды уже имеющихся обновленных данных не исполняют. Ситуация в лучшую сторону меняется медленно, даже несмотря на введение административной ответственности за нарушение сроков направления документов, материалов или сведений для размещения в ГИСОГД (ст. 9.5.2 КоАП РФ). В результате информация, которая была подготовлена и должна быть внесена в информационные системы, отсутствует в соответствующих фондах данных полностью или в отношении некоторых территорий. Особенно проблема наличия пространственных данных актуальна для небольших населенных пунктов.

Выявленные проблемы позволяют авторам дать ряд предложений по совершенствованию процедуры получения и использования данных в целях предпроектного градостроительного анализа. Необходимо упростить специалистам существующий доступ к пространственным данным и материалам, а также оптимизировать процесс их получения на единой информационной платформе.

Процесс оптимизации работы существующих государственных информационных ресурсов, по мнению авторов, возможен путем установления оперативной обратной связи с постоянной категорией их пользователей. Это поможет осуществлять согласование результатов проведенного предпроектного анализа с общедоступным отображением существующих заявок на согласование и определять наиболее соответствующий ожиданиям инвестора состав и объем пространственных данных в области градостроительства, избегая бюрократических проволочек и затрачивания лишних бюджетных средств.

Полагаем также необходимым в кратчайшие сроки закончить уже начатые проекты, в частности полное отображение на публичной кадастровой карте всей информации, которая там должна содержаться. Сегодня на ней отражены не все сведения о территориальных зонах, градостроительная информация в целом, информация об отнесении земель к землям лесного фонда и пр. По мнению авторов, необходима скорейшая разработка правовых инструментов учета данных ГИСОУ и подобных информационных систем в целях использования в предпроектном градостроительном анализе.

Достижение комфортной и безопасной среды для жизни является одним из направлений реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных», поэтому логично при формировании общего банка данных учитывать в том числе данные, необходимые в области архитектуры и градостроительства.

Список источников и литературы

1. Государственная программа «Национальная система пространственных данных»: утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/all/137941/ (дата обращения: 07.12.2021).
2. Портал открытых данных Министерства культуры РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn (дата обращения: 20.12.2022).
3. Баклыская Л.Е., Сапрыкина Д.С. Предпроектный анализ объекта проектирования // Материалы секционных заседаний 60-й студенческой конференции ТОГУ: в 2 т. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2020. Т. 1. С. 202–208.

4. Bonaiuto M., Fornara F. Quality Residential Satisfaction and Perceived Urban Quality. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/315800718_Residential_Satisfaction_and_Perceived_Urban_Quality (дата обращения: 20.12.2022).
5. Ненько А.Е., Галактионова А.А., Эльдиб П.Ю. и др. Геоинформационные системы общественного участия как инструмент соучаствующего проектирования // Городские исследования и практики. 2021. № 6(2). С. 97–112.
6. Хризолакис Н., Триантаконстантис Д., Эш Т. и др. Роль дистанционного зондирования в планировании и управлении устойчивым развитием территорий на примере проекта GEOURBAN // Управление развитием территории. 2013. № 1. С. 55.
7. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 6 апреля 2015 г. № 9799-мм/06. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.np-ciz.ru/download/office_3d1e19f893a0b8251086f925be6f43b5.pdf?ysclid=ld3cn1uuix388615302 (дата обращения: 20.12.2022).

В.В. Никишин

Санкт-Петербургская академия Следственного комитета
Российской Федерации, Санкт-Петербург
v.v.nikishin@mail.ru

Право граждан на доступ к природным ресурсам как элемент устойчивого развития сельских территорий

Аннотация
В статье оцениваются разнообразные подходы к праву граждан на доступ к природным ресурсам. Делаются выводы о том, что конфликты интересов граждан и иных субъектов права природопользования, возникающие в процессе реализации права на доступ к природным ресурсам сельских территорий, следует решать, исходя из приоритета публичных экологических интересов.

Ключевые слова
право природопользования, доступ к природным ресурсам, устойчивое развитие

V.V. Nikishin

St. Petersburg Academy of the Investigative Committee
of the Russian Federation, St. Petersburg
v.v.nikishin@mail.ru

The right of citizens to access natural resources as an element of sustainable rural development

Abstract

The article assesses various approaches to the right of citizens to access natural resources. It is concluded that the conflicts of interest of citizens and other subjects of the right to environmental management arising in the process of exercising the right to access to natural resources of rural areas should be resolved on the basis of the priority of public environmental interests.

Keywords

environmental rights, access to natural resources, sustainable development

Право на доступ к природным ресурсам может и должно рассматриваться в качестве права естественного и права позитивного. Естественное право на доступ к природным ресурсам является основным неотчуждаемым правом, принадлежащим человеку от рождения; правом исторически признанным в качестве необходимого условия существования человека; атрибутивным правом, принадлежащим каждому независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и других обстоятельств [1].

Позитивное право на доступ к природным ресурсам находит отражение в законодательстве и относимо к праву граждан. Тем не менее в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы как человека, так и гражданина при условии, что их осуществление не нарушает права и свободы других лиц (ст. 17 Конституции РФ). Так, граждане вправе иметь в частной собственности землю, однако владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36 Конституции РФ). Заметим, что если право иметь в частной собственности землю относится к праву гражданина, то право на благоприятную окружающую среду — к праву каждого.

В контексте безусловного притязания на обязанность государства в обеспечении, гарантиях и механизмах реализации права на доступ к природным ресурсам действует известное правило: в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Показательно сложившееся в науке экологического права доктринальное содержание права граждан на доступ к природным ресурсам, которое в широком смысле, с точки зрения М.И. Васильевой, включает не только право на получение природных объектов в пользование, но и право на участие в распределении природных ресурсов, получении публичных выгод от их использования с учетом притязаний на «справедливое, экономически и социально обоснованное перераспределение природоресурсной ренты». При этом «аксиологическая характеристика права граждан на доступ к природным ресурсам позволяет включать в его содержание право на равный и справедливый доступ к природным ресурсам как природному капиталу и право свободного доступа к природным ресурсам для удовлетворения личных потребностей граждан» [2, с. 6–7].

Отмечается, что такие права устанавливаются в рамках общего природопользования (общедоступного, возникающего непосредственно из закона) и специального природопользования (требующего выполнения юридически значимых условий — наличия решения органа государственной или муниципальной власти о предоставлении природного ресурса в пользование или в собственность, заключения договора, соглашения, наличия разрешения и т. д.) [3, с. 62]. С одной стороны, порядок их возникновения должен обеспечивать «формально равные возможности лиц, отвечающих установленным требованиям и претендующих на какое-либо конкретное право природопользования», с другой — «равный доступ не подразумевает автоматическую возможность любого лица получить природный объект в пользование» [2, с. 7].

Разработчики Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р (далее — Стратегия) [4], предполагают весьма своеобразное структурное содержание права граждан, проживающих в сельской местности, на доступ к природным ресурсам. Так, по их мнению, оно включает «право на получение земельных

участков для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального жилищного и дачного строительства». Заметим, что подобную терминологию использовали утратившие силу законы «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Стратегия предусматривает в числе прав на доступ к природным ресурсам «право в границах земельного участка осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых», «эксплуатировать бытовые колодцы и скважины на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения». Действующий же Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-I «О недрах» устанавливает право осуществлять не добычу, а «использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых» и «подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения».

Стратегия упоминает «право пользования береговой полосой водных объектов общего пользования и водными объектами общего пользования». Водный же кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ предусматривает право каждого гражданина «иметь доступ к водным объектам общего пользования» (общедоступным водным объектам) и «бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд»; «пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них».

Стратегия включает в право граждан, проживающих в сельской местности, на доступ к природным ресурсам «право на пребывание в лесах, на заготовку и сбор дикорастущих пищевых, а также недревесных лесных ресурсов». Однако Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ устанавливает право граждан «свободно и бесплатно пребывать в лесах» и «для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор» дикорастущих пищевых и недревесных лесных ресурсов.

Справедливости ради отметим, что содержащийся в Стратегии перечень прав граждан, проживающих в сельской местности, на доступ к природным ресурсам является открытым, примерным, и к таким ресурсам отнесены «в первую очередь земельные, водные и лесные ресурсы». В условиях же признаваемого авторами Стратегии «структурного кризиса, связанного с трансформацией форм собственности» выходом видится «облегчение доступа к природным ресурсам».

Доступ сельских жителей к природным ресурсам в Стратегии определен как «возможность их использования в целях удовлетворения жизненных потребностей в хозяйственной и иной деятельности». Показательно, что признаются «формально равные возможности граждан» на доступ к природным ресурсам и в то же время констатируются различия в таком доступе «в зависимости от вида ресурса, его наличия на территории, экономического развития и других особенностей той или иной сельской местности».

Упоминаются в Стратегии потребности использования и других природных ресурсов. Так, «заготовка леса» и охота предполагаются «основными альтернативными возможностями деятельности в сельской местности», а в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях признается необходимость

государственной поддержки традиционных видов деятельности, связанных с охотой и рыболовством.

Тем самым будут востребованы предусмотренные законодательством возможности реализации права свободного доступа к природным ресурсам, в том числе:

- свободного и бесплатного осуществления гражданами любительского рыболовства (как деятельности по добыче (вылову) водных биологических ресурсов, осуществляемой гражданами в целях удовлетворения личных потребностей) на водных объектах общего пользования (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
- свободного осуществления охоты (как деятельности, связанной с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой) в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Отметим, что пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях посредством разных форм наблюдения, фотографирования и иных методов исследования без изъятия объектов животного мира из среды обитания допускается без специального разрешения и бесплатно (ст. 44 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»). Пользование же животным миром в тех же целях с изъятием из природной среды объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, как и добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов.

Следует согласиться с Р.Х. Гиззатуллиным в том, что удовлетворение собственных нужд в процессе природопользования, осуществляемого гражданами, не является «признаком, характерным исключительно для права общего природопользования» [3, с. 59–60]. Так, любительская и спортивная охота граждан в целях личного потребления даже в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, а продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, может быть реализована организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (ст. 14, 19 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»); граждане могут осуществлять заготовку древесины для собственных нужд только на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, в местах же традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право осуществлять заготовку древесины для собственных нужд бесплатно.

Таким образом, содержательный анализ права граждан на доступ к природным ресурсам как элемента устойчивого развития сельских территорий позволяет прийти к следующим выводам:

1. Естественная природа права на доступ к природным ресурсам предопределяет безусловные притязания граждан на обязанность государства в его гарантиях и механизмах реализации. Право граждан на доступ к природным ресурсам признается и гарантируется при условии, что его осуществление не нарушает права и свободы других лиц, в том числе — право на благоприятную окружающую среду.
2. Стратегия закрепила узкий подход к праву граждан на доступ к природным ресурсам — как к праву на получение природных объектов в пользование, игнорируя их право на участие в получении и распределении публичных выгод от использования природных ресурсов, не учитывая личное природопользование в целевых показателях устойчивого развития сельских территорий.
3. Право граждан на доступ к природным ресурсам как элемент устойчивого развития сельских территорий реализуется не только в порядке общего (общедоступного), но и специального природопользования. При этом «доступ сельских жителей к природным ресурсам» не ограничивается целями удовлетворения личных, бытовых и иных, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд.
4. Стратегия предусматривает открытый перечень прав граждан, проживающих в сельской местности, на доступ к природным ресурсам. При их перечислении использована терминология утративших силу законодательных актов, имеют место правовые конструкции, не соответствующие нормам современного природоресурсного законодательства.
5. В целях устойчивого развития сельских территорий государством в приоритетном порядке должны гарантироваться, а органами местного самоуправления обеспечиваться предусмотренные законом права свободного и бесплатного доступа к природным ресурсам для удовлетворения личных потребностей граждан. Конфликт интересов граждан и иных субъектов права природопользования, возникающий в процессе реализации права на доступ к природным ресурсам сельских территорий, следует решать, исходя из приоритета публичных экологических интересов.
6. Признаваемые Стратегией «формально равные возможности» граждан на доступ к природным ресурсам различаются в зависимости от вида, наличия ресурсов и других территориальных особенностей, определяющих дифференцированный подход к развитию сельских территорий. Использование же так называемых основных альтернативных возможностей деятельности в сельской местности и декларируемое «облегчение доступа к природным ресурсам» не должно нарушать принцип «формального (правового) равенства граждан», когда государством устанавливаются и гарантируются возможности каждого гражданина стать субъектом права природопользования, а процедура его предоставления является открытой и конкурентной.

Список источников и литературы

1. Никишин В.В. Доступ к природным ресурсам: концепции правового регулирования // Петербургский юрист. 2014. № 3. С. 56–63.
2. Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5–14.
3. Гиззатуллин Р.Х. Права граждан на свободный доступ к природным ресурсам (вопросы теории и правового регулирования) // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3. С. 59–71.
4. Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого

развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/2844094b7ba6e57e91fd5bb036ee91d9f6727238/?ysclid=m3o61r5h2q825573980 (дата обращения: 16.08.2022).

Т.Ю. Оленина

Северный институт (филиал) Всероссийского
государственного университета юстиции
(РПА Минюста России) в г. Петрозаводске
tyolenina@mail.ru

Развитие правовых основ «зеленого» строительства в России

Аннотация
Статья посвящена анализу действующих технических и правовых норм в области «зеленого» строительства. Данное направление является достаточно перспективным и будет развиваться в том числе в рамках правовых основ.

Ключевые слова
«зеленое» строительство, лесной кодекс, зеленое развитие, застройка городов, «зеленые» здания

T.Yu. Olenina

The Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia) in Petrozavodsk
tyolenina@mail.ru

Development of the legal framework for “green” construction in Russia

Abstract

The article is devoted to the analysis of the current technical and legal norms in the field of “green” construction. This direction is quite promising and will develop, including within the framework of the legal framework.

Keywords

“green” construction, forest codex, green development, urban development, «green» buildings

В последние десятелетия в мире рассматриваются различные подходы, направленные на сохранение окружающей среды, предотвращение негативного воздействия на нее. Все это оказывает свое влияние на различные виды хозяйственной деятельности. Одним из них выступает строительство. На основе международной практики в России стало реализовываться так называемое зеленое строительство.

Критерии проектов устойчивого (в том числе «зеленого») развития в Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе «зеленого») развития в Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587. Среди них выделяются критерии зеленых проектов (таксономия зеленых проектов), критерий 3.1 посвящен строительству «зеленых» зданий и сооружений и состоит в соответствии одному или нескольким национальным стандартам в сфере «зеленого» строительства, разработанным в соответствии с требованиями Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» (планируется дополнение данной нормы словами «или для нежилых зданий и сооружений — соответствие критериям системы оценки и сертификации зданий КЛЕВЕР (CLEVER), разработанной при содействии государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ" и размещенной на ее официальном сайте»). «Клевер» — это российский аналог международных систем WELL, BREEAM и LEED, при разработке которого учитывались особенности российского рынка недвижимости [1].

Ранее в Федеральном законе «О стандартизации в Российской Федерации» было определение национального стандарта, он определялся как стандарт, утвержденный национальным органом Российской Федерации по стандартизации. Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 104-ФЗ указанная дефиниция была изъята из закона.

В настоящее время понятие национального стандарта дано в Федеральном законе от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О стандартизации в Российской Федерации». Он представляет собой документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, в отношении которого проведена экспертиза в техническом комитете по стандартизации или проектном техническом комитете по стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации.

С 1 ноября 2022 г. введен ГОСТ Р 70346-2022 «Национальный стандарт Российской Федерации. "Зеленые" стандарты. Здания многоквартирные жилые "зеленые". Методика оценки и критерии проектирования, строительства и эксплуатации» (утвержден Приказом Росстандарта от 9 сентября 2022 г. № 900-ст). Данный стандарт разработан в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» с учетом передовой международной практики проектирования, строительства и эксплуатации «зеленых» зданий по трем системам оценки «зеленых» зданий: BREEAM, LEED, DGNB.

В настоящее время термин *«зеленое» строительство* только начинает формироваться, поэтому в литературе приводятся авторские дефиниции. Например, оно рассматривается как единый творческий процесс, что отличает его от традиционного процесса проектирования, когда архитекторы разрабатывают архитектурно-планировочные решения, инженеры проектируют системы отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха и водопроводные системы, ландшафтные архитекторы занимаются ландшафтным дизайном и т. д. [2].

Наряду с этим «зеленое» строительство рассматривается как интегрированное понятие, предполагающее использование при возведении зданий

и сооружений экологически безопасных материалов, повышение энергоэффективности зданий, сооружений и их минимальное негативное воздействие на окружающую среду [3]. Кроме того, «зеленое» строительство представляет собой не только вид строительства, но и эксплуатацию зданий с минимальным воздействием на окружающую среду.

В Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года «зеленое строительство» определяется как вид строительства и эксплуатации зданий с минимальным воздействием на окружающую среду, в том числе в целях снижения уровня потребления энергетических и материальных ресурсов на протяжении всего жизненного цикла объекта капитального строительства.

В структуру «зеленого» строительства необходимо включить следующие элементы, что его отличает от обычного строительства:

1) «зеленые» строительные материалы — это строительные материалы, которые в будущем (или при осуществляемом строительстве) могут использоваться повторно либо изготовлены из возобновляемых материалов (например, глина, солома, дерево и пр.), а также использование которых должно приводить к уменьшению цены на их производство, обслуживание и замену в течение жизненного цикла здания (такие материалы лучше сохраняют тепло (энергию), обеспечивают оптимальные санитарно-гигиенические показатели качества внутренней среды помещений; при выборе «зеленых» строительных материалов должны оцениваться такие их свойства, как возможность повторного использования, нулевая или низкая токсичность, низкая эмиссия вредных веществ, долговечность и местное производство [4]);

2) энергоэффективность;

3) ландшафтный дизайн;

4) транспортная доступность;

5) экономия питьевой воды;

6) сбор и переработка мусора;

7) снижение выбросов парниковых газов (за последние два десятилетия борьба с парниковыми газами за счет энергосбережения стала главной целью в развитых странах; это ставит перед строительным сектором задачу стать более экологически ответственным и ресурсосберегающим, тем более что он представляет собой крупный потенциальный источник энергосбережения; признавая преимущества «зеленого» строительства, все большее число стран разрабатывают «зеленые» стратегии как для государственного, так и для частного строительства [5]);

8) здоровье и благополучие людей.

В настоящее время в России очень остро стоит вопрос застройки новых районов городов. При этом не предусматриваются строительство новых дорог, развязок, создание парковок для машин, строительство детских садов и школ. В итоге возникают новые пробки в городах, загазованность, парковка на газонах и прочих не предусмотренных для этого местах. В рамках «зеленого» строительства необходимо предусматривать не только озеленение территории и ландшафтный дизайн, но и реальную доступную возможность полноценно пользоваться жильем.

Таким образом, на основе международных стандартов в России отношения, связанные с реализацией «зеленого» строительства, регулируются техническими документами (ГОСТами, техническими регламентами) и нормативными подзаконными актами, причем в статье были затронуты далеко не все документы, в которых говорится про «зеленое» строительство. В то же время отсутствует законодательное регулирование рассматриваемой сферы строительства. не оговаривается «зеленое» строительство в Федеральном законе «Об охране окружающей

среды», Лесном кодексе РФ, Градостроительном кодексе РФ, Жилищном кодексе РФ и других значимых источниках. В них присутствуют только общие нормы по строительству и охране окружающей среды.

Один раз «зеленое» строительство упоминается в приложении 5 к проекту Федерального закона № 284072-4 «Общий технический регламент "О водоотведении"» (редакция, внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29 марта 2006 г.). Тем самым в российском законодательстве начинают зарождаться задатки правовых основ «зеленого» строительства. Данная тематика достаточно перспективная, что, по мнению автора, послужит более детальной проработке правовых норм, посвященных дефинициям, работам, применяемым материалам, планированию и благоустройству территории, установлению специальной юридической ответственности за правонарушения в области «зеленого» строительства.

Список источников и литературы

1. Национальная система сертификации «Клевер». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://hpb-s.com/services/naczionalnaya-sistema (дата обращения: 10.08.2022).
2. Камбориус С. «Зеленое» строительство: рейтинговые системы оценки // АВОК. 2010. № 7. С. 28–39.
3. Болтанова Е.С. Становление нормативно-правового регулирования «зеленого» строительства в России // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. С. 206–212.
4. Лекарева Н.А. «Зеленые» стандарты и развитие «зеленого» строительства // Вестник СГАСУ. Градостроительство и архитектура. 2011. № 1. С. 6–9.
5. Macline E., Pearlmutter D., Schwartz M. 'Green' Building as an Urban Branding Tool: The Israeli Example // Journal of Earth and Enviromental Sciences Research. 2020. Vol. 2. No. 3. P. 1–13.

О.С. Пасечник, Л.В. Рышкова

Крымский федеральный университет
им. В.И. Вернадского, Симферополь
pa7ik@yandex.ru
mila-rigik@mail.ru

О перспективах применения новых походов к развитию городской среды на территории Республики Крым

Аннотация
Статья посвящена анализу эколого-правового содержания документов территориального планирования Республики Крым, а также выявлению перспективных подходов к развитию городской среды в Республике Крым. Аргументирована необходимость внедрения новых подходов к управлению городами в качестве агломераций с учетом цифровой трансформации и экологизации среды проживания человека.

Ключевые слова
городская среда, эколого-правовое регулирование, документы стратегического планирования, территориальное планирование, социально-экономическое развитие, охрана окружающей среды

O.S. Pasechnik, L.V. Ryshkova

V.I. Vernadsky Crimean Federal Universit, Simferopol
pa7ik@yandex.ru
mila-rigik@mail.ru

On the prospects of applying new approaches to the development of the urban environment in the territory of the Republic of Crimea

Abstract

The article is devoted to the analysis of the environmental and legal content of the territorial planning documents of the Republic of Crimea, as well as to the identification of promising approaches to the development of the urban environment in the Republic of Crimea. The necessity of introducing new approaches to managing cities as agglomerations is argued, taking into account digital transformation and greening the human living environment.

Keywords

urban environment, environmental legal regulation, strategic planning documents, socio-economic development, environmental protection

Основой современного развития региона являются принятые им документы стратегического планирования, обязательность которых предусмотрена законодательством Российской Федерации. Правовую основу Стратегии составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и другие федеральные законы [1; 2]. Однако на сегодняшний день предусмотренным требованиям по разработке и принятию документов стратегического планирования не корреспондируют соответствующие нормы, предусматривающие ответственность за несвоевременную разработку, реализацию или отсутствие соответствующих документов.

Актуальным также остается вопрос качественного содержания документов, наполнение которых (а следовательно, и их реализация) должны соответствовать существующим реалиям, что напрямую влияет на возможность их практической реализации. В связи с этим обоснованным необходимо считать внедрение принципа (критерия) выполнимости при их разработке и последующем принятии.

Одновременно повышение качества жизни, формирование комфортной городской среды обуславливают приоритетность вопросов охраны окружающей среды годов, внедрения новых управленческих решений с соответствующим правовым закреплением как на уровне законодательства, так и на всех уровнях документов стратегического планирования.

Так, на сегодняшний день Стратегия социально-экономического развития Крыма, равно как и социально-экономические программы развития муниципальных образований, не содержит самостоятельного направления «охрана окружающей среды». Между тем устойчивое развитие территорий предполагает баланс экономики, социальной сферы и экологии. Нет соответствующего подхода и в деятельности профильного министерства Республики Крым (Минприроды). Анализ доклада министерства за 2020 г. в части состояния окружающей среды муниципальных образований Республики Крым показал отсутствие комплексных перспективных моделей охраны окружающей среды. На сегодняшний день охрана окружающей среды, к сожалению, представлена в основном лишь отдельными мероприятиями по обновлению инфраструктуры ЖКХ и традиционному озеленению муниципалитетов.

Документы территориального планирования как инструмент реализации программ социально-экономического развития всех уровней на сегодняшний день предусматривают точки роста, содержат анализ проблемных направлений, требующих перспективных решений в Республике Крым (логистические развязки, трудоустройство), но отсутствие практической реализации этих документов во взаимосвязи с принятыми программами развития муниципалитетов говорит о формальном подходе к развитию территории [3].

В научной среде проблемам совершенствования устойчивого развития городской среды уделено значительное внимание. Так, А.А. Ануфриев при анализе подходов к планированию организации территориального пространства указывает, что «в центре деятельности городского планирования стоит проблематика организации территориального пространства, то есть создание условий для взаимодействия между различными организациями и сообществами городских районов» [4]. На современном этапе развития городских агломераций планирование представляет собой стратегическую деятельность, что, в свою очередь, означает избирательный подход и внимание к существующим проблемам территорий. Ученый в своем исследовании отмечает, что «система планирования ставит на первый план развитие по принципу из прошлого в будущее, то есть предполагает возможность выбора в настоящее время соответствующих мер с позиции их возможного влияния на формирование социальных и территориальных отношений в будущем» [Там же]. Согласно данному

подходу, создаются проектные концепции на будущее, в сфере инвестирования в объекты инфраструктуры, а также рационального использования природных ресурсов, которые, в свою очередь, определяют качество жизни человека. Чтобы процесс планирования был эффективным, как считает А.А. Ануфриев, «необходимо искать возможные пути управления этим процессом, обеспечивая всестороннюю поддержку и укрепление общей системы городского планирования» [4].

Цели планирования и методы их достижения напрямую зависят от реалии конкретной ситуации, в которой осуществляется управление городской средой. Важным инструментом в решении вопросов развития городских пространств, разграничения частных и публичных интересов при осуществлении застройки является общественный контроль [5]. С целью достижения эффективных показателей качества городского планирования осуществлять данный вид деятельности необходимо с учетом факторов, влияющих на социальные и пространственные проблемы городской среды.

Кроме того, развитие городов неизбежно требует инфраструктурного обеспечения их полицентричности. Достижение этой цели невозможно без перехода к принципам управления городами как агломерациями, что неизбежно требует «взаимоувязки» документов территориального планирования городов и соответствующих районов для координации деятельности в сфере территориального планирования и сбалансированного развития инфраструктуры. Результатом такого взаимодействия должно стать единое социально-экономическое, инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного, инженерного обслуживания, природно-экологического каркаса [6, с. 59]. Так, на сегодняшний день документами территориального планирования муниципальных образований практически не предусмотрено создание новых зеленых зон. Это связано с отсутствием осознания экономической обоснованности не просто поддержания состояния экологической безопасности как состояния защищенности населения, а улучшения качества окружающей среды, позволяющего в том числе качественно улучшить показатели здоровья населения (чистый воздух, качество питьевой воды, создание «зеленых островов» в городах, стимулирование высокотехнологических производств и поддержка технологического предпринимательства).

На современном этапе можно констатировать отсутствие внедрения цифровых технологий в систему управления городом. Неизбежным элементом развития муниципальных образований должна стать цифровизация управления территориями. Так, развитие комфортной среды должно осуществляться через модернизацию городского пространства с целью развития безбарьерной среды и повышения мобильности людей с ограниченными возможностями.

Сбалансированное развитие территорий Республики Крым возможно с помощью Стратегии цифровой полицентричной агломерации, при создании которой необходимо использовать комплексный подход к разработке и реализации документов территориального планирования всех уровней с учетом осознанной необходимости достижения баланса экономических, социальных и экологических составляющих как базового принципа устойчивого развития территорий.

Требуется внедрение дополнительных направлений социально-экономического развития городов, характеризующихся особым статусом монопрофильных муниципальных образований (моногородов), что предполагает правовое закрепление такого статуса и развития «брендирования» профиля города.

Необходим также постоянный мониторинг наилучших муниципальных практик и поиск путей их адаптации к потребностям региона.

Таким образом, в основу политики пространственного развития территорий Республики Крым

целесообразно имплементировать следующие принципы:

- экологизация развития территорий — реализация принципа устойчивого развития территорий в полной мере, с учетом экологической составляющей и ее отображение в документах территориального планирования всех уровней;
- переход от формального подхода к комплексному при разработке, принятии и реализации документов стратегического планирования муниципальных образований, позволяющий достичь децентрализации агломераций путем координации деятельности в сфере территориального планирования и сбалансированного развития инфраструктуры;
- цифровизация управления городской средой, в том числе путем реализации проекта «Умный город»;
- стимулирование высокотехнологических производств и поддержка технологического предпринимательства;
- «брендирование» территорий — повышение узнаваемости объектов, событий, проектов.

Список источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/acts/constitution (дата обращения: 13.11.2022).
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 19.12.2022).
3. Схема территориального планирования Республики Крым. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rk.gov.ru/ru/structure/1516 (дата обращения: 19.12.2022).
4. Ануфриев А.А. Городское планирование как система организации устойчивого развития городов // Молодой ученый. 2016. № 11(115). С. 260–264.
5. Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rk.gov.ru/ru/document/show/10943 (дата обращения: 19.12.2022).
6. Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное законодательство: учебник. М.: Проспект, 2021. 312 с.

А.С. Пчелинцева

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
klao91@mail.ru

Особенности государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов на примере г. Москвы

Аннотация
Государственная кадастровая оценка земель г. Москвы утверждается раз в два года, в 2022 г. дополнительно проведена государственная кадастровая оценка во всех регионах. В настоящее время утверждено три отчета. С 2019 г. при обработке утвержденных объемов информации периодически выявляются ошибки. Решениями о пересчете кадастровой стоимости утверждаются обновленные удельные показатели.

Ключевые слова
кадастровая стоимость, удельный показатель кадастровой стоимости

A.S. Pchelintseva

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
klao91@mail.ru

The features of the state cadastral assessment of the lands of settlements on the example of Moscow

Abstract

The state cadastral assessment of the lands of Moscow is approved every two years, in 2022 an additional state cadastral assessment was carried out in all regions. To date, three reports have been approved. Since 2019, errors have been detected periodically when processing approved amounts of information. Decisions on the recalculation of the cadastral value are approved by updated specific indicators.

Keywords

cadastral value, a specific indicator of cadastral value

Для собственников земельных участков является актуальным вопрос степени обоснованности налогообложения. Причиной спора выступает завышенная величина налога на недвижимость, которая напрямую зависит от двух факторов: процентной ставки земельного налога и величины рассчитанной кадастровой стоимости [1–3].

Первый фактор влияния на величину налога на имущество — налоговая ставка земель населенных пунктов — для кадастрового округа г. Москвы составляет:

1) 0,025 % от кадастровой стоимости земельного участка — в отношении земельных участков, не используемых в предпринимательской деятельности, приобретенных (предоставленных) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества, а также земельных участков общего назначения;
2) 0,1 % от кадастровой стоимости — в отношении участков, занятых автостоянками для долговременного хранения индивидуального автотранспорта и многоэтажными гаражами-стоянками, жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или предоставленных для жилищного строительства (за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности);
3) 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка — в отношении земельных участков, отнесенных к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в г. Москве и используемых для сельскохозяйственного производства, а также в отношении земельных участков, предоставленных и используемых для эксплуатации объектов спорта, в том числе спортивных сооружений;
4) 1,5 % — в отношении прочих земельных участков.

С учетом изложенного в связи с величиной ставки налогообложения 1,5 % на отведенные под коммерческую деятельность земельные участки выявлено наибольшее количество заявлений о пересчете кадастровой стоимости.

Согласно закону, второй фактор влияния на величину налога на недвижимость — кадастровая стоимость — рассчитывается на определенную дату как результат оценки объекта недвижимости, определяемый на основе ценообразующих факторов в соответствии с федеральным законом о государственной кадастровой оценке и методическими указаниями.

Согласно методическим указаниям, государственная кадастровая оценка состоит из таких этапов, как:

1) определение ценообразующих факторов объектов недвижимости;
2) первичная группировка объектов недвижимости на основе сегментации;
3) сбор сведений о значениях ценообразующих факторов;
4) сбор рыночной информации;
5) группировка объектов недвижимости;
6) построение модели оценки кадастровой стоимости и обоснование выбора вида модели оценки кадастровой стоимости;
7) анализ качества модели оценки кадастровой стоимости;
8) расчет кадастровой стоимости, включая индивидуальные расчеты.

После первого этапа определения ценообразующих факторов объектов недвижимости до этапа первичной группировки объектов недвижимости на основе сегментации проводится оценочное зонирование.

В границах одной ценовой зоны анализируются виды разрешенного использования земельных участков.

Оценочное зонирование в населенных пунктах и межселенных территориях с неразвитым рынком

объектов недвижимости допускается проводить путем объединения земель одного или нескольких населенных пунктов и земель межселенных территорий. При этом земли одного или нескольких населенных пунктов могут составлять одну ценовую зону.

Таким образом, при отсутствии или неверном перенесении сведений о виде разрешенного использования земельных участков земельный участок попадает в неверную ценовую зону, далее на втором этапе (при первичной группировке объектов недвижимости на основе сегментации) — в не соответствующую виду разрешенного использования группу и подгруппу.

Факт выявления ошибки при неверной первичной группировке объектов недвижимости подтверждается содержанием многочисленных материалов решений ГБУ о пересмотре кадастровой стоимости и перераспределением земельного участка из одной группы и подгруппы в другую. В качестве примера к ошибочно отнесенному к группе 7 «Объекты производственного назначения», подгруппе 7.2 «Прочая промышленность» земельному участку произведен пересчет кадастровой стоимости в связи с отнесением к группе 7 «Объекты производственного назначения», подгруппе 7.7 «Объекты коммунально-бытового обслуживания».

Как видно из удовлетворенных заявлений о пересчете кадастровой стоимости, имеет место допущение ошибок также на пятом этапе — при группировке объектов недвижимости.

Кроме того, количество обращений собственников об оспаривании величины кадастровой стоимости недвижимости увеличилось, согласно данным, с октября 2021 г. по декабрь 2022 г. Помимо роста количества зарегистрированных обращений, по результатам рассмотрения заявлений возросло количество принятых решений о пересчете кадастровой стоимости.

Решения о пересчете удельного показателя кадастровой стоимости кадастрового округа г. Москвы принимаются государственным учреждением ГБУ «Городской центр имущественных платежей».

Актуальность исследования подтверждена статистическими данными удовлетворенных заявлений ГБУ о пересчете кадастровой стоимости с 2019 г. по настоящее время. При приближении срока уплаты имущественного налога (сентябрь-декабрь) число поданных заявлений возрастает.

Величина кадастровой стоимости земельного участка рассчитывается умножением площади земельного участка с точностью до одной десятой квадратного метра на удельный показатель кадастровой стоимости.

Согласно методике государственной кадастровой оценки [4–6], величина кадастровой стоимости земельных участков рассчитывается в соответствии с целевым назначением (принадлежностью земельного участка к определенной категории земель) и разрешенным использованием, а также видом осуществляемой на нем деятельности. Кроме того, обязательно учитывается наличие либо отсутствие инженерной и транспортной инфраструктуры (наличие инженерного и транспортного обеспечения до границ земельного участка), социальной инфраструктуры; характеристики окружающей территории земельного участка; существующий рельеф земельного участка (при наличии информации о влиянии на стоимость).

Кроме того, в отчете государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов по состоянию на 2021 г. в связи с недостаточностью сведений об основных характеристиках выявлены и устранены ошибки в сведениях. Подгруппы «Объекты с неполными характеристиками», «Объекты неустановленного назначения» находятся в каждой из имеющихся групп:

1) «Объекты многоквартирной жилой застройки»;
2) «Охрана природных территорий»;
3) «Объекты здравоохранения, культуры и искусства»;

4) «Объекты садового, огородного и дачного строительства»;
5) «Объекты индивидуальной жилой застройки»;
6) «Объекты коммерческого назначения, за исключением придорожного сервиса»;
7) «Объекты придорожного сервиса»;
8) «Объекты, предназначенные для размещения административных и офисных зданий»;
9) «Прочая промышленность»;
10) «Сельскохозяйственное использование»;
11) «Объекты коммунально-бытового обслуживания»;
12) «Объекты для размещения санаториев и туристического назначения»;
13) «Земли запаса, испытательные полигоны»;
14) «Лесное хозяйство».

Ошибочное отнесение к подгруппам «Объекты с неполными характеристиками», «Объекты неустановленного назначения» приводит к неверному расчету удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка.

Таким образом, выявлены общие случаи ошибок при определении кадастровой стоимости земель населенных пунктов:

1. На этапе обработки бюджетным учреждением информации, содержащейся в перечне подлежащих государственной кадастровой оценке объектов недвижимости, обнаружены технические ошибки — неверный перенос сведений из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках в отчет об оценке кадастровой стоимости:
   - о площади земельных участков;
   - о местоположении земельного участка при отсутствии координат характерных точек границ, в том числе в пределах границ кадастрового квартала;
   - неверных сведений о номере кадастрового квартала (реже — двух и более кадастровых кварталов), отсутствие сведений или наличие неверных обобщенных сведений о кадастровом квартале, в границах которого расположен земельный участок.
2. После первого этапа определения ценообразующих факторов объектов недвижимости — при оценочном зонировании, а также на втором этапе первичной группировки объектов недвижимости на основе сегментации, кроме того, на пятом этапе группировки объектов недвижимости (причина неверной группировки — недостаточность либо отсутствие рыночных данных об объектах-аналогах). Выявлено ошибочное отнесение к подгруппам «Объекты с неполными характеристиками», «Объекты неустановленного назначения». При обнаружении ошибочного отнесения к данным подгруппам ГБУ выявляет и устраняет ошибки, производит пересчет кадастровой стоимости, земельный участок переносится по принадлежности к иной соответствующей группе (подгруппе).

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200504/?ysclid=m3098aj6ac35677985 (дата обращения: 03.12.2022).
2. Приказ Росреестра от 4 августа 2021 г. № П/0336 «Об утверждении Методических указаний о государственной кадастровой оценке» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403900/?ysclid=m309be787m857140147 (дата обращения: 03.12.2022).
3. Закон города Москвы «О земельном налоге» от 11 ноября 2020 г. № 21 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=207892&ysclid=m309gln917700553372#G2Q3ZUU649JcFO9D1 (дата обращения: 03.12.2022).

4. Забаева М.Н. Экономика кадастровой деятельности: учебник. М.: КноРус, 2022. 376 с.
5. Забаева М.Н. О необходимости актуализации роли и места кадастровой деятельности в современной экономике России // Актуальные вопросы землепользования и управления недвижимостью: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Екатеринбург: Уральский государственный горный университет, 2019. С. 201–211.
6. Забаева М.Н. Цифровой формат данных Росреестра в части кадастровой деятельности (на примере Москвы) // Актуальные проблемы геодезии, кадастра, рационального земле- и природопользования: материалы III Международной научно-практической конференции. Тюмень: ТИУ, 2020. С. 263–271.

А.С. Сейтвелиева

Московский государственный университет
геодезии и картографии (МИИГАиК), Москва
ainaocenka@gmail.com

Общее представление о возникающих трудностях кадастрового учета объектов недвижимости в трехмерном виде в сфере управления пространственными данными

Аннотация

Статья посвящена анализу существующих в некоторых странах тенденций развития трехмерных кадастровых данных для подготовки, хранения, управления и передачи данных в кадастровых системах. Раскрыто понятие информационной модели объекта капитального строительства в России. Рассмотрен подход к управлению трехмерной кадастровой базой данных.

Ключевые слова

трехмерный цифровой кадастр, информационная модель объекта капитального строительства, жизненный цикл данных

A.S. Seytvelieva

Moscow State University of Geodesy
and Cartography (MIIGAiK), Moscow
ainaocenka@gmail.com

A general idea of the emerging difficulties of cadastral registration of real estate in three-dimensional form in the field of spatial data management

Abstract

The article is devoted to the analysis of trends in the development of 3D cadastral data in some countries for the preparation, storage, management and transmission of data in cadastral systems. The concept of the information model of the capital construction object in Russia is revealed. An approach to the management of a three-dimensional cadastral database is considered.

Keywords

3D digital cadastre, information model of a capital construction object, data life cycle

Устойчивое развитие городских территорий основано на оптимизации комплекса мероприятий во многих отраслях экономики города. Для крупномасштабного городского проекта рассредоточенного строительства, в рамках которого строительство (реконструкция) объектов недвижимости планируется осуществлять с привлечением средств государственного бюджета, размещение объектов предусмотрено вне территории одной строительной площадки, характеризуется значительной удаленностью друг от друга. Немаловажно отметить, что данные проекты реализуются в определенно установленные сроки при выполнении условий проекта.

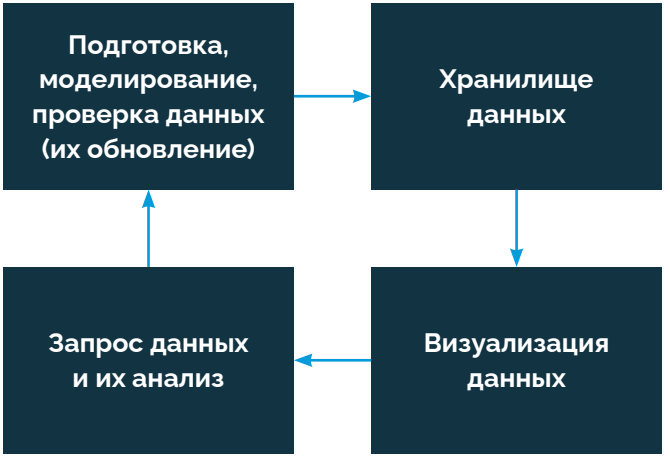
Городская среда характеризуется наличием сблокированных и взаимосвязанных зданий и объектов социальной, социально-жилищной, дорожно-транспортной инфраструктуры, что часто вызывает затруднения в решении вопросов, связанных с управлением информацией о виде недвижимости, о правообладателях и виде права на нее. Данные объекты зачастую сложно отнести к какой-то определенной категории, установить их точные пространственные характеристики. Современные кадастровые системы направлены на решение данных проблем.

Трехмерный цифровой кадастр, целью которого является оптимизация регистрации, управления и распространения сложных прав, ограничений и обязанностей (RRR) с использованием трехмерных пространственных информационных моделей, был одной из основных областей исследований и разработок в разных странах, таких как Австралия, Канада, Китай, Чехия, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, Швеция и Нидерланды [1].

Однако стоит отметить, что ни в одной стране пока нет полнофункциональной трехмерной кадастровой платформы из-за сложности ее внедрения. Сложности могут возникать из-за технических, институциональных и правовых аспектов трехмерного цифрового кадастра [2]. Сложные пространственные связи объектов капитального строительства появляются на фоне комплексной и точечной застройки многоэтажными зданиями различной формы с разнообразием объемно-планировочных и архитектурных решений, а также имеющейся сложной инженерной инфраструктуры (инженерных сетей).

Ряд ученых (Ван Остером, А. Раджабифард, Б. Атазаде, М. Калантари, С. Златанова, К.Дж. Ли, К. Леммен, С. Карки, Р. Томпсон, К. МакДугалл, Дж. Олдфилд, Дж. Стотер, Х. Плогер, И. Снежко, Н. Вандышева, Н. Шайман) рассматривали в своих трудах технический аспект трехмерного цифрового кадастра, который включает общие этапы жизненного цикла цифровых данных: подготовку данных, состоящую из методов их сбора; моделирование, проверку и обновление данных в случае необходимости. Запрос и анализ данных — еще один важный этап жизненного цикла цифровых данных, что позволяет заинтересованным сторонам управления земельными ресурсами выявлять и изучать компоненты модели и принимать обоснованные решения [3]. Каждый из шагов, представленных на рис. 1, играет критически важную роль во внедрении цифровых кадастровых систем. Существует широкий

Рис. 1. Жизненный цикл данных трехмерного цифрового кадастра



спектр моделей пространственных данных, таких как модель домена управления земельными ресурсами (LADM), «Земля и инфраструктура» (LandInfra), CityGML, «Классы отраслевых фондов» (IFC) и комбинации этих моделей данных. Выбор подходящей модели данных зависит от требований к цифровым данным для конкретного объекта.

В последние годы информационные модели зданий (BIM) были признаны хорошим источником данных для трехмерного цифрового кадастра [5]. Таким образом, интеграция BIM в трехмерные цифровые кадастровые системы является предметом исследований, которым занимаются различные ученые по всему миру. Большинство исследований в области трехмерного цифрового кадастра на основе BIM имеют ограниченное внимание к очень специфическому аспекту жизненного цикла трехмерных кадастровых данных. Например, в некоторых из этих исследований рассматриваются только методы визуализации 3D-данных на основе BIM, в то время как другие сосредоточены на связывании BIM/IFC с моделями трехмерных кадастровых данных [6].

Текущая практика управления жизненным циклом кадастровых данных опирается на двумерные среды. Далее предусматриваются решения с поддержкой 3D, связанные с хранением, управлением и представлением кадастровых аспектов сложно застроенных территорий. Подготовка трехмерных кадастровых данных опирается на комплексную трехмерную модель данных и эффективные методы проверки трехмерных данных для создания полных, точных и эффективно структурированных данных. Трехмерные модели данных подразделяются на три категории: правовые, физические и интегрированные модели [7].

Правовые основы для 3D-модели обеспечивают цифровое 3D-представление разграничения права на недвижимое имущество, параметры объекта недвижимости, сервитутов, ограничений по высоте и глубине, а также атрибутов собственности.

Известными 3D-моделями с правовой точки зрения, принятыми для управления землей и имуществом, являются LADM на международном уровне [8] и модель ePlan в Австралии [9]. Эти модели подходят для регистрации права собственности на землю и имущество в трехмерной цифровой среде, но основной проблемой моделей является неполная передача информации о местонахождении границ собственности для регистратора [10].

Физические модели определяют семантическую и пространственную информацию о физических объектах (здания, дороги, зеленые насаждения, туннели и мосты) в городской среде. Существуют три известные физические модели: CityGML [11] и IndoorGML [12], используемые геопространственной отраслью, и отраслевые базовые классы (IFC), широко применяемые в архитектуре и строительстве [13].

Интегрированные модели возникли из-за необходимости увязки правовых и физических измерений городской среды [14]. Интегрированное представление физических и правовых моделей могло бы позволить установить границы собственности в контексте реального мира. Примеры интегрированных моделей включают интеграцию LADM и CityGML, разработанных в Китае [15] и Польше [16], расширение CityGML правовой информации из голландской [17] и турецкой [18] практики.

На данном этапе исследования целесообразно пояснить, какие требования предъявляются к информационным моделям в России. Из положений ст. 57.5 Градостроительного кодекса РФ можно определить, что информационная модель подготавливается (формируется) и ведется застройщиком (техническим заказчиком) в случае, если договор о подготовке проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ, в соответствии с правилами формирования и ведения информационных моделей, за исключением случаев, если такие сведения,

документы и материалы содержат сведения, составляющие государственную тайну. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 г. № 1431 установлены правила формирования и ведения информационных моделей, состав сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель и представляемых в форме электронных документов, требования к форматам указанных электронных документов.

Информационная модель представлена в виде цифровой информационной модели объекта капитального строительства, а также инженерной цифровой модели местности, от слоя зависит наполненность данных. Существуют требования к использованию классификатора строительной информации, которые не применяются до его утверждения, однако в случае, если разработка информационной модели производилась с помощью классификатора строительной информации, сведения о нем передаются для изучения в организацию, осуществляющую государственную экспертизу.

Важно раскрыть структуру слоя в информационной модели, информация в нем представлена в графическом и текстовом виде, а также в виде таблиц, ведомостей, спецификаций, сведений, данных, отметок высот, отметок заглублений, сведений о несущей способности грунтов, сведений о подземных коммуникациях и т. д. (рис. 2), которые отображаются на разработанных ранее слоях информации о здании.

Детально рассматривая инженерную цифровую модель местности (далее — ИЦММ), сведения о результатах инженерных изысканий в виде документации и слоев, выделим содержание для инженерно-геодезических, инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических изысканий; инженерно-экологических, инженерно-геотехнических изысканий, поиск и разведку подземных вод для целей водоснабжения, сведения о других видах изысканий, предусмотренных заданием на проведение изысканий, материалы горно-геологического обоснования и принятых мер охраны, оценку воздействия на окружающую среду в результате выполнения строительных работ, геотехнические расчеты — в случае строительства, в случае капитального ремонта (реконструкции) объекта капитального строительства — обследование технического состояния зданий и сооружений. ИЦММ включает в себя надземную, наземную и подземные части, сведения о расположении объекта капитального строительства.

Аналитическая информационная цифровая модель местности для опасных природных и техноприродных процессов создается на основе периодических геодезических измерений, натурных осмотров (составляющая часть ИЦММ).

Такие конструктивные части здания, как основания и фундаменты сооружений, разрабатываются на основе ИЦММ с полным представлением о подземных и надземных сооружениях и коммуникациях.

Еще одна немаловажная особенность цифровой модели — возможность определения зон с особыми условиями использования территории, наличие

Рис. 2. Структурированная схема слоя в информационной модели



сведений о прилегающих объектах и территориях, об инженерной защите территории.

Фактические размеры, формы, пространственное положение, ориентация, атрибутивная информация являются элементами информационной модели. На каждом этапе жизненного цикла объекта капитального строительства точность данных в информационной модели всегда является главнейшей задачей моделирования. Попытаемся установить, от чего зависит точность. Элементы модели нуждаются в постоянной проработке, она подразделяется на пять базовых уровней: LOD 100, LOD 200, LOD 300, LOD 400, LOD 500. Все они учитывают, на каком этапе жизненного цикла находится объект капитального строительства. Например, кадастровый инженер может использовать файл для хранения и размещения трехмерных кадастровых данных, в то время как организация земельного кадастра может использовать трехмерную кадастровую базу данных для регистрации и обновления наборов трехмерных кадастровых данных [19]. Большинство современных решений на основе BIM для 3D-кадастра основаны на файловых подходах для хранения трехмерных кадастровых данных [20]. Тем не менее ограниченное количество исследований о возможностях трехмерных кадастровых баз данных для хранения данных об объектах недвижимости указывает на пробелы в кадастре. В справочнике [21] использовались база данных Oracle в качестве хранилища и библиотека IFC Engine DLL в качестве инструмента для преобразования файлов IFC в таблицы, базы данных, объектно-ориентированные характеристики (наследование, полиморфизм и инкапсуляция) в базе данных Oracle, они рассматривались как ключевой момент при выборе этого программного обеспечения.

М. Барзегар и его соавторы предложили новую методологию преобразования трехмерных кадастровых данных в трехмерную пространственную базу данных на основе BIM [16]. Предлагаемая трехмерная кадастровая база данных обеспечивает основу для выполнения как семантических, так и пространственных запросов, которые впоследствии соответствуют требованиям к анализу трехмерных кадастровых данных.

Для создания проекта (сводной информационной модели) для отечественной строительной отрасли на всех этапах жизненного цикла здания целесообразно использовать следующее программное обеспечение: Allplan, ARCHICAD, Revit, Renga. Ее содержание предполагает наличие следующих элементов: основные конструктивные элементы — фундаменты, стены, перекрытия, опоры, балки, крыши, перегородки, лестницы, окна, двери, инженерные системы и оборудование; немаловажным являются габаритные размеры, соответствующие запроектированным (фактическим) в зависимости от этапа проектирования (строительства / эксплуатации) объекта капитального строительства, и самое необходимое — учет уровня / строительной отметки поэтажно.

Использование 2D-среды для обработки данных в многоэтажных зданиях прочно укоренилось в текущих кадастровых процессах [6]. Эта устоявшаяся парадигма решает серьезные проблемы при записи, хранении пространственно взаимосвязанных сложностей правовых пространств и управлении ими. Предлагаемый подход дает значительные преимущества при создании, хранении и передаче кадастровых данных в сложных многоэтажных зданиях, в том числе и в рамках крупномасштабного городского проекта рассредоточенного строительства.

Таким образом, изучение существующих в некоторых странах тенденций развития трехмерных кадастровых данных для подготовки, хранения, управления и передачи данных в кадастровых системах способствует развитию отечественного кадастра. На сегодняшний день в России информационная модель объекта капитального строительства представлена в виде цифровой информационной модели и инженерной цифровой модели местности. Можно предположить, что зарубежный опыт необходимо

изучать для российского кадастра, а при попытке его внедрения следует опираться на существующее законодательство и учитывать особенности проектирования зданий.

Список литературы

1. Rajabifard A., Atazadeh B., Kalantari M. BIM and Urban Land Administration. Boca Raton: Taylor & Francis, 2019. 266 p.
2. Van Oosterom P. Best Practices 3D Cadastres; International Federation of Surveyors. Copenhagen, Denmark, 2018. 258 p.
3. Barzegar M., Rajabifard A., Kalantari M., et al. An IFC-based database schema for mapping BIM data into a 3D spatially enabled land administration database // International Journal of Digital Earth. 2021. Vol. 14. No. 6. P. 736–765.
4. Atazadeh B.; Rajabifard A., Kalantari M. Connecting LADM and IFC Standards – Pathways towards an Integrated LegalPhysical Model // Proceedings of the 7th International FIG Workshop on the Land Administration Domain Model, Zagreb, Croatia, 11–13 April 2018. P. 89–102.
5. Karki S., Thompson R., McDougall K. Data Validation in 3D Cadastre BT – Developments in 3D Geo-Information Sciences. Springer: Berlin, Heidelberg, Germany, 2010. P. 92–122.
6. Olfat H., Atazadeh B., Shojaei D., et al. The Feasibility of a BIM-Driven Approach to Support Building Subdivision Workflows – Case Study of Victoria, Australia // ISPRS International Journal of Geo-Information. 2019. Vol. 8. No. 11. P. 499.
7. Rajabifard A., Atazadeh B., Kalantari M. A critical evaluation of 3D spatial information models for managing legal arrangements of multi-owned developments in Victoria, Australia // International Journal of Geographical Information Science. 2018. Vol. 32. No. 10. P. 2098–2122.
8. Lemmen C., Van Oosterom P., Bennett R. The Land Administration Domain Model // Land Use Policy. 2015. Vol. 49. P. 535–545.
9. ICSM ePlan Model. The Intergovernmental Committee on Surveying and Mapping. Canberra, Australia, 2010. 70 p.
10. Atazadeh B. Building Information Modelling for Urban Land Administration: Ph.D. Thesis. Melbourne, 2017.
11. Gröger G., Plümer L. CityGML – Interoperable semantic 3D city models // SPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing. 2012. Vol. 71. No. 6. P. 12–33.
12. Open Geospatial Consortium. Wayland, MA, USA, 2014. 94 p.
13. International Organization for Standardization (ISO). Industry Foundation Classes (IFC) for Data Sharing in the Construction and Facility Management Industries; International Organization for Standardization. Geneva, 2013. 23 p.
14. Aien A., Rajabifard A., Kalantari M., et al. Integrating Legal and Physical Dimensions of Urban Environments. ISPRS International Journal of Geo-Information. 2015. Vol. 4. No. 3. P. 1442–1479.
15. Li L., Wu J., Zhu H., et al. 3D modeling of the ownership structure of condominium units // Computers Environment and Urban Systems. 2016. Vol. 59. P. 50–63.
16. Gózdz K., Pachelski W., Van Oosterom P.J.M., et al. The possibilities of using CityGML for 3D representation of buildings in the cadastre // Proceedings of the 4th International Workshop on 3D Cadastres, Dubai, United Arab Emirates, 9–11 November 2014. P. 339–362.
17. Dsilva M.G. A Feasibility Study on CityGML for Cadastral Purposes. Eindhoven, 2009. 58 p.
18. Çağdaş V. An Application Domain Extension to CityGML for immovable property taxation: A Turkish case study // International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation. 2013. Vol. 21. No. 1. P. 545–555.
19. Barzegar M., Rajabifard A., Kalantari M., et al. Identification of Property Boundaries Using an IFC-Based Cadastral Database // Land. 2021. Vol. 10. No. 3. P. 300.
20. Atazadeh B., Rajabifard A., Zhang Y., et al. Querying 3D Cadastral Information from BIM Models // ISPRS International Journal of Geo-Information. 2019. Vol. 8. No. 8. P. 329.
21. Li H., Liu H., Liu Y., et al. An Object-Relational IFC Storage Model Based on Oracle Database // The International Archives of the Photogrammetry Remote Sensing and Spatial Information Sciences. 2016. Vol. XLI-B2. P. 625–631.
22. Снежко И.И. Методика расчета точности построения моделей объектов недвижимости в 3D-кадастре: дис. … канд. техн. наук. М., 2014. 140 с.

А.А. Соловьянов

Международный научно-исследовательский институт
устойчивого развития (МНИИУР), Москва
soloviyanov@mail.ru

Российская нормативная правовая база как инструмент реализации национальной климатической повестки

Аннотация
Охарактеризована система регулирования выбросов парниковых газов и их учета, сформированная в Российской Федерации в период с 1994 г. по настоящее время. Изложение сопровождается описанием принятых законодательных и нормативных правовых актов в этой области.

Ключевые слова
регулирование выбросов парниковых газов, Парижское соглашение, климатическая повестка, климатическая политика

A.A. Solovyanov

International Scientific Research Institute
for Sustainable Development (MSRISD), Moscow
soloviyanov@mail.ru

The Russian regulatory framework as a tool for implementing the national climate agenda

Abstract
The system of regulation of greenhouse gas emissions and their accounting, formed in the Russian Federation in the period from 1994 to the present, is characterized. The presentation is accompanied by a description of the adopted legislative and regulatory legal acts in this area.

Keywords
regulation of greenhouse gas emissions, Paris Agreement, climate agenda, climate policy

Основные этапы развития российской климатической политики

Формирование национальной климатической политики и национальной климатической повестки началось в стране в 1994 г. после ратификации Россией Венской климатической конвенции Федеральным законом от 4 ноября 199 г. № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата». Следующим шагом стало формирование российской системы оценки выбросов парниковых газов (далее — ПГ). Было выпущено распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р «О создании российской системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 г.». В нем было сказано:

«В целях реализации обязательств Российской Федерации, вытекающих из Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата:

Создать российскую систему оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 г., для:

а) оценки объемов антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов;

б) представления ежегодно в соответствии с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата и Киотским протоколом к Конвенции соответствующих данных в форме кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов;

в) подготовки сообщений, представляемых Российской Федерацией в соответствии с Конвенцией и Киотским протоколом;

г) информирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций и населения об объемах антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов;

д) разработки мероприятий, направленных на ограничение (снижение) антропогенных выбросов из источников и (или) увеличение абсорбции поглотителями парниковых газов» [1].

В соответствии с имеющейся компетенцией основные технические функции по созданию указанной системы были возложены на Росгидромет, который выпустил приказ № 63 от 20 марта 2006 г. «О выполнении в системе Росгидромета Распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р».

Следующим этапом в разработке мер по реализации национальной климатической политики было создание Российского реестра углеродных единиц. Для решения этой проблемы в 2006–2007 гг. был выпущен ряд нормативных правовых актов:

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 215-р «О создании российского реестра углеродных единиц»;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 1741-р «О назначении организации-администратора российского реестра углеродных единиц»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2011 г. № 780 «О мерах по реализации статьи 6 Киотского протокола к рамочной конвенции ООН об изменении климата»;
- приказ МПР России и Минэкономразвития Российской Федерации от 7 мая 2007 г. № 121/148 «Об утверждении порядка формирования и ведения Российского реестра углеродных единиц».

Последняя корректировка порядка создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре была осуществлена в рамках постановлений Правительства Российской Федерации 30 марта 2022 г. № 518 «О порядке определения платы за оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц», от 20 апреля 2022 г. № 707 «Об утверждении Правил представления и проверки отчетов о выбросах парниковых газов, формы отчета о выбросах парниковых газов, Правил создания и ведения реестра выбросов парниковых газов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и от 30 апреля 2022 г. № 790 «Об утверждении Правил создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре углеродных единиц».

Наряду с работой, направленной на создание реестра углеродных единиц, осуществлялись подготовка и выпуск методических документов, необходимых для количественного определения объемов выбросов ПГ. Первый такой документ был утвержден приказом Минприроды России от 30 июня 2015 г. № 300 «Об утверждении методических указаний и руководства по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации». Действует он до 1 марта 2023 г., после этого вступит в силу методика, утвержденная приказом того же ведомства от 27 мая 2022 г. № 371 «Об утверждении методик количественного определения объемов выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов».

Стоит отметить, что расчет выбросов ПГ в соответствии с приказом Минприроды России от 30 июня 2015 г. № 300 дает возможность получать данные только от собственных источников эмитента (Scope 1). Для расчета же косвенных энергетических выбросов ПГ (Scope 2) требуется использовать подход, предложенный в приказе Минприроды России от 29 июня 2017 г. № 330 «Об утверждении методических указаний по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов парниковых газов». Кроме того, распоряжением Минприроды России от 30 июня 2017 г. № 20-р «Об утверждении методических указаний по количественному определению объема поглощения парниковых газов» была заложена методическая основа для оценки поглощений ПГ.

Наряду с формированием организационно-технической и методической базы в области обращения с ПГ происходили разработка и принятие стратегических, концептуальных и программных документов, направленных на определение целей и задач национальной климатической политики и определение механизмов и инструментов их реализации. Так, распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп была утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации, которая декларировала, что «стратегической целью политики в области климата является обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, аспекты развития в условиях изменяющегося климата и возникновения соответствующих угроз» [2]. В ней также было сказано, что одним из основных принципов политики в области климата является «приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата» [Там же]. Затем распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 730-р был утвержден комплексный план реализации Климатической доктрины на период до 2020 г.

В последующем Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов» целевой показатель по снижению к 2020 г. объема выбросов ПГ

был установлен на уровне не более 75 % от объема выбросов в 1990 г. В развитие этого документа распоряжением Правительства РФ от 2 апреля 2014 г. № 504-р «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % объема указанных выбросов в 1990 году» (скорректированным в дальнейшем распоряжениями Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 г. № 807-р, от 11 мая 2016 г. № 877-р и от 17 июня 2016 г. № 1247-р) министерствам и ведомствам России поручалось реализовать комплекс мероприятий, среди которых наиболее важными были разработки:

1) Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов ПГ Российской Федерации;
2) методических указаний и руководства по количественному определению объема выбросов ПГ организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации;
3) методических указаний по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов ПГ;
4) методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов ПГ в субъектах Российской Федерации; методических рекомендаций по разработке показателей и самих показателей сокращения объема выбросов ПГ по секторам экономики.

Практически все эти поручения были выполнены в установленные сроки, что привело к выходу серии новых нормативных правовых актов на уровне Правительства Российской Федерации или заинтересованных ведомств, например распоряжения Правительства России от 22 апреля 2015 г. № 716-р (1); приказа Минприроды России от 30 июня 2015 г. № 300 (2); приказа Минприроды России от 29 июня 2017 г. № 330 (3); распоряжения Минприроды России от 16 апреля 2015 г. № 15-р (4).

В дальнейшем практически в любом стратегическом документе, устанавливающем цели и задачи хозяйственной и иной деятельности в различных отраслях экономики, обязательно в том или ином виде присутствовали климатические аспекты. Так, в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, последствия изменения климата рассматривались как приоритетные экологические вызовы. В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216, важнейшее внимание уделялось роли международной кооперации при реализации климатической политики и ускоренному переходу к «зеленой экономике». Одним из ключевых направлений Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р, является охрана окружающей среды и противодействие изменениям климата.

Предусматривая действия, направленные на снижение выбросов ПГ при генерации тепловой и электрической энергии, Правительство Российской Федерации утвердило (распоряжение от 12 октября 2020 г. № 2634-р) План мероприятий по развитию водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года.

Парижское соглашение и Российская Федерация

В связи с окончанием действия Киотского протокола международное сообщество озаботилось разработкой и принятием нового климатического соглашения, которое должно было побудить все страны разрабатывать и внедрять мероприятия, направленные

на сокращение выбросов ПГ. Таким документом стало Парижское соглашение.

Парижское соглашение по климату в виде, готовом для подписания, было сформировано в декабре 2015 г. в Париже по итогам 21-й конференции Рамочной конвенции об изменении климата (РКИК). Официальное его название — Парижское соглашение согласно Рамочной конвенции об изменении климата (Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change). Вступило оно в силу 4 ноября 2016 г. Целью соглашения (согласно ст. 2) является «активизировать осуществление» Рамочной конвенции ООН по изменению климата, в частности удержать рост глобальной средней температуры «намного ниже» 2 °С, «приложить усилия» для ограничения роста температуры величиной 1,5 °С, а также «научить человечество лучше адаптироваться к последствиям изменения климата и перейти к низкоуглеродному развитию».

Участники Парижского соглашения объявили, что пик эмиссии CO_2 должен быть достигнут «настолько скоро, насколько это окажется возможным». Они взяли на себя обязательства [3] разработать национальные стратегии перехода на «безуглеродную экономику» и планомерно снижать выбросы CO_2 в атмосферу. Конкретные количественные обязательства по снижению или ограничению выбросов CO_2 каждая страна устанавливает для себя самостоятельно. Для достижения этой цели участники Парижского соглашения должны внести свой вклад в ужесточение природоохранных мер, в частности ограничить антропогенные выбросы ПГ, чтобы добиться «углеродной нейтральности».

Российская Федерация включилась в этот процесс в 2016 г., когда в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2016 г. № 2344-р «Об утверждении Плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения» начался предметный анализ возможностей страны по выполнению условий Парижского соглашения. В течение трех лет эта работа была завершена, результатом стал выход постановления Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения». С этого момента Россия присоединилась к Парижскому соглашению и приняла на себя обязательства по сокращению выбросов ПГ в национальном масштабе.

Следствием официального вступления России в новый этап борьбы с антропогенным изменением климата в содружестве с другими участниками Парижского соглашения стал выход ряда новых стратегических, законодательных и нормативных правовых актов, устанавливающих правила этой борьбы на территории страны. Прежде всего распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 3183-р был утвержден национальный план по адаптации экономики и населения к изменениям климата, который включал институциональные, организационные и методические мероприятия, направленные на формирование государственных подходов в этой области.

Важнейшим документом затем стал Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», которым в целях реализации Парижского соглашения Правительству Российской Федерации предписывается «обеспечить к 2030 году сокращение выбросов ПГ до 70 % относительно уровня 1990 года с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации; разработать с учетом особенностей отраслей экономики Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов ПГ до 2050 года и утвердить ее; обеспечить создание условий для реализации мер по сокращению

и предотвращению выбросов ПГ, а также по увеличению поглощения таких газов» [4].

Затем 8 февраля 2021 г. вышел Указ Президента РФ № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений», который поручает Правительству Российской Федерации: «в 6-месячный срок разработать и утвердить Федеральную научно-техническую программу в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы, предусматривающую создание наукоемких технологических решений, направленных:

- на обеспечение экологической безопасности, улучшение состояния окружающей среды;
- изучение климата, механизмов адаптации к климатическим изменениям и их последствиям;
- обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов путем проведения исследований источников и поглотителей парниковых газов и принятия мер по уменьшению негативного воздействия таких газов на окружающую среду…» [5].

В этом же году в соответствии с требованием Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 была разработана Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р. В Стратегии целый раздел был посвящен политике по сокращению объема выбросов ПГ в обоих возможных сценариях экономического развития Российской Федерации — инерционном и целевом (интенсивном). Последний сценарий предполагал достижение в 2050 г. уровня выбросов ПГ 1830 млн т CO_2-экв.

Наконец, в 2021 г. был подготовлен и принят Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» [6]. Целью этого Федерального закона «является создание условий для устойчивого и сбалансированного развития экономики Российской Федерации при снижении уровня выбросов парниковых газов». Закон устанавливает (ст. 3), что «ограничение выбросов парниковых газов осуществляется с соблюдением следующих принципов:

1) обеспечение устойчивого и сбалансированного развития экономики Российской Федерации при снижении уровня выбросов парниковых газов;
2) обязательность регулярного представления регулируемыми организациями отчетов о выбросах парниковых газов;
3) обязательность выполнения целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов;
4) добровольность реализации климатических проектов;
5) научная обоснованность, системность и комплексность подхода к ограничению выбросов парниковых газов».

Для достижения цели, обозначенной в законе, «юридические лица, индивидуальные предприниматели или физические лица вправе реализовывать климатические проект» с выпуском углеродных единиц.

В развитие упомянутого документа был принят ряд подзаконных актов, в число которых входят:

- распоряжение Правительства России от 22 октября 2021 г. № 2979-р «Об утверждении перечня парниковых газов, в отношении которых осуществляется государственный учет выбросов парниковых газов и ведение кадастра парниковых газов», в котором утвержден перечень ПГ, в отношении которых ведется государственный учет выбросов ПГ и ведение кадастра ПГ: диоксид углерода, метан,

закись азота, гексафторид серы, гидрофторуглероды (19 соединений), перфторуглероды (9 соединений) и трифторид азота;

- постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2022 г. № 310 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части определения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области ограничения выбросов парниковых газов», в котором полномочия, связанные с регулированием выбросов и поглощений ПГ получили такие органы исполнительной власти, как Минприроды России, Росгидромет, Рослесхоз, Минтранс России, Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минсельхоз России и Минстрой России;
- постановление Правительства России от 14 марта 2022 г. № 355 «О критериях отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям», согласно которому в перечень регулируемых отраслей вошли нефтегазодобывающая, угольная, химическая и нефтехимическая промышленность, черная и цветная металлургия, производство минеральных материалов, отрасль обращения с отходами и транспортная отрасль, соответствующие предприятия которых выбрасывают ПГ массой, эквивалентной 150 и более тыс. т диоксида углерода в год за период до 1 января 2024 г. или 50 тыс. т и более — за период с 1 января 2024 г.;
- постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № 455 «Об утверждении Правил верификации результатов реализации климатических проектов».

В соответствии с ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ юридические лица и индивидуальные предприниматели, не относящиеся к регулируемым организациям, вправе представлять отчеты о выбросах ПГ в добровольном порядке, что корреспондируется с распоряжением Минприроды России от 16 апреля 2015 г. № 15-р «Об утверждении методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации».

Сахалинский климатический эксперимент

Для поиска решений проблемы достижения Российской Федерацией «углеродной нейтральности», предусматривающей не только сокращение выбросов ПГ, но и их эффективное поглощение, Правительство Российской Федерации приняло решение о проведении специального эксперимента на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации. Для этой цели был принят Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации». Первоначально территорией эксперимента на период с 1 сентября 2022 г. по 31 декабря 2028 г. включительно была выбрана Сахалинская область. В дальнейшем предполагается, что подобные эксперименты могут проводиться на территории иных субъектов Российской Федерации при условии внесения изменений в упомянутый федеральный закон.

Смысл эксперимента состоит во введении на Сахалинской области специального регулирования для создания необходимых условий по внедрению технологий, направленных на сокращение выбросов ПГ, отработки методик верификации, учета выбросов и поглощения ПГ. В регионе начиная с 1 сентября 2022 г. вводится система квотирования объемов выбросов ПГ для определенной группы их эмитентов. Первоначально под систему квотирования попадают крупные сахалинские

предприятия — источники выбросов ПГ, выбрасывающие более 50 тыс. т CO_2-экв. парниковых газов. В 2025 г. эксперимент охватит и компании, эмиссии которых превышают 20 тыс. т CO_2-экв. Местным компаниям придется не просто отчитываться о выбросах ПГ и решать, как их сократить, но и платить за выбросы, превышающие размер установленной квоты. К концу 2025 г. Сахалинская область должна достичь углеродной нейтральности, т. е. антропогенные выбросы ПГ в регионе должны стать меньше или равны поглотительной способности местных экосистем.

Предполагается, что в ближайшем будущем в эксперимент включатся такие субъекты Российской Федерации, как Башкортостан, Хабаровский край, Иркутская и Калининградская области.

На первой стадии эксперимента в соответствии с новым законодательством будут определены величины квот на выбросы ПГ для регулируемых субъектов. Сначала эмитенты ПГ сами определят свои квоты, и эти предложения вместе с отчетностью по выбросам ПГ поступят в областное природоохранное ведомство. Следующей стадией будут общественные обсуждения предложений регулируемых субъектов, после чего материалы направят на согласование в Минэкономразвития России, которое в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2022 г. № 708 «Об определении координатора эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории отдельных субъектов Российской Федерации» курирует эксперимент. Затем актуализированные предложения по квотам вновь вернутся в регион — к губернатору Сахалинской области, который может одобрить квоты или запустить процесс заново.

Важнейшей частью эксперимента является установление перечня эмитентов, которые подпадают под квотирование. В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 6 мая 2022 г. № 247 «Об утверждении порядка отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к региональным регулируемым организациям в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»:

« **1.** Отнесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к региональным регулируемым организациям осуществляется высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации — участника эксперимента на основании данных об осуществляемой такими лицами хозяйственной и иной деятельности, в результате которой образуются выбросы парниковых газов на территории участника эксперимента.

2. К региональным регулируемым организациям относятся лица, хозяйственная и иная деятельность которых осуществляется на территории участника эксперимента, соответствует производственным процессам и (или) видам хозяйственной или иной деятельности, указанным в приложении к критериям отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.03.2022 № 355 , и сопровождается выбросами парниковых газов, масса которых эквивалентна… на территории Сахалинской области — 20 и более тысячам тонн углекислого газа в год…» [7].

Экономические аспекты эксперимента установлены двумя постановлениями Правительства Российской Федерации — от 5 августа 2022 г. № 1390 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области» и от 18 августа 2022 г.

№ 1441 «О ставке платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области».

В соответствии с последним документом ставка платы за превышение квоты выбросов ПГ для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей установлена в 1 тыс. рублей за каждую 1 тыс. т CO_2-экв. превышения. Интересно, что законодательством не предусмотрены какие-либо санкции за нарушение эмитентами установленных обязательств, т. е. ставки платы для них за каждую 1 тыс. т CO_2-экв. превышения не будут меняться, сколько бы раз эмитент ни укладывался в установленные квоты.

Ожидается, что первые квоты на выбросы ПГ начнут выделять в 2024 г., а первые «штрафы» за превышение появятся в 2025 г.

Риски климатической мировой повестки для российской экономики

Европейский союз (далее — ЕС) является мировым лидером в области «зеленых» инициатив, в том числе по развитию возобновляемых источников энергии или внедрению энергосберегающих и энергоэффективных технологий, хотя совокупная доля всех стран ЕС в общемировых выбросах ПГ составляет только 9,7 %.

12 декабря 2019 г. Еврокомиссия представила [8] мировому сообществу Европейскую «зеленую сделку» (European Green Deal), которая рассматривается как новая европейская стратегия устойчивого развития и лидерства в климатической повестке: к 2050 г. Европа должна стать первой климатически нейтральной территорией, т. е. полностью прекратить выбросы ПГ. Сделка затрагивает широкий спектр секторов экономики ЕС, но прежде всего энергетику, транспорт, сельское хозяйство и энергоемкие отрасли промышленности, на которые приходится основной объем выбросов ПГ.

Для достижения такой амбициозной цели страны ЕС собираются кардинально изменить нынешнюю климатическую политику, поскольку пока при ее реализации выбросы ПГ в странах ЕС к 2050 г. можно снизить только на 60 %. Поэтому страны ЕС планируют внедрить в практику такие меры, как:

- распространение Европейской системы торговли квотами на выбросы ПГ на новые сектора экономики;
- ужесточение климатических целей для секторов, пока не охваченных ныне существующей системой;
- совершенствование регулирования землепользования и лесного хозяйства;
- введение углеродного сбора на импорт товаров (или трансграничного углеродного налога).

Нетрудно видеть, что для стран, которые импортируют в Европу продукцию с высоким «углеродным следом», а именно для стран Северной Америки, Китая и, естественно, России, введение трансграничного углеродного налога может иметь самые неприятные последствия.

В настоящее время около 46 % российского экспорта приходится на ЕС, куда в значительных объемах поставляется продукция с высоким «углеродным следом», т. е. ископаемое топливо (нефть, газ, уголь) и его производные, черные и цветные металлы, минеральные удобрения, поэтому следует ожидать, что трансграничный углеродный налог может составить для России весьма значительную величину. По оценкам экспертов, совокупный прямой углеродный след товаров, которые Россия поставляет в ЕС, оценивается приблизительно в 140 млн т CO_2-экв., а углеродный след промышленности, производящей эти товары, превышает 600 млн т CO_2-экв.

Данные BCG свидетельствуют [9], что трансграничный углеродный налог может обойтись российскому нефтегазовому сектору в 1,4–2,5 млрд долл. ежегодно, сектору черных металлов и угля — в 0,6–0,8 млрд долл., цветных металлов — в 0,3–0,4 млрд долл., прочим

секторам экономики — в 0,8–1,1 млрд долл. Кроме того, аналитики BCG указывают, что в силу большей углеродоемкости экономики Россия может уступить часть нефтяного рынка ЕС Саудовской Аравии, а для производителей азотных удобрений углеродный сбор может стать предельно высоким, достигая 40–65 % текущей экспортной стоимости удобрений.

В мире растет [10] количество стран, регионов и компаний, призывающих к отказу от использования ископаемого топлива из-за его негативного влияния на климат. Причем речь о полном исключении углеродсодержащего топлива в различных отраслях экономики: от угольной генерации в электроэнергетике, от двигателей внутреннего сгорания на любых видах транспорта, от разведки и добычи углеводородного сырья и т. д.

С соответствующими заявлениями и инициативами выступили, например, BlackRock, World Bank, JPMorgan, шведский пенсионный фонд Sjunde, норвежский фонд Government Pension Fund Global, банки Goldman Sachs, Deutsche Bank, BNP Paribas, Société Générale, Европейский инвестиционный банк, страховая компания Allianz и др. Тысячи институциональных и частных инвесторов по всему миру, контролирующие в совокупности активы на сумму свыше 14 трлн долл., присоединились к инвестиционным обязательствам в отношении сектора ископаемых видов топлива. Хотя этот подход характерен пока только для Европы и для стран с относительно небольшим энергопотреблением и относительно «чистым» энергобалансом, нельзя исключить его распространения на другие регионы и страны.

После заявлений отдельных европейских стран об отказе от угольной генерации на Конференции сторон РКИК ООН в Бонне в 2017 г. был образован Альянс против угля (Powering Past Coal Alliance). К концу 2020 г. он объединил 34 страны, 35 регионов и городов и 44 компании, которые поддерживают отказ от угольной генерации.

Компании финансового сектора, присоединяясь к Альянсу против угля, отказываются от финансирования угольной генерации. Пока отказ от угольной генерации преимущественно поддерживают страны, где она отсутствует или играет незначительную роль: в совокупности на 34 страны Альянса против угля приходится менее 5 % действующих установленных мощностей угольной генерации в мире.

Возникновение ряда предложений, например Лофотенской декларации (Lofoten Declaration) [11], обусловлено тем, что их инициаторы уверены в невозможности достичь ограничения роста глобальной средней температуры 1,5 °C только за счет отказа от угля, следует также прекращать добычу и использование углеводородного топлива. Правда, с такой инициативой выступают страны, чья суммарная доля в мировой добыче нефти составляет лишь около 0,3 % (Коста-Рика, Франция, Белиз, Новая Зеландия, Дания, Ирландия, Испания и др.).

Следует отметить, что подобные инициативы находят подтверждение в различных оценках перспектив добычи и использования ископаемого топлива. Так, доклад «Производственный разрыв» [12] показал, что разрыв между достижением целей Парижского соглашения и планами стран по добыче угля, нефти и газа остается значительным: для выхода на траекторию 1,5 °C в 2020–2030 гг. странам-производителям ископаемого топлива следует ежегодно сокращать его добычу приблизительно на 6 %, тогда как в целом они планируют увеличить ее на 2 % в год.

Для предотвращения негативного влияния на климат двигателей внутреннего сгорания были образованы несколько структур. Среди них можно выделить [10; 13] Альянс по декарбонизации транспорта (Transport Decarbonisation Alliance), созданный в 2017 г. на Конференции сторон РКИК ООН в Бонне, и Альянс транспортных средств с нулевыми выбросами (Zero Emission Vehicle Alliance). В первую структуру (инициативу) входят страны (7), регионы и города (8) и компании (9), которые разделяют цель

по декарбонизации транспорта до 2050 г. В Альянс транспортных средств с нулевыми выбросами входят 5 стран и 13 регионов, взявших на себя обязательства к 2050 г. продавать новые пассажирские автомобили только с нулевыми выбросами ПГ. По мнению Международного энергетического агентства (МЭА), полного отказа от использования нефтепродуктов на транспорте достичь удастся очень нескоро, но указанные инициативы будут сильно влиять [14] на спрос на автомобили с двигателями внутреннего сгорания.

Проблемой снижения выбросов ПГ (в том числе за счет снижения потребления углеводородного топлива и повышения энергоэффективности) серьезно озабочена Международная морская организация (далее — ИМО) [15]. В 2018 г. ИМО приняла Первоначальную стратегию по ограничению выбросов ПГ с судов, которая установила, например, такие цели, как снижение к 2050 г. выбросов ПГ от международного морского судоходства относительно 2008 г. не менее чем на 50 % и сокращение удельных выбросов диоксида углерода не менее чем на 40 % к 2030 г. и на 70 % к 2050 г.

Определенные действия по снижению выбросов ПГ, включающие внедрение мер по более эффективному использованию углеводородного топлива, предприняла и Международная организация гражданской авиации [9]. Ею была разработана и одобрена в 2016 г. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA). Данный механизм предусматривает дополнительные затраты (плату за выбросы) авиакомпаний при превышении выбросов CO_2 по сравнению с базовым уровнем 2019 г.

По оценке экспертов [16], размер годовой платы за выбросы углекислого газа российскими компаниями, осуществляющими международные авиаперевозки (если такая плата по примеру ЕС будет введена для рейсов во все зарубежные страны), может составить 0,4–1 млрд долл. в зависимости от цены CO_2 на международном рынке (25–75 долл. за тонну).

Дополнительные проблемы для российских компаний, в том числе оперирующих с углеводородным сырьем, могут возникнуть в дальнейшем из-за ужесточения контроля за операциями, в той или иной мере влияющими на масштабы выбросов ПГ. Усиление климатической повестки ведет к росту запроса на раскрытие бизнесом углеродной отчетности, который транслируется через настроения инвесторов, развитие добровольных инициатив, а также изменение соответствующего регулирования. Наблюдается постоянное повышение требований к объему и качеству запрашиваемой информации, что отражается в изменении методических аспектов контроля [10].

Активно внедряют углеродную отчетность в собственную деятельность также и фондовые биржи в качестве одной из составляющей отчетности в области устойчивого развития и отчетность эмитентов. Отсутствие или недостаточное наполнение углеродной отчетности может привести к снижению привлекательности российских компаний для инвесторов, а также стать поводом для использования против них торговых ограничений.

Список источников и литературы

1. Дубовик О.Л., Аверина К.Н. Значение Парижского соглашения для охраны климата: крупномасштабные планы и проблемы с их реализацией // Международное право и международные организации. 2018. № 4. С. 18–27.
2. Оганесян Т. Большая «зеленая» сделка ЕС. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://stimul.online/articles/sreda/bolshaya-zelenaya-sdelka-es/ (дата обращения: 18.11.2022).
3. BCG. Углеродный вызов российским экспортерам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bcg.com/ru-ru/press/29july2020-carbon-challenge-to-russian-exporters (дата обращения: 18.11.2022).
4. Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы. [Электронный ресурс]. Режим

доступа: https://www.csr.ru/upload/iblock/8f3/8f34a0e7c6cc6b8af39986ae8e71f3ad.pdf (дата обращения: 18.11.2022).
5. Lofoten Declaration. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lofotendeclaration.org (дата обращения: 18.11.2022).
6. The Production Gap Report: 2020 Special Report. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://productiongap.org/wp-content/uploads/2020/12/PGR2020_FullRprt_web.pdf (дата обращения: 18.11.2022).
7. Paris Process on Mobility and Climate. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ppmc-transport.org/about/ (дата обращения: 18.11.2022).
8. World Energy Outlook 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://iea.blob.core.windows.net/assets/a72d8abf-de08-4385-8711-b8a062d6124a/WEO2020.pdf (дата обращения: 18.11.2022).
9. 75-я сессия Комитета по защите морской среды IMO. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://seanews.ru/2020/11/24/ru-75-ja-sessija-komiteta-po-zashhite-morskoj-sredy-imo/?ysclid=m30goa89uo11199673 (дата обращения: 18.11.2022).
10. Авиационные выбросы некому принять // Коммерсант. 2019. 18 февраля. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3888324 (дата обращения: 18.11.2022).

О.А. Хотько

Белорусский государственный университет, Минск
o.a.khatsko@gmail.com

«Зеленые технологии» в сфере транспорта и сближение экологического законодательства: инновационные подходы к регулированию в рамках интеграционного права Евразийского экономического союза

Аннотация

В статье рассматриваются проблемные вопросы способов сближения экологического законодательства при реализации транспортной политики на евразийском пространстве. Инновационные подходы комплексного и системного правового регулирования, основанные на междисциплинарности отраслей права, имеют существенное значение для развития механизма снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду.

Ключевые слова

охрана окружающей среды, экологическая безопасность, транспортная политика, сближение законодательства, интеграция, евразийское пространство

O.A. Khotsko

Belorussian State University, Minsk
o.a.khatsko@gmail.com

“Green Technologies” in the field of transport and the convergence of environmental legislation: innovative approaches to regulation as part of the integration law of the Eurasian Economic Union

Abstract

The article discusses the problematic issues of methods for converging environmental legislation in the implementation of a transport policy in the Eurasian space. The innovative approaches of complex and systemic legal regulation, based on the interdisciplinary nature of the branches of law, are essential for the development of a mechanism for reducing the harmful effects of transport on the environment.

Keywords

environmental protection, environmental safety, transport policy, convergence of legislation, Eurasian integration

Каждое государство действует на основании ряда самостоятельных представлений, взглядов на место и роль безопасности, значение в обеспечении сфер безопасности в мировом сообществе и в отношении каждого гражданина. Национальная безопасность выступает как фактор и характеристика стабильного, устойчивого состояния социальной системы, включающей защиту интересов от воздействия внешних и внутренних угроз. Безопасность в той или иной сфере возможно обеспечить при осуществлении эффективной политики, включая междисциплинарный аспект. Различные аспекты регулирования «зеленой» экономики и экологически значимых отношений на современном этапе исследованы в работах таких белорусских и российских правоведов, как С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.А. Карпович, Т.И. Макарова, Е.В. Новикова. Труды вышеназванных и иных специалистов, затрагивающие вопросы развития «зеленых» технологий, снижения воздействия загрязняющих веществ на окружающую среду, экологической и энергетической безопасности, позволили определить необходимые способы реализации экологической политики, руководствуясь теми факторами, которые оказывают влияние на состояние защищенности окружающей среды с учетом технологической трансформации экономики и выработать подходы относительно решения эколого-правовых проблем при осуществлении транспортной деятельности. Реализация задач при осуществлении транспортной политики в Евразийском экономическом союзе (далее — ЕАЭС, Союз) требует системного научного исследования гарантий реализации права на окружающую среду на основе документов Союза, изменений и дополнений в Конституции государств — членов ЕАЭС.

Актуальность и теоретико-прикладная значимость исследования внедрения «зеленых технологий» в сфере транспорта в рамках разработки принципов «зеленой» экономики в ЕАЭС заключается в том, что в период преобразования системы законодательства в свете интенсивного осуществления транспортной деятельности с учетом достижения целей устойчивого развития и расширения интеграционных возможностей, развития инноваций в транспортной сфере в особом внимании нуждается изучение вопросов эффективности правового обеспечения экологической безопасности. Особую роль играют согласованные подходы и выработка стратегических ориентиров, системная полнота национальных политик государств, задействованных в инициативе «Один пояс, один путь», в том числе и создание нового интеграционного направления как продолжение политики, проводимой на национальном уровне.

Формирование транспортной политики представляет собой непрерывный процесс, обусловленный целым рядом политических, экономических, организационных и правовых факторов. В то же время сотрудничество государств — членов ЕАЭС в области разработки «зеленых технологий» в сфере транспорта и обеспечения экологической безопасности находится в первоначальной стадии своего формирования. В сложившихся социально-экономических условиях и развивающихся интеграционных отношениях необходимо создание системы более совершенного и адаптированного законодательства, регулирующего осуществление транспортной политики в целом с учетом причиняемого вреда окружающей среде при эксплуатации различных видов транспорта, путей сообщения. Недостаточная разработанность теоретико-правовых положений негативно отражается на экологической ситуации, а также процессах перехода к устойчивому развитию и адаптации к изменению климата как важнейших проблемах современности. Модернизация подходов в данной сфере целесообразна с точки зрения достижения цели и задач правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности и результатов действия правовых норм, направленных на реальные изменения в достижении гарантирования реализации прав человека

с учетом того, что «современное евразийское эколого-правовое пространство представляет собой сложный конгломерат многочисленных правовых природоохранных предписаний» [1, с. 29], выполнение которых затруднительно в силу недостаточной их систематизации и окончательных формулировок в актах права ЕАЭС.

Ключевыми направлениями транспортной политики на евразийском пространстве выступают совершенствование регулирования транспортной деятельности, выработка и координация общих усилий государств-членов по реализации «зеленых» проектов, что отвечает целям устойчивого развития и «зеленой» экономики; определение мер безопасности для обеспечения состояния защищенности окружающей среды и иные. Так, в литературе отмечается, что отличительной особенностью ЕАЭС является абсолютное доминирование Российской Федерации по многим показателям, «что определяет степень влияния на принятие управленческих решений в Союзе, в том числе по вопросам развития транспортно-логистического комплекса» [2, с. 180]. Вместе с тем для Республики Беларусь активное интеграционное участие в транспортных проектах имеет существенное значение как в силу ее выгодного географического положения, позволяющего не только задействовать транспортные коммуникации и расширить транспортно-логистический потенциал, но и продвигать направления формирования транспортной политики на принципах безопасности, экологичности и др.

Отметим, что в Республике Беларусь предусматриваются эффективные меры для проведения транспортной политики на высоком уровне, чему способствует ряд государственных программ и нормативных правовых актов, издаваемых органами государственного управления. Целью Государственной программы «Транспортный комплекс» на 2021–2025 гг. являются обеспечение устойчивой мобильности и удовлетворение потребности экономики в конкурентоспособных и эффективных транспортных услугах. Отмечается, что грузооборот возрастает, при этом электрификация железнодорожного может позволить «снизить выбросы загрязняющих веществ в атмосферу» [3, гл. 6]. Вместе с тем Государственная программа «Транспортный комплекс» на 2021–2025 гг. не включает в качестве цели ее реализации снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду, а в белорусском Законе «Об основах транспортной деятельности» указаны принципы транспортной деятельности без эколого-правовой составляющей такой деятельности [4, ст. 3]. Стоит указать, что в Республике Беларусь в целом реализуется стратегия создания транспортной системы, сочетающей в себе аспекты комплексного развития транспортных коммуникаций в русле безопасности, защиты окружающей среды. В целях уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду одним из приоритетов транспортной политики является стимулирование использование электротранспорта, что подтверждается принятием ряда нормативных правовых актов (Указ Президента Республики Беларусь «О стимулировании использования электромобилей» от 12 марта 2020 г. № 92, в котором предусматриваются меры, направленные на повышение спроса на данные автомобили и создание соответствующей сервисной инфраструктуры, и иные). Правовые основы по развитию электротранспорта и обеспечению стимулирования их производства предусматриваются также в актах права ЕАЭС (например, распоряжение Евразийского межправительственного совета от 27 ноября 2018 г. № 23), что направлено на достижение экологической устойчивости и сокращения выбросов CO_2. Более того, хотя государства-члены ЕАЭС имеют достаточный научно-технический потенциал для развития «зеленых» технологий в сфере транспорта, необходимы достаточно убедительные гарантии реализации мер и выполнения эколого-правовых требований.

В научной литературе предлагается разработать общую Концепцию дальнейшего совершенствования национального законодательства, включающую направления сближения национальных правовых систем с учетом задач функционирования ЕАЭС, и фактора становления интеграционного права евразийской формации, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в условиях интеграционных процессов [5, с. 136]. Такая позиция обусловливает необходимость проанализировать, какие факторы препятствуют реализации целей и задач в транспортной сфере и какие условия будут способствовать внедрению принципов «зеленой» экономики на уровне функционирования ЕАЭС.

С нашей точки зрения, факторами недостаточной эффективности реализации мер экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности в свете реализации транспортной политики ЕАЭС являются следующие:

1) неполнота теоретико-правовых позиций, касающихся правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности;
2) отсутствие целостного правового механизма и гарантий его реализации;
3) неразработанность институциональных условий в области обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности;
4) малопродуктивное взаимодействие государств при реализации транспортной политики, направленной на обеспечение экологической безопасности.

Отсюда и вытекает, что эффективность сближения экологического законодательства и правового обеспечения скоординированной (согласованной) транспортной политики на евразийском пространстве не может быть достигнута, если не будут реализованы цель и задачи такой политики.

Прежде всего в качестве цели, обусловливающей реализацию транспортной политики Республики Беларусь, стоит закрепить в дополнение к указанным в Государственной программе снижение вредного воздействия на окружающую среду. Такой подход имеет весомое положение в связи с тем, что законодателю будет очевидно понятно, на каком основании должны быть изданы или изменены соответствующие нормы права, выражаемые в тех или иных правовых актах, касающихся регулирования экологических и транспортных отношений. Таким образом, представляется целесообразным регулирование рассматриваемой проблематики в национальном законодательстве государств — членов ЕАЭС, поскольку в законодательстве не сложилась эффективная система экологических требований к транспортной деятельности. Вместе с тем она требуется на более новом совершенном уровне, если исходить из тесной взаимосвязи природоохранных и транспортных отношений, поскольку окружающая среда нуждается в правовой охране, а экологические права человека подлежат реализации.

Стоит помнить, что экологическая безопасность как таковой результат реализации мер, осуществляемых по охране окружающей среды, всегда будет иметь особое значение в связи с реализацией интересов субъектами транспортных отношений. Как верно подчеркивается в научной литературе, «состояние экономики учитывается при регулировании экологических отношений, однако нормы экологического права не должны основываться на экономических интересах» [6, с. 22]. В рамках реализации транспортной политики правовое регулирование транспортной деятельности, неизбежно влияющей на состояние окружающей среды, невозможно осуществлять, не учитывая экологические интересы и потребности общества в благоприятной окружающей среде.

Обратим внимание на то, что безопасность транспортной деятельности является одним из принципов транспортных правоотношений наряду с принципами законности, равенства субъектов транспортной деятельности, сочетания интересов государства

с интересами субъектов транспортной деятельности и их взаимной ответственности и другими. К вопросу безопасности в транспортной сфере обращались исследователи в юридической литературе [7; 8]. Важно отметить следующее: анализ правовой категории «безопасность транспортной деятельности» показывает, что опасность для окружающей среды учитывается в качестве составляющей такой безопасности. Но в данной ситуации не учитывается комплексность объекта правового регулирования отношений по поводу обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности. Такая комплексность определяется на основании норм, регулирующих экологические отношения, а также отношения в области транспортной деятельности и иных отраслей законодательства. Полагаем, это дает полное основание выделить межотраслевой институт правового обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности. Комплексное правовое регулирование в рамках отдельного института востребовано с учетом тесной связи между выполнением задачи снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду и необходимостью бесперебойной работы транспорта, что будет отвечать концепции достижения целей устойчивого развития.

Обозначим, что комплексный научный анализ правовых проблем при осуществлении транспортной деятельности безоговорочно предполагает обеспечение экологической безопасности в условиях влияния на окружающую среду всех задействованных для перемещения грузов и пассажиров видов транспорта, а также в связи с изъятием природных ресурсов для строительства транспортных коммуникаций и вследствие аварий на транспорте. При комплексном подходе обеспечения экологической безопасности акцент выстраивается на одновременном охвате всех аспектов происходящих процессов в транспортной сфере и исследовании их влияния в совокупности таким образом, что учитываются все факторы, обусловливающее недостаточность принимаемых мер для снижения вредного воздействия на окружающую среду, достижения различных наук. Исходя из сказанного, нельзя не указать, что регламентация технических свойств и требований надежности к транспорту, т. е. технические и архитектурно-планировочные решения — это лишь часть совершенствования мероприятий в сфере обеспечения экологической безопасности. Внедрение системного подхода вызвано:

1) возрастанием сложности задач правового обеспечения в данной области общественных отношений;
2) динамикой изменений законодательства;
3) достижением современной наукой такого уровня развития, когда очевидна закономерность и потребность исследований системных образований в совокупности в рассматриваемой области;
4) выявлением и использованием ряда составляющих в системе источников и эколого-правовом механизме, являющихся результатом взаимодействия различных взаимосвязанных элементов.

Системный подход к минимизации вредного воздействия транспорта на окружающую среду с правовой точки зрения предполагает разработку единой стратегии направлений обеспечения экологической безопасности. Другими словами, требуется обеспечить системный подход к формированию такой стратегии, а затем уже внедрить основные составляющие к отдельным видам транспорта, базируясь на определенных научных разработках [9; 10], и отразить единство направлений данной деятельности на межгосударственном уровне. В таком случае возможно создание действительно целостной системы, направленной на выработку мер сокращения воздействия всех видов транспорта на окружающую среду, появляется и потребность в системном подходе к управлению данной системой.

Так, требованием системного подхода является выбор цели как исходного пункта целостной концепции. Целью деятельности по минимизации вредного воздействия на окружающую среду является создание такой концепции обеспечения экологической безопасности, которая предполагает формирование эффективной системы регулирования эколого-правовых отношений при использовании транспорта и транспортных коммуникаций, соответствующей современным тенденциям, включая различные правовые аспекты как эксплуатации транспортных средств, так и оказания транспортных услуг и выполнения работ.

Исходя из поставленной цели, необходимо комплексное и системное решение ряда задач, связанных с преодолением неполного правового регулирования экологических требований к деятельности мобильных и стационарных источников в транспортной сфере; выявлением направлений обеспечения экологической безопасности в отношении различных видов транспорта в совокупности; совершенствованием законодательных положений о юридической ответственности за нарушение эколого-правовых требований; определением институциональных основ в данной области; созданием механизмов снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду на национальном, наднациональном и международном уровнях [11]. Так, в качестве примера взаимодействия стран отметим, что в 2021 г. руководителями российского, белорусского и кыргызского железнодорожного транспорта подписан Меморандум о содействии устойчивому развитию транзитного потенциала и экологической безопасности железных дорог государств — членов ЕАЭС [12, с. 39].

В научных исследованиях отмечается, что развитие ЕАЭС связано с его формированием как одного из значимых центров современного мира, что отражено в Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. Непосредственно важнейшие транспортные коридоры и товарные потоки проходят через территорию Союза, что обусловлено его особым положением на мировой карте, тем самым способствует продвижению интеграционных инициатив во всем регионе [13, с. 4]. Поэтому объединение усилий для стимулирования научных исследований в области данной проблематики является одним из существенных направлений развития евразийской экономической интеграции, включая разработку правовых основ политики в области экологического образования, «обусловленные нарастанием процессов трансграничного загрязнения окружающей среды при осуществлении транспортной деятельности и осознанием ответственности за сохранение окружающей среды для будущих поколений» [14, с. 182].

Таким образом, по результатам исследования сформулированы как теоретико-методологические, так и прикладные выводы, способствующие детализации мер обеспечения экологической безопасности в законодательстве.

Проблемы эффективности реализации транспортной политики ЕАЭС с учетом расширения согласованных мер в сферах инфраструктуры и производства электротранспорта, стимулирования замещения традиционных видов транспорта электрическим, где это экономически оправдано, и снижения вредного воздействия транспортной деятельности на окружающую среду должны быть решены на основе комплексного и системного подходов в юридической науке. Инновационные механизмы включают такие, которые базируются именно на научных исследованиях, способствуют внедрению согласованных мер, включающих новые законодательные решения относительно «зеленых» технологий, и тем самым стимулируют интеграционное взаимодействие для реализации евразийских климатических проектов». Основу их применения составляют сформулированные автором цель и задачи, а также особые методы обеспечения экологической безопасности,

включающие общефилософские, общенаучные методы и частные юридические методы (историко-правовой, метод сравнительного правоведения, формально-юридический, системного анализа правовых явлений и др.). Вместе с тем эффективность правового регулирования в исследуемой сфере в качестве исходных составляющих должна охватывать юридическую и социальную эффективность, которые имеют различное толкование, но схожую направленность — максимальное обеспечение интересов граждан, общества, государства в реализации такой транспортной политики, которая с позиции научной обоснованности и соответствия требованиям нормотворческой техники, прогнозирования и своевременности принятия мер реализуется с учетом мер охраны окружающей среды, системно отраженных в нормативных правовых актах. Соответственно, целесообразно выработать направления совершенствования законодательства относительно реализуемой в евразийском регионе скоординированной (согласованной) транспортной политики, направленной в том числе на обеспечение экологической безопасности в свете углубления интеграции в ЕАЭС и наращивания транспортного комплекса, расширения логистических проектов, что будет отвечать эффективности реализации норм Договора о ЕАЭС и иных актов, а также гармонизации национального законодательства государств — членов Союза.

Список источников и литературы

1. Боголюбов С.А. Развитие экологического права на евразийском пространстве: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. 432 с.
2. Тригубович Л.Г. Сопряжение стратегии развития транспортно-логистического рынка ЕАЭС с концептуальными мерами реализации проекта «Пояс и путь» // Транспортно-логистический потенциал Беларуси в рамках инициативы «Пояс и путь»: риски и перспективы реализации / науч. ред. О.С. Булко. Минск: Беларуская навука, 2022. 317 с.
3. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2021 г. № 165 «Об утверждении Государственной программы "Транспортный комплекс"» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
4. Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
5. Василевич Г.А., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Интеграционное право Евразийского экономического союза: проблемы становления и развития // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. Минск: Колорград, 2018. Вып. 13. С. 126–137.
6. Игнатьева И.А. Соответствие экологическим интересам и транспарентность целей как необходимые условия определения эффективности эколого-правового регулирования // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2021. № 6. С. 3–26.
7. Корякин В.М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2017. № 11. С. 26–32.
8. Чеботарева А.А., Чеботарев В.Е. Обеспечение транспортной безопасности: организационно-правовые проблемы и цифровые решения // Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз: сб. науч. тр. / под ред. А.И. Землина, И.В. Холикова. М.: Изд-во Юрид. института МИИТ, 2020. С. 54–59.
9. Хотько О.А. К вопросу обеспечения экологической безопасности в свете функционирования железнодорожного транспорта: правовой аспект // Состояние, проблемы и перспективы развития юридической науки и практики: белорусский и зарубежный опыт: сб. науч. ст. Гродно: ГрГУ им. Янки Купалы, 2021. С. 124–127.
10. Хотько О.А. Теоретические основания законодательного регулирования интеллектуальных транспортных систем в контексте правового обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития государства и общества // Искусственный интеллект и тренды цифровизации: материалы Третьего Международного транспортно-правового форума, приуроченного к 125-летию Росс. ун-та транспорта, 10–11 февраля 2021 г. / под ред. А.А. Чеботаревой, В.Е. Чеботарева. М.: Изд-во Юрид. института МИИТ, 2021. С. 127–132.

11. Хотько О.А. Проблемы обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности в Республике Беларусь // Экологическое право. 2021. № 3. С. 35–39.
12. О международном опыте разработки и внедрения принципов, мер и механизмов «зеленой» экономики и концептуальных подходах в Евразийском экономическом союзе. [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/939/Doklad_Zelenaya_ekonomika_PDF_sayt.pdf (дата обращения: 06.01.2022).
13. Мясникович М., Ковалев В. Миссия ЕАЭС-2025: региональный центр экономического развития и опора большой Евразии // Наука и инновации. 2021. № 1. С. 4–11.
14. Капский Д.В., Хотько О.А. Правовые основы транспортной деятельности: учеб. пособие. Минск: Вышэйшая школа, 2019. 317 с.

Е.Ю. Чмыхало

Саратовская государственная
юридическая академия, Саратов
elenasgap@yandex.ru

Обеспечение комфортной и безопасной городской среды нормами градостроительного и экологического права

Аннотация
В статье предлагается анализ Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Оценивается ее содержание (принципы, направления деятельности) с точки зрения реализации национальной цели развития России — формирования комфортной и безопасной городской среды. Обосновывается значимость норм экологического законодательства и законодательства о градостроительной деятельности для реализации указанных целей развития России и проекта «Умный город».

Ключевые слова
проект «Умный город», комфортная и безопасная городская среда, экологическая безопасность

E.Y. Chmihalo

Saratov State Law Academy, Saratov
elenasgap@yandex.ru

Ensuring a comfortable and safe urban environment with the norms of urban planning and environmental law

Abstract

The article offers an analysis of the Concept of the urban digitalization project «Smart City». Its content (principles, directions of activity) is evaluated from the point of view of the implementation of the national development goal of Russia – the formation of a comfortable and safe urban environment. The importance of the norms of environmental legislation and legislation on urban development activities for the implementation of the specified goals of the development of Russia and project "Smart city".

Keywords

project "Smart city", comfortable and safe urban environment, environmental safety

С 2018 г. Минстроем России предусматривается реализация проекта «Умный город» [1] в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» [2] и национальной программы «Цифровая экономика» [3], разработанных в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [4]. В Указе Президента РФ среди национальных целей развития России называется в том числе повышение комфортности городской среды. В 2020 г. в Указ Президента РФ были внесены изменения, национальные цели развития Российской Федерации в этой сфере были расширены, названо формирование не только комфортной, но и безопасной для жизни городской среды [5].

Для оценки комфортности городской среды разработаны индикаторы ее качества [6], среди которых в соответствии с паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» [7] признаны в том числе уровень озеленения и состояние зеленых насаждений. Для достижения цели национального развития России формирование комфортной и безопасной для жизни городской среды целевыми показателями к 2030 г. определены: создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, снижение выбросов загрязняющих веществ, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов. Из этого следует, что формирование комфортной и безопасной городской среды обеспечивается и экологическим законодательством, а поскольку объектом является городская среда, то значимы и нормы законодательства о градостроительной деятельности.

В Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» (далее — Концепция проекта «Умный город»), утвержденной приказом Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 866/пр [8], среди принципов проекта называется формирование устойчивой и безопасной городской среды. При этом поясняется, что Концепция устойчивого развития как стратегическая модель города — это сбалансированный процесс экономических и социальных изменений, при котором природные ресурсы, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей. Нужно отметить, что понимание устойчивого развития в этом проекте несколько отличается от того, которое вкладывается в понятие «устойчивое развитие территорий», содержащееся в подп. 3 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) [9]. Устойчивое развитие территории признано принципом законодательства о градостроительной деятельности, в его определении акцент делается на ограничении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечение охраны и рациональное использование природных ресурсов. В определении этого понятия указано и на обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека. Этот подход соответствует тому, который выработан в научной литературе и который вкладывается в это понятие международными документами. Термин *устойчивое развитие* был применен в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию 1987 г. «Наше будущее». Под ним понималось развитие, удовлетворяющее потребностям настоящего времени и не ставящее под угрозу способности будущих поколений удовлетворять свои потребности [10, с. 48]. В дальнейшем в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г., утвержденной в 2015 г. Генассамблеей

ООН, отмечалась необходимость приоритетного внимания к мерам, предотвращающим деградацию планеты, посредством как внедрения рациональных моделей потребления, производства, рационального использования природных ресурсов, так и принятия неотложных мер в связи с изменением климата. На основе этого документа в юридической литературе активно стала проявляться позиция, согласно которой устойчивое развитие невозможно без соблюдения требований охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [11, с. 166]. В Концепции устойчивого развития как стратегической модели города, полагаем, должен быть отражен этот подход, поскольку только сбалансированное использование природных ресурсов, развитие зеленых технологий не охватывает всех тех мер, которые позволяют снизить негативное воздействие на окружающую среду, «улучшить качество жизни текущего и будущих поколений горожан» [8]. Снижение негативного воздействия на окружающую среду города отвечает содержанию Концепции проекта «Умный город», т. к. в ней называются, например, системы ведения мониторинга изменений и прогнозирования возможных рисков загрязнения и ухудшения показателей. Поскольку это указано в направлении деятельности по обеспечению экологической безопасности, то можно предполагать, что речь идет о загрязнении окружающей среды и ухудшении ее показателей. В направлении деятельности «Комфортная городская среда» называется реализация интеллектуальных транспортных систем управления движением, что непосредственно связано со снижением выбросов в атмосферный воздух автомобильного транспорта.

Содержание принципа формирования устойчивой и безопасной городской среды в части ее безопасности авторы Концепции связывают с управлением городом, реализацией цифровых решений, защитой персональных данных и других, никак не связанных с обеспечением экологической безопасностью, хотя среди направлений деятельности этот вид безопасности называется и предполагает защиту от природных катаклизмов и защиту природы.

В результате анализа всех принципов проекта «Умный город», включая принцип ориентации на человека, не было выявлено ни одного, в котором бы упоминалось состояние окружающей среды и ее влияние на улучшение качества жизни горожан, хотя отдельные направления деятельности этого проекта связаны с этой сферой отношений.

В Концепции проекта «Умный город» определено несколько направлений деятельности. С точки зрения градостроительной деятельности и охраны окружающей среды значимыми можно считать направления «Городская среда», включающее комфортную городскую среду, и «Безопасный город», в котором выделяется экологическая безопасность и которое включает в том числе систему дистанционного контроля качества атмосферного воздуха; систему ведения мониторинга изменений и прогнозирования возможных рисков загрязнения и ухудшения показателей. для реализации проекта «Умный город» в 2019 г. Минстроем России были утверждены базовые и дополнительные требования к «умным городам» (стандарт «Умный город» [12]), к обязательным требованиям отнесена интеллектуальная система экологической безопасности, предполагающая, в частности, внедрение автоматизированных системы управления обращения с твердыми коммунальными отходами. Реализация направления деятельности проекта «Экологическая безопасность городской среды» невозможна без норм экологического законодательства и законодательства о градостроительной деятельности. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «Об охране окружающей среды» [13] содержится определение экологической безопасности как состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного

воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, а также установлены требования в сфере обеспечения экологической безопасности, в частности нормирование в области охраны окружающей среды, осуществление экологического мониторинга. В том числе и нормами ФЗ «Об охране окружающей среды» будет обеспечиваться использование систем дистанционного контроля качества атмосферного воздуха и систем ведения мониторинга изменений и прогнозирования возможных рисков загрязнения окружающей среды и ухудшения ее показателей. Обеспечение экологической безопасности, соблюдение требований окружающей среды при осуществлении градостроительной деятельности признано принципом законодательства, регулирующим отношения в этой сфере (п. 9 ст. 2 ГрК РФ). Осуществление градостроительной деятельности невозможно без изучения природных условий и факторов техногенного воздействия, что необходимо для рационального и безопасного использования территорий и подготовки данных по обоснованию материалов территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования. Полученные в ходе этого данные размещаются в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, порядок создания и эксплуатации которых устанавливается в отдельной главе ГрК РФ. Отметим, что к базовым требованиям к «умным городам» отнесено поэтапное внедрение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, а к дополнительным — синхронизация информационных систем обеспечение градостроительной деятельности с электронными моделями водоснабжения, водоотведения, тепло- и электроснабжения. Это необходимо, например, для реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, разрабатываемых для реализации генерального плана — документа территориального планирования. В Концепции проекта «Умный город» предлагается с помощью цифровых технологий анализировать и прогнозировать экономические эффекты градостроительной деятельности, принимать наиболее выгодные в долгосрочной перспективе решения и наиболее приемлемые тактические, т. е. краткосрочные.

Несмотря на то, что соблюдение требований охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности признается принципом законодательства о градостроительной деятельности, в ГрК РФ мало норм, в которых данный принцип реализуется. Однако в документах градостроительной деятельности отдельных субъектов Российской Федерации можно видеть яркие его проявления. Примером является Генеральный план городского округа города-героя Волгограда [14]. В Положении о территориальном планировании генерального плана города содержится раздел «Охрана окружающей среды», в нем определяется экологическая стратегия градостроительного развития города и предусматриваются градостроительные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на атмосферный воздух и водные ресурсы, в частности, планируется строительство обходных автомобильных дорог, исключающих движение транзитного транспорта через город, расширение параметров магистральных улиц, что непосредственно связано с направлением деятельности «Комфортная городская среда» (реализация интеллектуальных транспортных систем управления движением).

Изложенное показывает значимость экологического законодательства и законодательства о градостроительной деятельности для реализации направлений деятельности «Комфортная городская среда» и «Экологическая безопасность» проекта «Умный город». Проведенный анализ Концепции устойчивого развития как стратегической модели города, направлений деятельности проекта «Умный город»

позволил предложить некоторую их экологизацию, отражающую потребности, связанные со снижением негативного воздействия на окружающую среду и обеспечением экологической безопасности.

Список источников и литературы

1. Протокол Минстроя России от 6 декабря 2018 г. № 667-ПРМ-АЧ заседания рабочей группы по запуску и реализации ведомственного проекта Цифровизации городского хозяйства «Умный город» при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minstroyrf.gov.ru/docs/17824 (дата обращения: 23.10.2022).
2. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда»: утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 № 16. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"»: утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.
5. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.
6. Методика формирования индекса качества городской среды: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р (в ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 13. Ст. 1453, 2021. № 2. Ч. II. Ст. 500.
7. Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»: утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город»: утв. приказом Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 866/пр // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2021. № 1-2.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.
10. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров. М.: Юрайт. 2011. 607 с.
11. Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Алькова М.А. Развитие правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в контексте реализации целей устойчивого развития // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 164–181.
12. Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»): утв. Минстроем России 4 марта 2019 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/74f/Standart.pdf (дата обращения: 27.10.2022).
13. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
14. Генеральный план городского округа города-героя Волгоград: утв. решением Волгоградской городской думы от 29 июня 2007 г. № 47/1112 «Об утверждении Генерального плана Волгограда» (с изменениями на 14 апреля 2022 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.volgadmin.ru/d/branches/grad/citybuilding/genplan (дата обращения: 27.10.2022).

О.И. Шарно

Волгоградский государственный университет, Волгоград
sharnoksana@yandex.ru

Механизм «умного регулирования» общественных пространств: тенденции ESG

Аннотация
Функционирование общественных пространств в свете социально-экономического и экологического развития предопределяет анализ их соответствия критериям ESG путем внедрения и реализации механизма «умного регулирования». Механизм «умного регулирования» общественных пространств обеспечивает условия (факторы), которые способствуют развитию общественных пространств в тенденциях ESG.

Ключевые слова
общественные пространства, функции общественных пространств, «умное регулирование», факторы развития общественных пространств, критерии ESG

O.I. Sharno

Volgograd State University, Volgograd
sharnoksana@yandex.ru

The mechanism of «smart regulation» of public spaces: ESG trends

Abstract
the functioning of public spaces in the light of socio-economic and environmental development predetermines the analysis of their compliance with the ESG criteria, as well as the introduction of the «smart regulation» mechanism. The «smart regulation» mechanism for public spaces provides conditions (factors) that contribute to the development of public spaces in ESG trends.

Keywords
public spaces, functions of public spaces, «smart regulation», factors in the development of public spaces, ESG criteria

Исторически сложилось так, что общественное пространство получало распространение в качестве характеризующей составляющей коммуникационного культурного центра взаимодействия граждан, места сосредоточения общественной, культурной и социальной жизни преимущественно горожан. Страницы истории демонстрируют нам в качестве общественных пространств площадки общения людей в кругу семьи до XVIII в., ассамблеи Петра Великого (места проведения светских мероприятий), сословные салоны, питейные заведения, кабаре, клубы и курорты XIX в., народные дома и дома культуры XX в., библиотеки, площади, дома быта, рынки и торгово-развлекательные центры XX–XXI вв., т. е. городские территории в качестве мест общественного пользования, предназначенные для разрешения вопросов политической и общественной жизни в эпоху индустриализации.

В современных условиях под общественными пространствами понимается все то, что относится к территориям общего пользования, и все то, что отражает реальность общественно-политического значения. Это пешеходные коммуникации и зоны, участки активно посещаемой общественной застройки, участки озеленения, расположенные в составе населенного пункта, примагистральные и многофункциональные зоны центров общегородского и локального значения [1, п. 3.2.1.]. Вместе с тем законодательного закрепления понятие «общественное пространство» не получает. Градостроительное законодательство содержит лишь определение территорий общего пользования, под которыми понимаются территории беспрепятственного пользования неограниченным кругом лиц (это площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары) [2, ст. 1].

Следовательно, под общественными пространствами в узком смысле понимаются территории общего пользования, расположенные в границах муниципальных образований, обеспечивающие жизнедеятельность горожан, в широком смысле — все то, что окружает нас и обеспечивает публичный, общественный интерес.

Общественному пространству свойственны следующие функции: «политическая — реализуется через формирование пространства для политического дискурса; социальная — назначение общественного пространства определяется через взаимодействие горожан друг с другом и властью; рекреационная — место для проведения досуга; познавательная — выступает в качестве инструмента сохранения историко-культурных и национальных ансамблей» [3, с. 117]. Учитывая, что социально-политическое взаимодействие безальтернативно в отсутствие экономического развития, перечисленные функции общественных пространств следует дополнить экономической функцией, реализуемой посредством финансирования общественных пространств (частного и публичного), внедрения стратапов, социального и иного предпринимательства, других экономических инструментов.

Безусловно, общественные пространства, их статус и режим демонстрируют проявление правовой функции, которая реализуется посредством нормативного (умного) регулирования общественных пространств. В то же время реальное назначение общественных пространств представленный выше перечень функций (политическая, социальная, рекреационная, экономическая, правовая) не охватывает, что подтверждается следующим.

Тенденции последних лет отражают негативные изменения общественных пространств. Последние, несмотря на инновационное и технологическое развитие современных городских территорий, в большинстве своем превращаются в бетонные, каменные пространства, в границах которых проводится глубокая санитарная обрезка деревьев, неизбежно приводящая к их последующей гибели, распространяются проблемы, возникающие в процессе эксплуатации поливных систем, сокращается

численность рекреационных зон, включающих в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, иные объекты [2, ст. 145], обнаруживаются проблемы с функционированием канализационных систем, сбором и утилизацией жидких бытовых отходов, возникают серьезные проблемы в области обращения с отходами производства и потребления, уничтожаются городские водоемы, загрязняется атмосферный воздух, неэффективно используются земельные ресурсы. В 2022 г. Центром экологического контроля исследования качества атмосферного воздуха, региональным отделением Российского экологического общества было проведено исследование качества атмосферного воздуха по Южному промышленному узлу (экологически неблагополучные районы — Кировский, Красноармейский г. Волгограда и Светлоярский район Волгоградской области). Было зафиксировано увеличение показателей загрязнения воздуха: по фенолу — в 6,3 раза, по сероводороду — в 5,6 раза, по фтористому водороду — в 3 раза, по диоксиду серы — в 1,7 раза, по оксиду углерода (угарному газу) — в 5,6 раза, что вызывает болезни населения (увеличилось количество случаев онкологических заболеваний (на 10 %), заболеваемости органов дыхания (на 55 %), органов кровообращения (на 34,7 %), заболеваемость детей до 17 лет превалирует). Данные показатели были названы на ежегодном круглом столе, посвященном Всемирному дню окружающей среды (2 июня), проведенном на базе Администрации Красноармейского района г. Волгограда в присутствии органов власти, бизнеса (АО «Каустик», ООО «ЛУКОЙЛ — Волгоград нефтепереработка» и ООО «ЛУКОЙЛ — Волгоградэнерго», Волгоградский филиал «Омсктехуглерод», ООО «ЭКОТОН», ООО «РосПромЭко», ООО «ВГМЗ Сарепта», АО «Красноармейский хлеб», Волгоградский филиал «Северсталь канаты», АО «Вагонная ремонтная компания — 2», ОАО «Объединенные электротехнические заводы», Волгоградская ТЭЦ-2, ОАО «РЖД «Локомотивное депо “Сарепта”», АО «Биотех», АО «ПСК», ОА «Волгоградский Керамический Завод» и ООО «Форте металл»), представителей общественности.

Подобные негативные тенденции указывают на значимость экологической составляющей развития общественных пространств. Экологические проблемы отражаются на развитии общественных пространств, снижают их открытость и доступность, устойчивость, качество и эффективность, а в большинстве своем назначение и существование общественных пространств в разрезе экологического неблагополучия ставится под вопрос. Достаточно вспомнить коммунальную аварию, произошедшую в пойме р. Царицы в Волгограде (октябрь 2022 г.), приведшую к уничтожению значимых для города и его жителей общественных пространств. Горожане, лишенные качественных, устойчивых, экологически безопасных общественных пространств, коммуникаций в их границах, негативно воспринимают действия власти на местах, снижая социальное взаимодействие, что влечет отрицательные миграционные и демографические процессы, создает угрозу разрешения частных и публичных интересов. Экологические проблемы общественных пространств снижают их функциональность.

Таким образом, перечень перечисленных функций общественных пространств следует дополнить экологической функцией, реализуемой посредством улучшения экологического комфорта городской среды, социально-экологической интерпретацией городской среды, затрагивающей вопросы экологии и устойчивости. Общественные пространства — это важные элементы пространственной структуры городской среды, обеспечивающие экологизацию общественно-политических задач.

Перечисленные функции общественных пространств не обособлены, напротив, они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Функциональность общественных пространств определяется в соответствии с определенными

критериями (например, на предмет открытости, доступности, эффективности и устойчивости). Общественные пространства с позиции их функциональности выступают объектами оценки качества городской среды посредством контрольно-надзорных мероприятий государственного и общественного значения. Общественное пространство функционально и эффективно в целях устойчивого развития территорий — комплекса мер, принимаемых в градостроительной деятельности с целью создания условий, способствующих социально-экономическому и экологическому благополучию.

Триада социальных, экономических и экологических критериев качества общественных пространств определяет сущность механизма их правового регулирования в тенденциях ESG.

ESG включает три составляющие — Environmental, Social, Governance (E — ответственное отношение к окружающей среде — «экология», S — высокая социальная ответственность — «социальная политика», G — высокое качество корпоративного управления — «корпоративное управление»). ESG — это универсальный язык, на котором говорит мир, аббревиатура, символизирующая комплекс приоритетов, сформулированных в 2006 г. по просьбе бывшего генерального секретаря ООН Кофи Аннана, принципы, которые ложатся в основу стратегического управления в целях устойчивого развития и борьбы с изменением климата, посредством которых инвесторы выбирают объекты для инвестирования, это развивающееся направление в государственном и бизнес-управлении, праве. Применение данной аббревиатуры в этой связи не просто целесообразно, но необходимо, т. к. в ближайшем будущем мировые фонды прекратят инвестирование компаний, игнорирующих постулаты устойчивого развития, что скажется на экономическом уровне и создаст угрозу экологической безопасности.

Данные направления (экономическое, социальное и экологическое) как критерии ESG, характерные для бизнеса, повышения уровня инвестирования, находящегося в причинно-следственной связи с экологизацией производств, предприятий, организаций, трансформируются и проецируются в сферу общественно-политического развития, в том числе развития общественных пространств. В этой связи можно упомянуть, что в РАНХиГС по направлению подготовки дополнительного образования «Государственное и муниципальное управление» читается курс «ESG-трансформация системы государственного и муниципального управления».

Критерии ESG, применяемые с целью оценки устойчивости, открытости и доступности общественных пространств, играют решающую роль для их развития. ESG-критерии общественных пространств следующие:

- экологические (мы их ставим на первое место), предопределяющие обеспечение экологической безопасности, устойчивости, снижения негативного воздействия на окружающую среду в границах территорий функционирования общественных пространств;
- социальные, демонстрирующие отношение публичных органов к гражданам, реализацию социальных проектов с учетом экологических стандартов с целью развития общественных пространств;
- управленческие (экономические), фиксирующие наличие эффективного публичного менеджмента, антикоррупционной политики развития общественных пространств.

Критерии развития общественных пространств (ESG) — это ценностные критерии, на которые следует ориентироваться при обеспечении функционирования общественных пространств, обусловленных экономическим, социальным и экологическим развитием. Учитывая, что данные категории ложатся в основу ESG-рейтинга, по которому компании оцениваются по критериям ESG (стобалльная шкала), полагаем, что данные критерии могут быть положены

в основу оценки устойчивости и эффективности общественных пространств, по аналогии.

Говоря о критериях ESG, применяемых в ESG-рейтингах, относительно экологического критерия следует отметить, что это не столько количественные показатели, сколько данные, фиксирующие соблюдение экологических прав граждан, снижение энергопотребления за счет применения зеленых технологий и энергоперехода, повышения экологической культуры населения.

Именно соответствие общественных пространств, публичной политики критериям ESG позволит привлекать инвестиции, гранты и прочие механизмы поддержки в целях развития общественных пространств.

В условиях экологических рисков, за счет снижения поставок зарубежного оборудования в мусороперерабатывающей (используются иностранные инструменты) и нефтяной (производится модернизация оборудования за счет международных технологий) отраслях, в условиях политики отказа от российских энергоносителей (санкционная политика 2022–2023 гг.) обнаруживаются и возможности. К последним следует отнести необходимость продолжения реализации экологических проектов, таких как Национальный проект «Экология» до 2030 г., включающий федеральный проект «Чистый воздух» (прогнозирует кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха не менее 20 % до 2024 г. в крупных городах; снижение выбросов опасных загрязняющих веществ до 2030 г., а также 473 млрд внебюджетных средств, направленных на экологическую модернизацию предприятий, функционирующих в границах городских территорий [4]), а также «Реформу чистоты», предполагающую распространение политики раздельного сбора отходов, создание цивилизованной системы сбора мусора. К прогнозируемым возможностям следует причислить снижение избыточного потребления (сокращение спроса), развитие циклической экономики, включая внедрение цикличных моделей, реализуемых через распространение вещей, используемых повторно либо долгосрочно, оптимизацию перестраиваемых процессов, расширение осведомленности о зеленых практиках и их изучение. Подобные тенденции, помимо рисков, обеспечивают реализацию целей устойчивого развития общественных пространств, их соответствие критериям ESG, повышают экологическую эффективность общественных пространств.

Можно заключить, что критерии ESG образуют состав механизма «умного регулирования» общественных пространств. В доктрине права «умное регулирование» есть воздействие на правоотношения, представленное:

- инновационными принципами, инструментами, средствами, обеспечивающими возможность регулирования прозрачным и эффективным при достижении конечных целей способом [5];
- постулатами публичной политики, гарантирующими согласованность действий лиц, принимающих решения, представителей гражданских структур [6];
- идеальной соразмерностью политических действий на всех этапах правового регулирования — от разработки и создания нормативно-правового акта до его реализации [7].

Механизм «умного регулирования» есть совокупность таких средств, как правовые эксперименты, развивающие инновации (цифровые и регуляторные песочницы), оценка законотворческого опыта по регулированию инновационной деятельности, создание единых информационно-аналитических баз данных, обеспечение онлайн- и офлайн-коммуникаций, модернизация обратных связей между лицами, причастными к процедуре нормотворчества и объектами правового регулирования [8].

Внедрение критериев ESG в действующее законодательство, регламентирующее функциональность общественных пространств, позволит обеспечить его верифицируемость, герменевтическую

доступность для пользователей общественных пространств в целях устойчивого социально-экономического и экологического развития соответствующих территорий. Примером положительного опыта в этом направлении является восприятие нормативных правил, требований органов управления и контроля в области природопользования, обусловленное размером сборов, штрафов, выступающих положительной мотивацией [9], сюда же целесообразно причислить и правовые запреты — средства правового регулирования информационной правовой коммуникации между государством, обществом и природой по поводу возмещения вреда окружающей среде [10].

Развитие общественных пространств в соответствии с критериями ESG многофакторно. К факторам развития общественных пространств в тенденциях ESG относятся следующие:

1. Государственно-муниципальная правовая политика, направленная на стимулирование экологических проектов развития общественных пространств. Охрана окружающей среды сегодня важна как основополагающее направление территориального развития, в связи с чем проекты, обеспечивающие реализацию ESG, должны поддерживаться на государственном уровне путем принятия программ и проектов, направленных на обеспечение качества жизни горожан. При этом повестка ESG должна охватывать не только государственный, но и муниципальный уровень развития общественных пространств. Особенным представляется то, что бремя энергоперехода в том виде, в котором это представлено в европейской повестке, в России и в азиатских странах возможно с учетом локальных предпочтений и реализации принципа "Making Global Coals Local Business". В этой связи следует положительно отмечать и «клонировать» с учетом региональных особенностей распространение «зеленого» опыта регионов (Сахалина, Камчатки: ответственное рыбовоспроизведение, экологический туризм, логистика северного морского пути, Арктика и ее устойчивость и др.) в муниципальную среду, реализуя концепции ESG применительно к общественным пространствам. Однако увлечение аббревиатурой ESG без смысла не оправдано, доминантой ESG является климатическая повестка, глобально энергетический переход требует порядка 20 трлн, пока в этой области удалось привлечь от 1 до 3 трлн за более чем 10 лет привлечения зеленых облигаций, поэтому следует избавиться от иллюзий и справиться с теми амбициями, которые были приняты подписанием международных обязательств. Полагаем, что следует сосредоточиться на направлении бюджетных средств на развитие экологического производства (направлять денежные средства именно на сложные бизнесы и ресурсы (уголь)) и «коричневое» делать «зеленым», заниматься экологизацией существующих энергоресурсов, например угля, совершенствовать ESG-методологию в разрезе развития общественных пространств. В этой связи актуализируются задачи по созданию, разработке национальных стандартов ESG (например, экологического строительства в пределах общественных пространств).
2. Регулятивно-нормативное «умное регулирование». С позиции общественных пространств и их соответствия критериям ESG следует диагностировать излишнюю громоздкость и бюрократичность действующего законодательства, а также недостатки законодательства местного уровня. С одной стороны, мы наблюдаем совершенствование нормативной практики, с другой — диагностируем проблемы нормативной регламентации.

в большинстве муниципальных образований, развитие общественных пространств строится исключительно в рамках градостроительного законодательства, правил землепользования и застройки, правил благоустройства, содержание которых не направлено на обеспечение и реализацию прав каждого на благоприятную окружающую среду. В этой связи перечисленные правила и нормы следует переориентировать на внедрение критических технологий, применение ветропарков, солнечной энергии, обеспечение социально-экономического развития города зеленым потенциалом, снижение углеродного следа. В результате анализа постановления Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587, утвердившего критерии проектов устойчивого развития, распоряжения Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р, концептуально определившего основные направления устойчивого (в том числе зеленого) развития, разработан набор критериев, так называемая зеленая таксономия. Данные критерии следует распространить и на муниципальный уровень развития общественных пространств. В целях развития общественных пространств следует внедрять и законодательно закреплять ESG-индексы, рейтинги и ренкинги, выстраивая логичный путь к озеленению общественных пространств, снижению нормативных барьеров в целях реализации зеленых технологий.

3. Зеленое образование и экологическая культура. Существование и развитие общественных пространств зависит от экологически устойчивого мышления, формируемого у горожан, прямых пользователей общественных пространств. В этой связи представляется необходимым развивать национальные центры компетенций (например, Центр устойчивого развития Южного федерального университета и др.), которые будут обучать и совершенствовать управленческий и предпринимательский потенциал, воспитывать и образовывать молодежь и будущих, а также действующих специалистов через бакалавриат и магистратуру, подготовку кадров, изучение международной практики и национальных стандартов. При этом систему «зеленого» образования следует строить на стыке трех направлений:
   - экологии, формирующей представление о том, что должно, экологических нормативах, которые не должны быть превышены;
   - экономики, обучающей, как нужно развиваться в целях ESG и устойчивого развития;
   - права, представляющего понимание об экологических нормах и правоведении за тем, чтобы два первых направления реализовывались.
4. Экономико-управленческая трансформация с позиции ESG, где E-критериями выступают экологическая политика, воздействие на атмосферный воздух, воздействие на водные объекты, воздействие на земельные ресурсы, снижение НВОС, зеленые проекты в границах общественных пространств; S-критериями являются корпоративная социальная ответственность, социальная защищенность и профессиональное развитие, охрана труда и пожарная безопасность, работа с клиентами и контрагентами в пределах общественных пространств; к G-критериям причисляются деловая репутация, стратегия развития, система развития, степень защиты и транспарентности, конкурентоспособность общественных пространств.

Таким образом, механизм «умного регулирования» общественных пространств в тенденциях ESG отвечает современным реалиям, вместе с тем его реализация должна строиться с учетом национальных возможностей.

Список источников и литературы

1. Приказ Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий мунифципальных образований» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125601/4ca33c272084c6df323f4d5e0cc25380645a0336/?ysclid=m3ooob992u907678609 (дата обращения: 05.11.2022).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/?ysclid=m3onvjo6iq394737767 (дата обращения: 05.11.2022).
3. Кадыров Т.Э. Общественные пространства: феномены, тенденции и процессы // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. 2014. № 4. С. 115–120.
4. Паспорт национального проекта «Экология»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/45da8841765f8eb5fcccef6cdb801897e354873b/ (дата обращения: 05.11.2022).
5. Монтэн Ш.А. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulatory-policy.hse.ru/data/2014/03/17/1332703019/SR1200.pdf (дата обращения: 05.11.2022).
6. Волкова А.В. Механизмы «умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия // Человек. Сообщество. Управление. 2017. Т. 18. № 3. С. 37–50.
7. Короленко А.Д. Современное значение «умного регулирования» как нового направления государственного регулирования экономики // Молодой ученый. 2015. № 4(84). С. 368–371.
8. Купряшин Г.Л., Сарычева Н.Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестник Московского университета. 2017. № 2. С. 3–20.
9. Shui-Yan Tang, Tang SY., Li P.H., et al. Enterprise-Level Motivations, Regulatory Pressures, and Corporate Environmental Management in Guangzhou, China // Environmental Management. 2015. Vol. 56. P. 777–790.
10. Шарно О.И. Запреты как средства умного регулирования возмещения вреда окружающей среде // Правовая парадигма. 2021. Т. 20. № 3. С. 184–192.