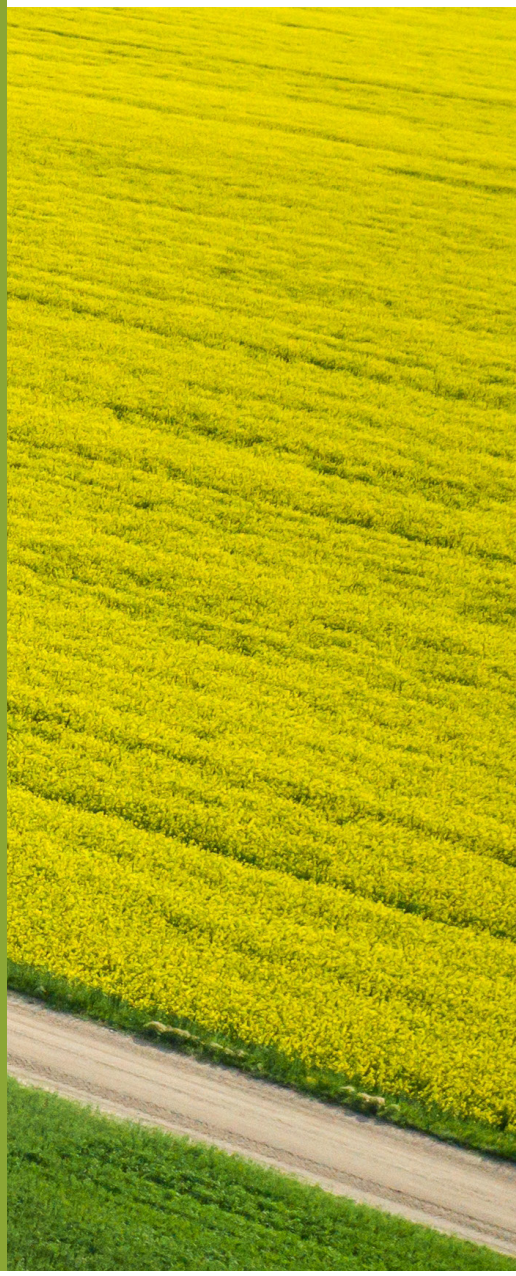
Сборник материалов
XVII Международной научно-практической конференции
«Устойчивое развитие территорий»

Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте устойчивого развития 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)

Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте устойчивого развития территорий

Сборник материалов
XVII Международной научно-практической конференции
«Устойчивое развитие территорий»
(Москва, 13 декабря 2024 г.)

Москва
2025

Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK)

Achievement of national goals of the Russian Federation in the context of sustainable development of territories

Collection of materials
of the XVII International Scientific and Practical Conference
“Sustainable Development of Territories”
(Moscow, December 13, 2024)

Moscow
2025

УДК 349.4+332.14
ББК 65.050.2+67.407
Д70

Рецензенты:
канд. юр. наук **Л.Е. Бандорин** (МГУ имени М.В. Ломоносова)
д-р юр. наук, профессор **Е.Г. Лукьянова** (МИИГАиК)

Д70 **Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте устойчивого развития территорий** : сборник материалов XVII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» (Москва, 13 декабря 2024 г.). — Москва : МИИГАиК, 2025. — 252 с.

Настоящий сборник включает материалы выступлений XVII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий», организованной Московским государственным университетом геодезии и картографии (МИИГАиК) 13 декабря 2024 г. и посвященной теме «Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте 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».

УДК 349.4+332.14
ББК 65.050.2+67.407

Электронное издание
Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте устойчивого развития территорий
Выпускающий редактор *М.В. Шишкина*
Дизайн и верстка *С.В. Леднёва*
Материалы публикуются в авторской редакции

© Коллектив авторов, 2024
© МИИГАиК, 2025

Reviewers:
PhD in Legal Sciences **Leonid E. Bandorin** (Lomonosov Moscow State University)
Dr. of Sci. (Legal Sciences), Professor **Elena G. Lukianova** (MIIGAiK)

Achievement of national goals of the Russian Federation in the context of sustainable development of territories : materials of the XVII International Scientific and Practical Conference "Sustainable Development of Territories" (Moscow, December 13, 2024). – Moscow : MIIGAiK, 2025. – 252 p.

This work is a collection of materials, in particular, articles and abstracts of reports made at the XVII International Scientific and Practical Conference "Sustainable development of territories" organized by the Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK), which were devoted to the topic "Achievement of national goals of the Russian Federation in the context of sustainable development of territories" (December 13, 2024).
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, 2024
© MIIGAiK, 2025

Содержание

15 Н.А. Алексеенко
Цифровая трансформация в циркумполярном регионе России

21 Д.В. Байгобылов, М.В. Литвиненко
Практические аспекты осуществления общественного контроля фактического назначения объектов недвижимости в Камчатском крае

27 С.А. Боголюбов
Правовое обеспечение экологического благополучия российских территорий

33 М.М. Бринчук
Экологическое благополучие как национальная цель развития России и универсальная категория права

39 Ю.Е. Будникова
Экологическое благополучие как методологическая основа правового обеспечения развития территорий

45 В.Н. Власенко
Предоставление публичных земельных участков многодетным семьям в контексте устойчивого развития территорий

51 Г.А. Волков
Достоверность сведений о земельных участках Единого государственного реестра недвижимости: реальность или миф (правовой аспект)

Contents

N.A. Alekseenko
Digital transformation in the circumpolar region of Russia

D.V. Baigobylov, M.V. Litvinenko
Practical aspects of public control of the actual purpose of real estate in the Kamchatka territory

S.A. Bogolyubov
Legal support for the ecological well-being of Russian territories

M.M. Brinchuk
Environmental well-being as a national goal of Russia's development and a universal category of law

Y.E. Budnikova
Environmental well-being as a methodological basis for legal support of territorial development

V.N. Vlasenko
Provision of public land plots to large families in the context of sustainable development of territories

G.A. Volkov
Reliability of information on land plots of the Unified State Register of Real Estate: reality or myth (legal aspect)

57 Н.П. Воронина
Сельскохозяйственная кооперация в механизме обеспечения устойчивого развития сельских территорий: правовые вопросы

N.P. Voronina
Agricultural cooperation in the mechanism of ensuring sustainable development of rural areas: legal issues

63 А.А. Воронцова
Экологическое благополучие и благоприятная окружающая среда: соотношение понятий

A.A. Vorontsova
Environmental well-being and favorable environment: the relationship of concepts

69 А.Н. Горбачев
Эколого-правовая составляющая механизма достижения национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни» в современных условиях

A.N. Gorbachev
Ecological and legal component of the mechanism for achieving the national development goal of the Russian Federation 'Comfortable and safe living environment' in contemporary conditions

77 М.Н. Забаева, И.И. Астахова
Индекс цифровизации региона: актуальные тренды и влияние на экономику

M.N. Zabaeva, I.I. Astahova
Regional digitalization index: current trends and impact on the economy

85 В.В. Занько
Методика автоматизированного уточнения местоположения береговой линии в целях установления береговой полосы, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны

V.V. Zanko
Method for automated refinement of shoreline location for the establishment of coastal strip, coastal protective strip, and water protection zone

93 Т.В. Злотникова
Современное рекреационно-туристическое освоение особо охраняемых природных территорий: как не навредить сохранению биоразнообразия

T.V. Zlotnikova
Modern recreational and tourist development of specially protected natural areas: how not to harm the conservation of biodiversity

99 О.А. Золотова
Комфортная и безопасная среда для жизни: комплексный подход в правовом регулировании

O.A. Zolotova
A comfortable and safe living environment: an integrated approach to legal regulation

105 К.Х. Ибрагимов
Некоторые вопросы цифровизации сельского хозяйства в контексте проблемы развития систем искусственного интеллекта в России

K.H. Ibragimov
Some issues of digitalization of agriculture in the context of the problem of development of artificial intelligence systems in Russia

115 В.Д. Карагадян
Новый вид градостроительной документации: единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования

V.D. Karagadyan
New type of urban planning documentation: a single document of territorial planning and urban planning zoning

121 Н.В. Кичигин
Подходы к определению понятия «экологическая реабилитация территорий»

N.V. Kichigin
Approaches to defining the concept of ecological rehabilitation of territories

127 Л.Г. Клюканова
Устойчивое развитие городской среды: эколого-ориентированный подход к формированию правового регулирования

L.G. Klyukanova
Sustainable development of the urban environment: ecological oriented approach to the forming of the legal regulation

135 Д.А. Коконов
Особенности изъятия земельных участков в целях комплексного развития территории

D.A. Kokonov
Challenges and specifics of land expropriation for comprehensive area redevelopment

141 З.К. Кондратенко, З.Ф. Сафин
Использование муниципальных земельных участков: право и инвестиции

Z.K. Kondratenko, Z.F. Safin
Use of municipal land: law and investment

147 И.О. Краснова
Территории в системе правового регулирования охраны окружающей среды

I.O. Krasnova
Territories in the system of legislative regulation of environmental protection

155 О.В. Куликова
Минимизация негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма на особо охраняемых природных территориях

O.V. Kulikova
Minimizing negative impact on the environment when implementing tourism in specially protected natural areas

161 Е.В. Лунева
Изменение правового режима и упразднение особо охраняемых природных территорий Республики Башкортостан

E.V. Luneva
Modification of the legal regime and abolition of specially protected natural areas in the Republic of Bashkortostan

169 Е.В. Марьин
К вопросу регионального «зеленого» финансирования территорий

E.V. Marjin
On the issue of regional "green" financing of territories

175 Т.Ю. Машкова
Программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» как фактор устойчивого развития территорий

T.Y. Mashkova
The programs "Far Eastern hectare" and "Arctic hectare" as a factor of sustainable development of territories

181 В.В. Никишин
Роль межведомственного информационного взаимодействия в правовом обеспечении устойчивого природопользования

V.V. Nikishin
The role of interdepartmental information interaction in the legal support of sustainable environmental management

187 Т.В. Петрова
Проблемы целевого использования экологических платежей

T.V. Petrova
Problems of target use of environmental payments

193 Е.С. Пышьева
Правовое регулирование раскрытия экологической информации: отечественный и зарубежный опыт

E.S. Pyshyeva
Legal regulation of environmental information disclosure: domestic and foreign experience

201 Ф.П. Румянцев
Законодательные новеллы о государственной регистрации прав на вспомогательные объекты недвижимости

F.P. Rumyantsev
Legislative innovations on state registration of rights to auxiliary real estate objects

209 С.Н. Русин
Правовые меры оценки экологических рисков и нейтрализации экологических угроз, возникающих в связи с развитием территорий

S.N. Rusin
Legal measures for assessing environmental risks and neutralizing environmental threats arising in connection with the development of territories

215

С.М. Салов
Особенности создания компьютерно-графической модели территории при проведении судебной землеустроительной экспертизы

S.M. Salov
Specifics of creation of computer-graphic model of the territory in the production of forensic land management expertise

221

А.Л. Синицына, А.Л. Степанченко, О.А. Кувекина
Применение многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития территорий

A.L. Sinitsyna, A.L. Stepanchenko, O.A. Kuvekina
Multilevel and heterogeneous geoinformation application in territories spatial development strategic planning

231

А.М. Тарарин
Управление развитием территорий: от компьютеризации к цифровой трансформации

A.M. Tararin
Territorial development management: from computerization to digital transformation

239

Г.С. Черненко
Правовое положение рыбоводных хозяйств

G.S. Chernenko
Legal status of fish farms

245

А.С. Шестерюк
Климат как объект правовой охраны

A.S. Shesteryuk
Climate as an object of legal protection



Фото: из архива МИИГАиК

На нашей очередной традиционной международной научно-практической конференции, организуемой кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости факультета управления территориями Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК), в декабре 2024 года рассматривались задачи достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, определенные Указом Президента РФ от 7 мая 2024 года.

В контексте устойчивого развития территорий на конференции обсуждались способы реализации положений об обеспечении устойчивого экономического и социального развития Российской Федерации, о повышении уровня жизни граждан, об укреплении государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета, опирающихся на принципы социальной справедливости, равенства возможностей, экономического развития, основанного на честной конкуренции, предпринимательстве, частной инициативе, высокой эффективности, технологичности.

Значительное место в полемике было посвящено выработке подходов к решению таких важных для развития и процветания российских территорий проблем, как создание и поддержание комфортной и безопасной среды для жизни, экологическое благополучие, устойчивая и динамичная экономика, цифровая трансформация государственного и муниципального управления.

Более конкретно затрагивались единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования как новый вид градостроительной документации; осуществление проектов комплексного развития территорий на искусственных земельных участках; особенности изъятия земельных участков в целях комплексного развития территории и специфика гражданско-правовой ответственности органов публичной власти за нарушения в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования; инициативы Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ по устойчивому развитию горных территорий.

Существенное внимание уделялось земле как части природы и своеобразному объекту рыночных отношений, ее правовому регулированию как основного природного ресурса и недвижимого имущества, а также кадастровой деятельности, призванной совмещать эти свойства земли в целях устойчивого социально-экономического, технологического и экологического развития; проблемам достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости.

Ставились задачи умелого сочетания правопорядка, законности, инвестиций, доходов, прибыли при использовании муниципальных земельных участков; повышения влияния кадастровой оценки земель на устойчивое развитие территорий; создания и деятельности комиссий по оспариванию кадастровой стоимости в субъектах РФ; учета новой редакции закона о землеустройстве, его роли в регулировании землепользования; места института, теории землеустройства в системе наук о Земле, геодезии, картографии.

Для формирования комфортной городской и сельской среды обитания полезным был сравнительно-правовой анализ механизмов сочетания земельного и градостроительного законодательства: поощрение строительства на земельных участках частной, государственной, муниципальной собственности с категориями земель и видами их разрешенного использования; стимулирование индивидуального жилищного строительства, соединенного с личным подсобным хозяйством, садоводством, огородничеством; предоставление земельных участков многодетным семьям; обеспечение продовольственной безопасности, совершенствования

сельскохозяйственной кооперации, организации трудовых отношений работников сельского хозяйства; определение перечня показателей оценки комфортности.

На поиск наилучших методов достижения стратегических национальных целей развития Российской Федерации, ее территорий университет откликнулся несколькими актуальными темами, развивающими перспективный процесс познания: от общего к частному, от концептуального — к конкретному. Это территории как объект охраны окружающей среды в контексте непрерывного устойчивого развития; система правового, экономического обеспечения благополучия российских территорий; материальные, правовые меры нейтрализации экологических угроз и вызовов; экономическое, экологическое благополучие населения как методологическая основа развития территорий; регулирование и проблемы практического применения расчета рекреационной емкости. Это экологизация градостроительной деятельности; зеленая повестка развития городов, агломераций; сочетание урбанизации и зеленого финансирования современных населенных пунктов, особенно мегаполисов; правовые подходы к охране ландшафтного и биологического разнообразия; комплексный подход к правовому регулированию, экономическому обустройству безопасной для жизни людей среды; достойное погребение в условиях тесной городской застройки. Наряду с этим — экологическая безопасность в сельском хозяйстве и его целевое финансирование в сфере охраны окружающей среды; регистрация, изменение режимов, образование и упразднение особо охраняемых природных территорий, в том числе регионального значения; сохранение биоразнообразия в современных рекреационно-туристических комплексах особо охраняемых природных территорий при свободном использовании способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; реальные возможности Климатической доктрины России в ее национальных и общемировых интересах.

Теоретические вопросы механизмов наращивания экономического, экологического благополучия, устойчивости территорий подпираются практическими способами обеспечения их процветания в конкретных сферах и регионах — стабильным развитием Байкальской природной территории; отнесением затрат на рекультивацию к расходам, связанным с возмещением причиненного землям, другим природным ресурсам вреда (на примере Хабаровского края); экономическим и юридическим состоянием прибрежных территорий и рыбоводных хозяйств; использованием особенностей развития территорий на Дальнем Востоке, в Арктике, программами «Дальневосточный гектар» и «Гектар в Арктике»; генезисом, алгоритмом и тенденциями развития законодательства об экологической информации, о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве и др.

Понимание МИИГАиК как генератора системы стабильных ценностей развития российских территорий, их технико-экономического, гуманитарного обеспечения означает изучение актуальных трендов и влияния индекса цифровизации региона; применение многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития; цифровизацию и стратегии развития агропромышленного комплекса, национальной системы пространственных данных как основы цифровой трансформации управления территориями; усиление охраны почв, земель сельскохозяйственного назначения; использование методов анализа пространственных данных в кадастровой, землеустроительной, градостроительной деятельности.

На конференции звучали и другие инновационные мотивы — управление развитием территорий посредством перехода от компьютеризации

к цифровой трансформации в циркумполярном регионе, расширение применения искусственного интеллекта, его влияния на обращение с отходами производства и потребления (нейтрализация, переработка, вторичное использование).

Заслуживает внимания использование специальных знаний при судебной, технической, землеустроительной, экологической, политологической, этнологической и иных экспертизах — инструментах формирования устойчивого развития территории, выявления пространственных недостатков земельных участков; учет особенностей назначения экспертиз по отдельным категориям дел и видам специализированных оценок, при разрешении споров вокруг земли, окружающей среды, ее компонентов.

В предлагаемом сборнике докладов и выступлений преподавателей, ученых, аспирантов, магистрантов МИИГАиК на состоявшейся в декабре 2024 года конференции содержатся также предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации и ее субъектов, по повышению эффективности реализации правовых предписаний, которые могут учитываться в ходе учебного процесса, практических занятий, проведения дальнейших научных исследований.

Знание предмета, квалификация ораторов, слушателей, авторов, как и деловой, отчасти дискуссионный, характер высказываемых соображений, укрепляют поддерживаемую в стенах университета позитивную традицию обмена мнениями и обучения, способствующую усвоению изучаемых учебных дисциплин, повышению интереса к профессионализму подобных встреч и предлагаемым в их завершение изданиям.

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

Боголюбов Сергей Александрович
профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ



Фото: Freepik

Н.А. Алексеенко

Государственный университет по землеустройству, Москва

nadezhda.alekseenko.98@mail.ru

Цифровая трансформация в циркумполярном регионе России

Аннотация

Цифровая трансформация занимает ведущее место в решении вопросов, связанных с учетом и систематизацией данных о сельскохозяйственных участках в циркумполярном регионе России. В ходе исследований, проведенных в этой области, были выявлены значительные несоответствия в различных системах земельной информации. Эти несоответствия объясняются отсутствием унифицированных стандартов управления земельными ресурсами, а также недостаточным уровнем координации обмена данными между различными ведомствами. Интеграция цифровых технологий может способствовать устранению разрозненности и фрагментарности данных. Однако успешная реализация этих процессов требует учета специфических условий, характерных для Арктического региона.

Ключевые слова: информационные ресурсы о земле, Арктическая зона Российской Федерации, циркумполярный регион, оленьи пастбища, земли сельскохозяйственного назначения, недостоверность данных, цифровая трансформация

N.A. Alekseenko

State University of Land Management, Moscow

nadezhda.alekseenko.98@mail.ru

Digital transformation in the circumpolar region of Russia

Abstract

Digital transformation takes the lead in addressing issues related to accounting and systematisation of agricultural land data in the circumpolar region of Russia. Studies conducted in this area have revealed significant inconsistencies in various land information systems. These inconsistencies are explained by the lack of unified standards and approaches to land management, as well as insufficient coordination of data exchange between different agencies. Integration of digital technologies can help to eliminate data fragmentation and fragmentation. However, successful implementation of these processes requires taking into account the specific conditions characteristic of the Arctic region.

Keywords: land information resources, the Arctic zone of the Russian Federation, circumpolar region, deer pastures, agricultural land, data inaccuracy, digital transformation

Цифровые технологии постепенно находят свое применение даже в самых отдаленных уголках России, включая уникальные территории Арктического региона. Хотя темпы внедрения систем умного города здесь отстают от подобных процессов в других частях страны, заметное продвижение началось и в этих суровых условиях [9].

В условиях стремительного развития технологий высококачественная и точная информация приобретает все более важное значение, становясь главным инструментом в принятии управленческих решений и управлении территориями. С появлением и развитием технологий, таких как анализ больших данных и искусственный интеллект, открываются новые горизонты для эффективного сбора, анализа и использования данных в режиме реального времени.

Связь между цифровым преобразованием и предоставлением достоверной информации об управлении территориями и землепользовании стала неразрывной. Новейшие технологические достижения существенно совершенствуют процедуры сбора и анализа данных, связанных с земельными ресурсами.

Технологические инструменты, такие как дроны, спутниковые изображения и геоинформационные системы (ГИС), позволяют получать данные о землях с высокой точностью и эффективностью. Применение больших данных и аналитики способствует выявлению важных тенденций и паттернов в использовании земли. Это дает городским властям возможность принимать обоснованные решения относительно планирования, развития инфраструктуры и управления природными ресурсами. Качественная информация позволяет более эффективно управлять земельными ресурсами, оптимизировать планировочные процессы и зонирование.

Таким образом, цифровое преобразование становится одной из ключевых составляющих эффективного управления земельными ресурсами, что способствует устойчивому развитию городских территорий.

В проведенном исследовании использовались абстрактно-логический, монографический, графический и другие методы. Основу материалов исследования составили отчетные данные Минсельхоза России, Росреестра, информация от сельскохозяйственных предприятий и региональных управленческих органов агропромышленного комплекса северных регионов России.

Обеспечение устойчивого развития и внедрение эффективных механизмов использования ресурсов Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) с учетом многосторонних экономических, экологических и социальных факторов относятся к важнейшим задачам государства [2]. Необъятные запасы Арктики, которые включают колоссальные объемы нефти, газа и разнообразных полезных ископаемых, играют роль движущей силы в создании стратегий для рационального управления богатствами Арктического региона. Обширные природные ресурсы АЗРФ представляют собой ключевой стратегический актив, привлекающий внимание как промышленных гигантов, так и международных корпораций, а также специалистов в области наук и технологий. Однако АЗРФ — это не только источник неисчерпаемых природных запасов, но и территория коренных народностей, которые продолжают практиковать свои традиционные методы взаимодействия с природной средой.

Для оптимизации результатов освоения циркумполярных регионов необходимо строго соблюдать баланс между развитием и сохранением экосистем северных территорий Российской Федерации. Этот баланс достигается за счет внедрения различных государственных механизмов управления. В частности, ключевым инструментом является использование земельно-информационных систем, которые аккумулируют, систематизируют, обрабатывают

и предоставляют комплексные данные о землепользовании. Эти системы играют важнейшую роль в интеграции знаний для планирования устойчивого развития и реализации управленческих стратегий в данной области [1].

Циркумполярный регион России охватывает 9 субъектов, суммарная площадь которых составляет 4,8 млн кв. км, что эквивалентно 28 % территории страны. В эту зону полностью включены территории таких субъектов, как Мурманская область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Частично в состав Арктической зоны входят отдельные регионы Республики Карелии, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края и Архангельской области. Помимо этого, в состав арктических земель входят также острова и территории, расположенные в водах Северного Ледовитого океана.

АЗРФ охватывает разнообразные категории земель, распределяемые на основании их целевого использования в соответствии с действующим земельным законодательством. На сегодняшний день эта зона включает многие земельные участки, полные сведения о которых пока отсутствуют в государственном учете. Основная причина заключается в незаконченных процессах землеустроительных мероприятий, направленных на установление четких границ в пределах АЗРФ. Особенно важным является проведение землеустроительных работ, связанных с определением границ участков, предназначенных для сельскохозяйственного использования и сельхозугодий. Определение границ земель, предназначенных для сельскохозяйственного использования в Арктическом регионе, связано с необходимостью сохранения традиционных методов ведения сельского хозяйства и животноводства [10].

В настоящее время отсутствует единый информационный ресурс, специализированный на северных территориях, и публичная кадастровая карта не содержит отдельного раздела, посвященного землям АЗРФ, несмотря на ее стратегическую значимость. Полные данные о качественных и количественных характеристиках оленьих пастбищ отсутствуют. Однако фрагментарная информация доступна в рамках ежегодных отчетов, публикуемых субъектами Арктического региона.

Одной из особенностей АЗРФ является частичное включение в ее состав некоторых субъектов. Использование данных, собранных на уровне всего региона, для изучения процессов, происходящих только на небольшой части арктической территории, может быть проблематичным и некорректным.

Развитие сельского хозяйства в циркумполярном регионе России способно содействовать диверсификации экономических секторов, уменьшению зависимости от импорта агропродукции, а также укреплению позиций России на международной торговой арене.

В последние годы наблюдается сокращение земель сельскохозяйственного назначения. Это подтверждается сравнением данных из различных информационных ресурсов (Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения, Единый государственный реестр недвижимости, информационная система «Личный кабинет сельхозтоваропроизводителя»). Итоги анализа этих данных отражены в докладах Россельхозземмониторинга, Росреестра и региональных докладах [3–8].

Уменьшение площади сельскохозяйственных земель в арктических регионах может быть вызвано множеством факторов: климатическими изменениями, нехваткой инфраструктурной поддержки, экологическими трудностями, сменой предназначения земель, ограниченной доступностью ресурсов для агропроизводства и высокими затратами на сельскохозяйственную деятельность, вытекающими из специфики арктических условий.

Анализ данных показывает, что существуют несоответствия, вызванные различиями в используемых координатных системах и методах учета и классификации объектов. Обнаружены также случаи утраты и искажения архивной информации. Проблему усугубляет отсутствие единой системы стандартов и методологии, необходимых для формирования земельно-информационных ресурсов и работы с ними.

К 2023 г. лишь три из девяти регионов АЗРФ располагали локальными информационными системами, содержащими информацию о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. Эти системы могут быть задействованы для мониторинга земельного фонда:

- государственная информационная система учета имущественно-земельного комплекса Республики Карелия (ГИС ИЗК);
- региональная государственная информационная система «Управление земельными ресурсами и имуществом на территории Республики Саха (Якутия)» (РГИС УЗР);
- геопортал Архангельской области, раздел «Биоресурсы».

Нынешняя проблема фрагментарности и несовпадения данных в различных государственных информационных ресурсах, связанных с землей, создает серьезное препятствие для получения достоверной и качественной информации о землях и земельных участках в циркумполярном регионе. Непоследовательность данных между различными ведомствами и организациями способна замедлить процесс сбора и анализа информации, что, в свою очередь, затрудняет эффективное управление земельными ресурсами в этом регионе.

В условиях Арктического региона, где климатические и географические факторы представляют уникальные вызовы, проблема фрагментарности и несовпадения данных о землях требует применения особых научных подходов. Для более точного и специализированного анализа, относящегося исключительно к арктическим территориям, предлагается ряд подходов, обладающих научно-исследовательской ценностью:

1) *микрорегиональный анализ* — деление данных на более мелкие территориальные единицы внутри региона, позволяющее выделить только арктические части (может включать использование данных, собранных на уровне муниципальных образований или посредством уточненной геолокации);
2) *применение ГИС* — использование ГИС-технологий для детального картографирования и многоаспектного анализа территорий, способствующее выделению и исследованию процессов исключительно в арктической зоне (данный подход позволяет интегрировать геолокационные данные с другими цифровыми ресурсами, такими как спутниковые снимки и климатические модели);
3) *разработка специализированных исследований* — проведение полевых исследований и процессов сбора данных с акцентом исключительно на арктические зоны, способствующее глубокому пониманию специфики данных территорий и позволяющее избежать неопределенностей, связанных с агрегированными региональными данными;
4) *сотрудничество с местными исследовательскими институтами* — кооперация с научными организациями и исследователями, обладающими опытом и знаниями в области изучения арктических регионов, важная для достижения значительных научных результатов и корректной интерпретации данных о рассматриваемых территориях.

Для реализации столь амбициозной задачи, как совершенствование сбора и анализа данных

об арктических территориях, необходимо внести изменения в законодательные акты на нескольких уровнях.

Таким образом, интеграция цифровых технологий и геоинформационных систем выступает важным элементом в создании единой информационной среды для данных о земельных ресурсах. Это содействует упрощению процессов управления земельными участками и повышает прозрачность, а также доступность информации.

Список источников и литературы

1. Алексеенко Н.А. Земельно-информационные ресурсы о территориях циркумполярного региона России // Обоснование определения земельных массивов для реализации программы «Арктический гектар» с учетом ранее разработанных землеустроительных решений по организации землепользования на северных территориях: монография / под ред. Т.В. Папаскири, С.А. Липски. М.: ГУЗ, 2023. С. 169–174.
2. Алексеенко Н.А. Оценка степени информационной достаточности о землях Арктического региона России // Актуальные проблемы больших данных о состоянии земельных ресурсов (к Международному дню Матери-Земли): сборник материалов II Международной научно-практической конференции (Москва, 23 апреля 2024 г.). М.: ГУЗ, 2024. С. 4–12.
3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель 2022 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/doc_nation_report_2022.pdf?ysclid=mdhl9r7ayj787506336 (дата обращения: 03.12.2024).
4. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2021 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2022. 356 с.
5. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Мурманской области в 2022 году / Министерство природных ресурсов, экологии и рыбного хозяйства Мурманской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://mpr.gov-murman.ru/activities/napravleniya/gosudarstvennyy-okhotnichiy-nadzor/2023.06.29_doklad_za_2022_god_-_1_.pdf?ysclid=mdhmjyu02864775231 (дата обращения: 10.12.2024).
6. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Ненецкого автономного округа в 2022 году / Департамент природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dprea.adm-nao.ru/ekologiya/doklady-o-sostoyanii-okruzhayushej-sredy-v-neneckom-avtonomnom-okruge/?ysclid=mdhmouorxr536135441 (дата обращения: 07.12.2024).
7. Доклад об экологической ситуации в Чукотском автономном округе в 2021 году / Департамент природных ресурсов и экологии Чукотского автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://чукотка.рф/deprirod/documents/doklady-otchety/?ysclid=mdhmtyfc2e929813104 (дата обращения: 05.12.2024).
8. Доклад об экологической ситуации в Ямало-Ненецком автономном округе в 2022 году / Департамент природных ресурсов и экологии Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dprr.yanao.ru/documents/active/273069/ (дата обращения: 05.12.2024).
9. Измайлов М.К. Цифровая трансформация в арктическом регионе: возможности и вызовы // Beneficium. 2023. № 3(48). С. 45–52.
10. Папаскири Т.В., Липски С.А., Волков С.Н. и др. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: истоки, сущность, содержание, результаты и проблемы реализации, перспективы: монография. М.: ГУЗ, 2023. 256 с.

Д.В. Байгобылов

Научно-исследовательский геотехнологический центр Дальневосточного отделения Российской академии наук, Петропавловск-Камчатский

di-ma-b@mail.ru

М.В. Литвиненко

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

admvplit@mail.ru

Практические аспекты осуществления общественного контроля фактического назначения объектов недвижимости в Камчатском крае

Аннотация

Общественный контроль за фактическим назначением объектов недвижимости в Камчатском крае представляет собой важный механизм, позволяющий обеспечить прозрачность и эффективность использования земельных ресурсов. В исследовании рассматривается ряд положительных практик общественного контроля, которые способствуют улучшению мониторинга и оценки использования объектов недвижимости. Большинство участников общественного контроля, включая граждан, общественные организации и органы власти, осознают свою роль в этом процессе и активно участвуют в мероприятиях, направленных на выявление нарушений. Тем не менее, несмотря на имеющиеся достижения, необходимо отметить, что система общественного контроля нуждается в дальнейших усовершенствованиях.

Ключевые слова: общественный контроль, объект недвижимости, мониторинг, доступность информации, выявление нарушений

D.V. Baigobylov

Scientific Research Geotechnological Center of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Petropavlovsk-Kamchatsky

di-ma-b@mail.ru

M.V. Litvinenko

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

admvplit@mail.ru

Practical aspects of public control of the actual purpose of real estate in the Kamchatka territory

Abstract

Public control over the actual purpose of real estate in the Kamchatka Territory is an important mechanism to ensure transparency and efficiency in the use of land resources. The study examines a number of positive public control practices that contribute to improved monitoring and evaluation of the use of real estate. Most participants in public control, including citizens, public organizations, and government authorities, are aware of their role in this process and actively participate in activities aimed at detecting violations. Nevertheless, despite the achievements, it should be noted that the system of public control needs further improvements.

Keywords: public control, real estate, monitoring, accessibility of information, detection of violations

Одной из ключевых тенденций последних лет стало внедрение инициатив, направленных на повышение эффективности контроля за использованием объектов недвижимости, что также включает в себя механизмы привлечения граждан к этому процессу. В рамках обсуждаемых изменений акцент делается на прозрачности и доступности информации о назначении объектов недвижимости, что позволяет гражданам активнее участвовать в процессе мониторинга. Эти инициативы направлены на снижение коррупционных рисков и повышение уровня доверия населения к системе управления земельными ресурсами. Как показывает практика, именно открытость информации способствует более активному вовлечению местных жителей в процессы контроля, что, в свою очередь, укрепляет демократические основы общественного контроля и помогает обеспечить устойчивое развитие территорий.

Несмотря на наличие довольно обширной нормативной базы, существует множество проблем и недостатков, которые затрудняют эффективное осуществление общественного контроля в России в целом и в Камчатском крае в частности. Во-первых, необходимо отметить недостаточную координацию между различными государственными органами, что приводит к сегментации функций контроля и усложняет процесс взаимодействия данных органов. Это также создает пробелы в информации, что негативно сказывается на качестве принятия решений. Разница в понимании и реализации норм законодательства на местном и региональном уровнях создает неясности и затруднения. Во-вторых, существует проблема недостаточной вовлеченности граждан в процессы контроля. В большинстве случаев население не имеет четкой информации о своих правах и обязанностях в соответствии с действующими законодательными актами. Низкая информированность о механизмах подачи жалоб, страх перед возможными последствиями, вызванными обращениями, также могут служить препятствием для активного участия общественности.

Открытость и доступность информации являются ключевыми аспектами в системе общественного контроля за фактическим назначением объектов недвижимости. В условиях современного общества, где информация играет важную роль в принятии решений и формировании общественного мнения, необходимость обеспечить доступ к данным становится особенно актуальной. В Камчатском крае, как и в других регионах России, открытость информации касается не только государственных структур, ответственных за управление недвижимостью, но и самих жителей, которые имеют право на получение сведений о состоянии объектов недвижимости, их назначении и статусе. Общественный контроль, в свою очередь, должен базироваться на прозрачных данных и информации, что позволит гражданам активно участвовать в этих процессах [1].

Важно также отметить, что в контексте общественного контроля открытость информации не ограничивается доступом к данным о недвижимости, а включает в себя комплексное информирование общества о действующих нормах законодательства, процедурах обращения с земельными ресурсами и правилах подготовки и исполнения проектов. Оба этих аспекта создают предсказуемую среду для развития правовой культуры в регионе, что, в свою очередь, способствует сокращению спорных ситуаций и конфликтов между различными категориями пользователей объектов недвижимости. Для повышения уровня открытости информации необходимо использовать современные технологии, позволяющие автоматизировать сбор и обработку данных. Например, создание интерактивных карт, содержащих геолокационные данные о состоянии конкретных объектов недвижимости, может значительно упростить процесс получения информации для любого

заинтересованного лица. Более того, активная работа с гражданскими инициативами в сфере мониторинга и распространения информации о земельных вопросах также представляет собой важный шаг к обеспечению открытости данных. Проведение публичных слушаний и консультаций, на которых жители могут получать обновленную информацию о регулировании использования земельных ресурсов и вносить свои предложения, будет способствовать активной гражданской позиции и формированию культуры общественного контроля. В результате благодаря открытости информации сообщество становится более вовлеченным в управление своими ресурсами и заинтересованным в нем, что усиливает контроль со стороны граждан [2].

Однако, несмотря на значимость открытости и доступности информации, существует ряд сложностей и преград, которые необходимо преодолеть. Одной из основных проблем является недостаточный уровень информированности граждан о своих правах и возможностях участия в общественном контроле. Часто люди не знают, куда обращаться за информацией, где искать соответствующие данные или как оформить запрос. Кроме того, нередко наблюдаются случаи недостаточной координации между различными государственными структурами, что приводит к затруднениям в доступности информации. Важно отметить, что обеспечить прозрачность данных недостаточно лишь путем их публикации в открытом доступе; необходимо также разрабатывать автоматические алгоритмы, которые будут фиксировать нарушения в части соблюдения фактического назначения объектов недвижимости. В итоге открытость и доступность информации, а также автоматические алгоритмы по фиксации нарушений в рамках общественного контроля должны стать основой взаимодействия государства и общества, способствуя более конструктивному и эффективному сотрудничеству в вопросах использования и охраны объектов недвижимости в Камчатском крае.

Эффективные механизмы общественного контроля за фактическим назначением объектов недвижимости в Камчатском крае не могут быть созданы без учета специфики региона и характера объектов. Одним из основных аспектов является вовлечение местных сообществ, поскольку именно они становятся первыми свидетелями нарушений и могут оказать значительное влияние на ситуацию с использованием объектов недвижимости. В этом контексте стоит рассмотреть возможность создания общественных советов, которые будут включать в себя не только экспертов в области недвижимости, но и простых граждан, заинтересованных в поддержании правопорядка и законности. Такие советы могут осуществлять регулярные проверки, запрашивать необходимые документы и давать оценку деятельности органов власти и бизнеса. Это позволит наладить тесное взаимодействие госструктур и населения, а также обеспечить более открытую и прозрачную работу в сфере контроля за использованием объектов недвижимости. Кроме того, важным шагом станет развитие системы обратной связи, где жители смогут сообщать о нарушениях через специальные платформы или приложение, что позволит оперативно реагировать на выявленные проблемы. Таким образом, создание подобных механизмов не только повысит уровень общественного контроля, но и улучшит качество жизни, повысит активность местного населения и его вовлеченность в процессы управления.

Самым важным аспектом разработки эффективных механизмов общественного контроля является использование современных технологий. Внедрение этих технологий поможет значительно упростить и ускорить процесс мониторинга фактического назначения объектов недвижимости. Примером может быть создание специализированных информационных

систем на базе существующих систем навигации, которые бы собирали данные о земельных участках и зданиях (по адресной строке в Росреестре) и текущем использовании согласно рекламам в системе навигации. Это позволит в автоматическом режиме проверять информацию об объектах и выявлять правонарушения. Важно, чтобы такие системы были открыты для пользователей, обеспечивая высокий уровень доступности информации. Стоит также отметить, что данные технологии могут значительно уменьшить нагрузку на государственные органы, т. к. сведения будут отслеживаться и сопоставляться в автоматическом режиме, что позволит освободить ресурсы для более глубокого анализа и принятия мер реагирования.

Кроме того, важным направлением в разработке эффективных механизмов общественного контроля является формирование правовой базы, которая бы обеспечивала защиту прав и законных интересов граждан, участвующих в контрольных мероприятиях. В настоящее время в России существует множество нормативных актов, касающихся общественного контроля. Однако необходимо проведение работы по их координации и гармонизации, чтобы исключить дублирование функций и повысить эффективность существующих механизмов. Граждане должны быть осведомлены о том, как правильно реагировать на случаи нарушения, куда обращаться и какие документы предоставлять. Кроме того, важно, чтобы в обществе был создан положительный имидж общественного контроля, что также будет способствовать большей активности граждан. Предварительно можно предположить: чем больше населения вовлечено в общественный контроль, тем выше уровень соблюдения закона [3]. Таким образом, формирование правовой базы, активное обучение и создание позитивного имиджа общественного контроля являются ключевыми факторами, способствующими эффективному взаимодействию граждан и властей в области использования объектов недвижимости в Камчатском крае.

В свете вышеизложенного необходимо выделить ключевые направления, которые могут существенно улучшить систему общественного контроля за фактическим назначением объектов недвижимости в регионе. Одним из таких направлений является создание более эффективных информационных систем, обеспечивающих доступ к актуальной и достоверной информации о статусе и назначении объектов недвижимости, а также разработки программного обеспечения и внедрение автоматизации процесса с использованием системы навигации. Важно, чтобы такие системы были доступны для всех заинтересованных граждан и организаций, что позволит повысить уровень информированности населения и его вовлеченности в процессы мониторинга. Разработка интерактивных карт и платформ, на которых будут представлены данные о недвижимости, сферах ее использования и возможных нарушениях, может стать важным шагом к более эффективному общественному контролю.

Наконец, важным аспектом является необходимость налаживания взаимодействия различных уровней власти и общественных организаций. Создание межведомственных рабочих групп, которые будут заниматься решением проблем, возникающих в процессе общественного контроля, может дать необходимые результаты. Эффективное сотрудничество местных органов власти, контролирующих и надзорных учреждений, а также общественных организаций позволит быстро реагировать на выявленные нарушения и разрабатывать механизмы, позволяющие предотвращать такие нарушения в будущем. Применение принципов публичности и вовлеченности всех заинтересованных сторон в деятельность по контролю за объектами недвижимости станет важным шагом на пути к улучшению ситуации в области общественного контроля на Камчатке.

Список источников и литературы

1. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 46–53.
2. Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2016. 368 с.
3. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005. 334 с.



С.А. Боголюбов

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

bogolyubovsa@mail.ru

Правовое обеспечение экологического благополучия российских территорий

Аннотация

Достижение национальных целей России для устойчивого развития ее территорий на перспективу до 2036 года предусматривает создание экологического благополучия, т. е. благоприятной окружающей природной среды для граждан. Юридическое сопровождение соответствующих федеральных проектов включает перечень ответственных органов и должностных лиц, сроков и стадий выполнения, инвентаризацию итогов предыдущих подобных мероприятий, анализ причин несделанного. Для единообразия и точности понимания языка необходимо упорядочивать терминологию законов и подзаконных правовых актов.

Ключевые слова: экологическое благополучие, преемственность целей, многоуровневое управление реализацией, последовательность проектов

S.A. Bogolyubov

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

bogolyubovsa@mail.ru

Legal support for the ecological well-being of Russian territories

Abstract

Achieving Russia's national goals for the sustainable development of its territories until 2036 provides for the creation of environmental well-being, that is, a favorable natural environment for citizens. Legal support for relevant federal projects includes a list of responsible authorities and officials, deadlines and stages of implementation, an inventory of the results of previous similar events, and an analysis of the reasons for what has not been done. For uniformity and accuracy of understanding the language, it is necessary to streamline the terminology of laws and subordinate legal acts.

Keywords: environmental well-being, sequence of projects, multilevel implementation management, continuity of goals

Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» для обеспечения устойчивого экономического и социального развития Российской Федерации, укрепления государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета определены семь основных национальных целей развития, среди которых названо экологическое благополучие [1].

Юридическое сопровождение анализа и исполнения концептуальных решений предполагает организацию и схему управления реализацией крупного проекта, выявление связей с другими прошлыми и будущими мероприятиями по обеспечению устойчивого развития территорий, при необходимости — этимологическую и терминологическую составляющие.

Большинство перспективных целей, названных в указе от 7 мая 2024 г., также увязаны с предусмотренным в преамбуле Конституции РФ стремлением многонационального народа России к обеспечению благополучия и процветания Родины. Обращает на себя внимание, что и иные предусмотренные указом цели исходят из создания благоприятной окружающей человека среды обитания:

1) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
2) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
3) комфортная и безопасная среда для жизни;
4) экологическое благополучие;
5) устойчивая и динамичная экономика и т. п.

Экологический императив, таким образом, проникает в большинство намерений общества и государства [5; 8].

Проект «Экологическое благополучие» содержит пять направлений, исполнение которых поручено в определенные названные сроки Минприроды и другим государственным органам исполнительной власти России, установленным ответственным должностным лицам. В сложном, многоуровневом управлении реализацией проекта «Экологическое благополучие» на российских территориях будут задействованы 14 других федеральных министерств, служб, агентств и все 89 субъектов РФ.

Задачи создания благоприятной окружающей среды ставятся и в других национальных проектах, обозначенных в указе от 7 мая 2024 г. Это благоустройство общественных территорий и реализация в малых городах, исторических поселениях проектов Всероссийского конкурса создания комфортной городской среды; улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг; строительство (модернизация) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки; обеспечение роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном, инфраструктурном строительстве; увеличение в агломерациях, городах доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного, и доли соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог; обеспечение по программе социальной газификации подключения к сетевому природному газу; реализация программ адаптации к изменениям климата на различных уровнях, создание национальной системы мониторинга климатически активных веществ.

Правительству РФ поручено разработать и утвердить Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года; разработать с использованием единой цифровой картографической основы Российской Федерации и утвердить комплексный план развития на период до 2036 года

инфраструктуры, необходимой для реализации национальных целей.

Поскольку признан утратившим силу Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [2], необходимо проводить инвентаризацию итогов его выполнения и сверку показателей предыдущего и нового указов, чтобы не допускать ослабления отмеченных в них показателей развития, что, по сообщениям средств массовой информации, порой имеет место.

Для Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) совместно с другими исполнительными органами власти поставлена задача разработать нормативные документы, касающиеся экологически ориентированного градостроительства. Особое внимание уделяется обеспечению совместимости и возможности сопоставления данных государственной информационной системы лесного комплекса с данными единой цифровой платформы «Национальная система пространственных данных». Решением этих вопросов займутся Рослесхоз, Минцифры России и Росреестр. Им необходимо оценить, насколько эффективно проведены мероприятия по согласованию сведений, чтобы избежать дублирования информации о лесных участках.

Аналогичная интеграция потребуется для федеральных проектов «Сохранение лесов» и «Низкоуглеродное развитие». Оба проекта станут частью национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика». Среди приоритетных задач — синхронизация федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» с целевыми показателями национального проекта «Туризм и гостеприимство». Планируется также продлить инициативу «Геология: возрождение легенды» до 2030 г.

Новый национальный проект должен быть скоординирован с текущим нацпроектом «Экология», а также с другими стратегическими документами. Необходимо сохранить целевые показатели федеральных проектов (инициатив социально-экономического развития до 2030 г.) «Генеральная уборка» и «Экономика замкнутого цикла», обеспечив их сбалансированность [6] и взаимосвязь с разрабатываемой Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Мероприятия федерального проекта «Вода России» должны быть приведены в соответствие с инструментами, предусмотренными Водной стратегией на период до 2035 года: право должно играть объединяющую и координирующую роль для взаимодействия усилий.

Понятие «благополучие» используется в российском законодательстве не часто, а в сфере экологии может соперничать с понятием «благоприятная среда», предусмотренным в ст. 42 Конституции РФ и природоохранном, природоресурсном законодательстве России. По-видимому, в основе критериев экологического благополучия, как и благоприятной среды, лежат санитарно-эпидемиологические факторы, а также положения постановления Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий», других нормативных правовых актов.

Правовое обеспечение требует последовательности этимологии, уточнения лексического запаса и единообразия применения языковой терминологии в интересах модернизации и устойчивого социально-экономического, законодательного, территориального развития в инновационных, модернистских направлениях [3; 7].

В толковом словаре В.И. Даля благополучие рассматривается как благоденствие, благосостояние,

счастье, желанное состояние, душевное приволье, удовольствие, удача, покой, успех: «при заразительных болезнях, чуме на людей, на скот благополучными местами зовутся те, где мора нет <…> донесения о благополучии, то есть что происшествия не было» [4, с. 130]. В современных словарях под благополучием понимается также процветание, здоровье, богатство, комфорт, обеспеченность, довольство, состоятельность, позитив, преуспеяние, расцвет, изобилие, безопасность, достояние, порядок, стабильность, гармония и др. В монографической литературе природа нередко рассматривается как общественное благо [8].

В целях конкретизации задач по реализации национального проекта предстоит выработать более определенное правовое содержание термина «экологическое благополучие», под которым в настоящее время условно можно понимать создание на российской территории благоприятной окружающей природной среды для каждого, признание, соблюдение, защиту и гарантирование человеку и гражданину соответствующих субъективных конституционных экологических прав.

При обсуждении в Совете Федерации Федерального Собрания РФ пять лет назад национального проекта «Окружающая среда» доводилось говорить о необходимости выделения предусмотренных материальных средств не по остаточному принципу и об обязательности регулярного привлечения общественного, государственного внимания к природоохранным проблемам, поскольку природу следует считать не наследием предков, предыдущих поколений, а кредитом нам от потомков, требующим конкретной юридической поддержки. Такая же задача стоит и перед обсуждаемым национальным проектом «Экологическое благополучие», предстоящим к реализации на российских территориях, от процветания которых зависит исторически сложившееся государственное единство России.

Список источников и литературы

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.
2. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.
3. Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Злотникова Т.В. и др. Устойчивое развитие: градостроительство, экология, право / под ред. В.В. Зозули. М.: РУСАЙНС, 2016. 208 с.
4. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Олма-Пресс, 2003. Т. 1. 699 с.
5. Колбасов О.С. Государство и природа: правовые решения / отв. ред. А.Н. Савенков. М.: ИГП РАН, 2024. 408 с.
6. Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин и др. М.: МИИГАиК, 2018. 324 с.
7. Устойчивое развитие территорий: сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. М.: МИИГАиК, 2021. 334 с.
8. Экологические императивы в законах и жизни / сост. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин и др. М.: МИИГАиК, 2019. 163 с.



Фото: Shutterstock

М.М. Бринчук

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

brinchuk@gmail.com

Экологическое благополучие как национальная цель развития России и универсальная категория права

Аннотация

Исследование экологического благополучия как национальной цели ведется в контексте конституционного права на благоприятную окружающую среду и концепции устойчивого развития. Именно благоприятное состояние земли и других ресурсов рассматривается как здоровая основа жизни и деятельности людей. Исследован правовой механизм обеспечения благоприятной окружающей среды и экологического благополучия.

Ключевые слова: экологическое благополучие, благоприятная окружающая среда, национальная идея, устойчивое развитие, Конституция РФ, экологическое и природоресурсное право, публичное право, общая теория права

M.M. Brinchuk

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

brinchuk@gmail.com

Environmental well-being as a national goal of Russia's development and a universal category of law

Abstract

The study of "environmental well-being" as a national goal is conducted in the context of the constitutional right to a favorable environment and the concept of sustainable development. A favorable condition of land and other resources is considered a healthy foundation for people's lives and activities. The legal mechanism for ensuring a favorable environment and environmental well-being is investigated.

Keywords: environmental well-being, favorable environment, national idea, sustainable development, Constitution of the Russian Federation, environmental and natural resources law, public law, general theory of law

Экологическое благополучие, выделенное в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [3] как одна из наиболее существенных, жизненно важных национальных целей развития России, имеет фундаментальные методологические и нормативные конституционные основы. Значение самого этого указа о национальных целях развития России и выделение в качестве одной из таких целей экологического благополучия важно оценивать с разных сторон.

Прежде всего эта достойная для развития страны национальная цель является особо важным методологическим и нормативно-правовым предметом концепции устойчивого развития [5]. В этой связи заметим, с одной стороны, особую значимость Декларации по окружающей среде и развитию [1; 8; 9], принятой на специализированной Конференции ООН в 1992 г., а с другой — слабость, неконкретность нормативного содержания отдельных принципов. Правовая суть устойчивого развития выражена в принципе 4: для достижения устойчивого развития *охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития* и не может рассматриваться в отрыве от него. Другими словами, подготавливая и принимая экологически значимые решения о социальном и экономическом развитии, непременно следует учитывать правовые экологические требования. Подчеркнем, в свете национальной цели «Экологическое благополучие» в таких решениях должны действовать «универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права» [11, с. 25–26].

При этом обратим внимание на принцип 3. Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы удовлетворять потребности в развитии и *сохранении окружающей среды* нынешнего и будущих поколений. Ставится задача «сохранения окружающей среды». Очевидно, что при любых вариантах развития окружающая среда сохраняется, главное — в каком состоянии она сохраняется: благоприятном или неблагоприятном.

Так, для природоохранной практики России эту национальную цель развития страны мы должны оценивать с учетом некоторых особенностей и тенденций примерно полувекового экологического развития. Речь идет о тревожных масштабах экологического неблагополучия в стране. О тяжелой экологической ситуации пишет президент РФ в Указе «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» от 19 апреля 2017 г. № 176 [4]. Согласно разделу II, содержащему оценку текущего состояния экологической безопасности, состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где «сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет *около 15 % территории страны), оценивается как неблагополучное по экологическим параметрам*» [Там же][1]. Вероятно, в какой-то мере указ от 7 мая 2024 г. № 309 мы можем рассматривать как частный подход к решению этой опасной для развития России экологической ситуации, имеющей крайне неблагоприятные экологические, социальные и экономические последствия.

Национальная цель «Экологическое благополучие» органично связана с нормой ст. 42 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет *право на благоприятную окружающую среду*. Соответственно, экологическое благополучие — это состояние земли и других

1 Опасная устойчивость этой экологической ситуации в нашей стране подтверждается Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [5]. Согласно этому указу, 16 % территории страны, где проживает больше половины населения, характеризуются как экологически неблагополучные.

природных ресурсов, в их естественном взаимодействии образующих природу, которое вполне отвечает разнообразным потребностям не только каждого человека, общества, но и устойчивого и сбалансированного развития самой природы.

Не будучи удовлетворенным юридическим содержанием понятия «благоприятная окружающая среда», предложенным в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [2], автор статьи предлагает свое определение. *Окружающую среду можно оценивать как благоприятную*, если ее состояние соответствует установленным в экологическом и природоресурсном праве научно обоснованным требованиям, касающимся поддержания чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), видового разнообразия живой природы, устойчивости функционирования естественных экологических систем, эстетического богатства и сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, обеспечиваемых с учетом законов природы и допустимого экологического и техногенного риска.

Если право на благоприятную окружающую среду является высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), то сама благоприятная окружающая среда приобретает особую нормативно-правовую и методологическую значимость. Методологически эта норма ст. 42 дополняет ст. 9 о природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, определяя и конкретизируя должные качества природы как такой основы. Только благоприятное состояние земли и других природных ресурсов может быть здоровой основой для жизнедеятельности общества!

С учетом теснейшей нормативной и методологической связи экологического благополучия с Конституцией РФ эта категория может и должна одновременно восприниматься в науке и многообразной практике деятельности в экологической сфере России не только как национальная цель, но и в более широком контексте экологической парадигмы развития системы права России, формирования и осуществления экологического и природоресурсного законодательства и права. Обеспечение сохранения, поддержания благоприятной окружающей среды как конституционная норма является конституционным императивом для каждой из отраслей в системе права, которые в рамках своих предметов касаются регулирования отношений в экологической сфере. В этом аспекте нам важно видеть не только практические результаты выделенной национальной цели развития России, но и фундаментальные теоретические ориентиры и достижения.

Названным указом президента установлен ряд целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Экологическое благополучие». В то же время ряд иных основополагающих задач, непосредственно связанных с обеспечением экологического благополучия, решается российским государством и обществом посредством формирования качественного экологического и природоресурсного законодательства. Научно обосновано то, что формирование этого законодательства в рамках его федеративной структуры, согласно ст. 72 Основного закона, происходит на федеральном и региональном уровнях, обеспечивая при этом, что важно в системном контексте, учет экологических особенностей отдельных территорий.

Рассмотрение обеспечения экологического благополучия как генеральной задачи формирования и осуществления экологического и природоресурсного законодательства и права в теоретическом аспекте дает одно из оснований видения и выделения этой отрасли в системе права как отрасли публичного права.

Этот фундаментальный вывод высоко значим не только для доктрины экологического и природоресурсного права, но и для теории публичного права и общей теории права [6; 7]. Особо подчеркнем,

что методологические корни для этого вывода содержатся в позиции авторитетного представителя теории публичного права профессора Ю.А. Тихомирова, согласно которой интересы экологического благополучия являются органичной частью публичных интересов, в первую очередь лежащих в основе формирования публичного права и выделения в нем соответствующих отраслей [10].

Рассматривая экологическое благополучие как национальную цель краткосрочного развития России (до 2036 г.) и одновременно как существенный элемент экологической конституционной парадигмы, влияющей на развитие всего права страны, важно помнить и знать о наличии предложенного Конституцией РФ механизма их успешной реализации.

Идея экологического благополучия лежит в основе фундамента формирования и осуществления всего национального права, и прежде всего специализированного экологического и природоресурсного права, регулируемого нормой ст. 18 Основного закона. Согласно этой норме, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. К сожалению, в доктрине экологического и природоресурсного права на норму ст. 18, как и в природоохранной практике в целом, обращается недостаточно внимания.

Посредством нормы ст. 18, в свете экологической парадигмы российского права всегда реализуемой совместно с нормой ст. 42 о праве каждого на благоприятную окружающую среду, практически решается задача создания механизма действия права в экологической сфере в целом, экологического и природоресурсного права в частности. Для всех других отраслей, в той или иной мере затрагивающих регулирование экологических отношений, принципиальная суть этого механизма заключается в необходимости в соответствующей части обеспечивать сохранение благоприятной окружающей среды.

Для экологического и природоресурсного права нормы ст. 42 и 18 служат системной основой решения фундаментальной задачи создания *эффективного механизма регулирования общественных отношений*, образующих его предмет. Принципиально важно то, что норма ст. 18 ставит конкретные задачи для каждой из ветвей государственной власти. *Законодательная власть* призвана создать качественное экологическое и природоресурсное законодательство, обеспечивающее сохранение благоприятного состояния окружающей среды и, соответственно, право каждого на благоприятную окружающую среду. Задача органов *исполнительной власти* — обеспечивать последовательное эффективное исполнение этого законодательства. *Судебная власть* занимается рассмотрением экологических споров, которые возникают по поводу деятельности законодательной и исполнительной власти.

В конечном счете реальное обеспечение экологического благополучия является конституционно-правовым критерием оценки эффективности, общественной полезности деятельности не только каждой из ветвей власти, но и главы государства, своим статусом вовлеченного во все сферы государственных дел.

Обратим особое внимание и на то, что норма ст. 18, воспринимаемая в контексте права каждого на благоприятную окружающую среду, во всех аспектах функционирования публичной власти применима, должна применяться и к обеспечению достижения национальной цели Указа Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 в части экологического благополучия. Применительно к выделенным в указе целевым показателям и задачам, выполнение которых характеризует достижение данной национальной цели, каждая из ветвей власти проверяет достаточность законодательных мер, необходимость аккумуляции

ресурсов исполнительной власти и соответствующего реагирования на возникающие проблемы со стороны судебной власти.

Список источников и литературы

1. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 15.10.2024).
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
3. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.
4. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
5. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.
6. Бринчук М.М. Экологическое право в свете общей теории права // Государство и право. 2025. № 2. С. 68–81.
7. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. 424 с.
8. Действующее международное право: в 3 т. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. Т. 3. С. 687–692.
9. Международное публичное право: сборник документов: в 2 т. М.: Бек, 1996. Т. 2. С. 135–138.
10. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3–12.
11. Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: ИЗиСП, Анкил, 2012. С. 25–29.

Ю.Е. Будникова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

yuliya_budnikova@mail.ru

Экологическое благополучие как методологическая основа правового обеспечения развития территорий

Аннотация

В статье рассматривается экологическое благополучие в контексте достижения одной из национальных целей развития Российской Федерации, обосновывается применение данной правовой категории именно в отношении территорий, как фактор обеспечения устойчивого развития территорий. Экологическое благополучие имеет методологическое значение для правового регулирования градостроительных отношений.

Ключевые слова: экологическое благополучие, национальные цели, экологическая безопасность, территории, устойчивое развитие территорий

Y.E. Budnikova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

yuliya_budnikova@mail.ru

Environmental well-being as a methodological basis for legal support of territorial development

Abstract

The article considers environmental well-being in the context of achieving one of the national development goals of the Russian Federation, justifies its application specifically in relation to territories, as a factor in ensuring the sustainable development of territories. Environmental well-being has methodological significance for the legal regulation of urban planning relations.

Keywords: environmental well-being, national goals, environmental safety, territories, sustainable development of territories

Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [5], экологическое благополучие признано одной из первостепенных национальных целей, стоящих перед Россией в современных условиях. В рамках данного документа в целях обеспечения экологического благополучия планируется реализовать меры, направленные на формирование экономики замкнутого цикла, снижение к 2036 г. в два раза выбросов опасных загрязняющих веществ и объема неочищенных сточных вод, на ликвидацию опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, на сохранение лесов и биологического разнообразия.

В контексте поставленной задачи принципиально важным представляется исследовать понятие «экологическое благополучие», а также рассмотреть его с позиции той правовой сущности, которую представляет собой данная категория для обеспечения устойчивого развития территорий. Ведь основная суть устойчивого развития, как это формулирует Градостроительный кодекс РФ [2], выражается в создании экологически благоприятных условий жизнедеятельности при осуществлении градостроительной деятельности, включая территориальное планирование и планировку территорий, а также в обеспечении охраны и рационального использования природных ресурсов. Вследствие этого особенно важно воспринимать экологическое благополучие как методологическую основу, на которой должно базироваться любое развитие территорий, включая все составляющие элементы этого процесса.

Следует отметить, что в юридической литературе данное понятие исследовалось в различных аспектах: как фактор устойчивого развития [8], как разновидность социального благополучия, достигаемого за счет конституционной экологизации экономики [6], как приоритетная цель деятельности органов государственной власти в неразрывной взаимосвязи национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны [9] и т. д.

Если обратиться к законодательному пониманию экологического благополучия как правовой категории, то прежде всего следует отметить, что легального определения термина «экологическое благополучие» действующее законодательство не содержит. Данное понятие встречается единожды в Конституции РФ в ст. 41 в контексте объекта деятельности, поощряемой в Российской Федерации, а также в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [1], в котором полномочия Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования разделяются на обеспечение экологической безопасности и обеспечение экологического благополучия.

Сопоставляя категории экологической безопасности и экологического благополучия, можно отметить, что существенных различий, на первый взгляд, нет, поскольку эти категории, представляющие некие ориентиры в правовой охране природной среды, нацелены на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Экологическое благополучие населения в данном конституционном положении сводится к обеспечению экологической безопасности. При этом понятие «экологическая безопасность» имеет определение в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3]. Это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Таким образом, данное определение сосредотачивает внимание исключительно на состоянии природной среды и ее влиянии на человека.

В то же время в юридической литературе отмечается, что экологическое благополучие включает не только благополучие окружающей природной среды или планеты, но и «отношения между людьми и окружающей средой в целом, и в политических заявлениях лидеров стран имеет различное значение, от узкого субъективного восприятия до широкого планетарного содержания» [7, с. 204]. Термин «экологическое благополучие» употребляется и в отношении населения, и в отношении государства, а в отношении территорий, несомненно, обеспечение экологического благополучия представляется первостепенной задачей. Как уже отмечалось выше, в отсутствие легального определения «экологическое благополучие» как конституционно-правовая категория не раскрывается ни в нормах экологического, ни в нормах природоресурсного права, что порождает неоднозначное понимание и сложность применения данной категории. И главный вопрос возникает по поводу объекта, в отношении которого должно применяться рассматриваемое понятие.

В связи с вышеизложенным особый интерес вызывает изучение экологического благополучия в контексте провозглашения национальных целей развития России. Существует целый ряд показателей, которые характеризуют достижение национальной цели «Экологическое благополучие». На первом месте стоит формирование экономики замкнутого цикла, основанной на должном обращении с отходами, на сортировке 100 % объема ТКО (захоронение их не более чем 50 %), а также на вовлечении в хозяйственный оборот не менее чем 25 % отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья. Затем, согласно Указу Президента РФ № 309, экологическое благополучие характеризуется поэтапным снижением выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха; ликвидацией не менее чем 50 опасных объектов накопленного вреда окружающей среде; устойчивым развитием особо охраняемых природных территорий и созданием условий для экологического туризма во всех национальных парках.

При этом совершенно очевидно, что по вышеперечисленным параметрам и по достижении указанных показателей вряд ли будет обеспечено экологическое благополучие в целом по всей территории страны. Данные меры носят исключительно ограниченный, локальный характер.

Как бы то ни было, принципиально важно понять, в отношении какого именно объекта обеспечивается экологическое благополучие. При наличии таких правовых категорий, как «благоприятная окружающая среда», «экологическая безопасность», присущих характеристике определенного состояния природной среды, методологически важно отметить, что понятие «экологическое благополучие» логичнее применять именно по отношению к территориям. И подтверждением тому может служить обратная ситуация с признанием территорий экологически неблагополучными. По степени экологического неблагополучия, в соответствии с законом «Об охране окружающей среды», территории подразделяются на зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных ситуаций. В данном контексте Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» трактует территории как «все земельное, водное, воздушное пространство в пределах Российской Федерации или его части, объекты производственного и социального назначения, а также окружающую среду» [4]. Таким образом, в качестве оценки экологического состояния территорий можно рассматривать именно экологическое благополучие таковых.

Между тем не следует забывать и содержание понятия «устойчивое развитие территорий», которое в основе своей закладывает «ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений» [2]. Данная формулировка только подчеркивает, что развитие территорий должно быть ориентировано именно на создание экологически благополучной среды жизнедеятельности населения страны. Тем самым устойчивое развитие территорий опосредует обеспечение экологического благополучия на определенных территориях.

Как справедливо отмечает Н.И. Хлуденева, категориально-понятийный аппарат экологического права не только выполняет информационную функцию, но, главное, выступает средством описания эколого-правовых явлений и процессов; будучи облаченным в правовую форму, этот инструментальный аппарат является регулятором общественных отношений, складывающихся в процессе охраны окружающей среды, проявляя экологическую сущность права [10, с. 18]. С учетом сказанного очевидно, что правовая неопределенность понятия «экологическое благополучие» препятствует эффективному правовому регулированию развития территорий, влечет за собой произвольное толкование правоприменителем и требует ясности в объекте распространения.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо констатировать, что в вопросах обеспечения экологического благополучия остаются некоторые семантические и содержательные проблемы определения и наполнения данного понятия, равно как и в установлении объекта его распространения, применении в качестве методологической основы правового обеспечения развития территорий. Нам еще предстоит проделать масштабную работу как по законодательному закреплению самой дефиниции, так и по провозглашению данной категории основополагающим принципом градостроительного законодательства.

Список источников и литературы

1. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
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: 05.11.2024).
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
5. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.
6. Алешкова И.А. Экологическое благополучие человека как конституционно-правовая категория // Аграрное и земельное право. 2022. № 11(215). С. 60–63.
7. Барков А.В. Экологическое благополучие как объект правового обеспечения в зарубежной и российской правоприменительной практике // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14, № 4. С. 203–208.
8. Харьков В.Н. Правовые проблемы обеспечения экологического благополучия и охраны природных ресурсов Российской Федерации // Экологическое право. 2022. № 4. С. 15–18.
9. Харьков В.Н. Проблемы обеспечения экологической безопасности и экологического благополучия в условиях угроз национальной безопасности // Экологическое право. 2023. № 2. С. 23–26.
10. Хлуденева Н.И. Эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности в России: монография. М.: ИНФРА-М, 2022. 192 с.



Фото: Freepik

В.Н. Власенко

Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева, Москва

valvlan84@yandex.ru

Предоставление публичных земельных участков многодетным семьям в контексте устойчивого развития территорий

Аннотация

Одной из мер, способствующих эффективной реализации главенствующей цели Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. (а именно сохранению населения, укреплению здоровья и повышению благополучия людей, поддержке семьи), должно быть совершенствование механизма предоставления многодетным семьям публичных земельных участков, обеспеченных необходимыми объектами инфраструктуры. Поднимаются вопросы, возникающие при реализации данного вида социальной поддержки, в том числе связанные с отсутствием свободных от прав третьих лиц «земельных массивов» и обязанностями субъектов Российской Федерации предусматривать в своих законах альтернативные меры поддержки, с обеспечением должного уровня инфраструктурного оснащения предоставляемых земельных участков, излишне формальным подходом к вопросу постановки на учет многодетных семей в качестве нуждающихся в предоставлении публичных земельных участков и т. д.

Ключевые слова: публичный земельный участок, многодетные семьи, устойчивое развитие территорий, инфраструктурное меню

V.N. Vlasenko

Lebedev Russian State University of Justice, Moscow

valvlan84@yandex.ru

Provision of public land plots to large families in the context of sustainable development of territories

Abstract

One of the measures contributing to the effective implementation of the main goal of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036 (namely, the preservation of the population, health and well-being of people, and family support) should be to improve the mechanism for providing public land plots to large families provided with the necessary infrastructure facilities. The issues that arise during the implementation of this type of social support are raised (including those related to the lack of "land masses" free from the rights of third parties and the obligation of the subjects of the Russian Federation to provide alternative support measures in their laws, ensuring an adequate level of infrastructural equipment for the land plots provided, and an overly formal approach to the issue of registering large families in as those in need of public land plots, etc.).

Keywords: public land, large families, sustainable development of territories, infrastructure menu

Предоставление публичных земельных участков многодетным семьям базируется на нормах федерального земельного законодательства, которое, несмотря на определенную неполноту, предусматривает меры социальной поддержки и особенности предоставления таких участков. В частности, п. 6 ст. 39.5 и ст. 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации [1] содержат положения, касающиеся этой специфической категории граждан. Региональное законодательство играет определяющую роль в формировании механизмов безвозмездной передачи земель семьям с тремя и более детьми. Субъекты Российской Федерации самостоятельно делегируют органам власти полномочия по установлению конкретных условий и процедур выделения участков, что создает гибкую систему регулирования в рамках федеральных стандартов. Эта практика становится инструментом решения жилищных вопросов через призму устойчивого развития территорий и социальной поддержки, где передача земель в собственность бесплатно определенным категориям граждан выступает ключевым элементом государственной стратегии.

Интересно, что регионы вправе, но не обязаны дополнять базовые требования федерального уровня. Например, местные власти могут вводить критерии отбора получателей, связанные с жилищной обеспеченностью (допустим, обязательную постановку на жилищный учет или соответствие определенным параметрам нуждаемости). Примечательно, что законодательство субъектов иногда предусматривает альтернативные варианты поддержки: вместо земельного надела семья может выбрать сертификат на строительство жилья или компенсацию арендных платежей, если подобные положения закреплены в региональных нормативных актах.

Стоит учитывать, что процедурные особенности значительно варьируются в зависимости от территории. Где-то обязательным условием становится десятилетний стаж регистрации в регионе, а где-то достаточно трех лет проживания. Порой требования включают обязательство использовать участок строго для индивидуального строительства в течение установленного срока. Такая вариативность позволяет адаптировать программу к местным реалиям, хотя и создает определенную правовую асимметрию. Некоторые субъекты идут дальше, устанавливая «социальные обременения» для получателей земель (например, запрет на продажу участка в течение пяти лет или необходимость согласования проекта застройки с муниципальными архитектурными службами). Эти меры направлены на предотвращение спекуляций и обеспечение целевого использования ресурсов. При этом законодатели подчеркивают: право на альтернативные формы поддержки сохраняется даже при отказе от земельного надела, если такое положение прямо прописано в региональных нормах.

Многодетные семьи, претендующие на реализацию своего права на безвозмездное получение земельного участка, сталкиваются с комплексом серьезных проблем, которые освещались и ранее в научной литературе, в том числе автором данной статьи [3], пока острота проблематики не снижается. Прежде всего, это обусловлено недостатком свободных «земельных массивов», пригодных для формирования участков в границах населенных пунктов. В ряде регионов количество многодетных семей значительно превосходит количество сформированных земельных участков, что создает острую нехватку ресурсов.

Осложняет ситуацию тот факт, что большинство земель, расположенных в населенных пунктах и их окрестностях и обладающих необходимой инфраструктурой, находятся в частной собственности или имеют уникальные природно-климатические особенности, что затрудняет их использование в целях предоставления многодетным семьям.

Для проведения геодезических работ, необходимых для формирования земельных участков, требуются финансовые ресурсы из местного бюджета. Однако многие регионы испытывают недостаток средств для выполнения этих работ. Так, по информации субъектов Российской Федерации, представленной Минпросвету для Доклада об итогах реализации в 2023 г. плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года, в 2023 г. земельные участки получили 30,5 тыс. семей, в том числе земельные участки, обеспеченные необходимой инфраструктурой, — лишь 13,8 тыс. семей (в 2022 г. — 36,4 и 19,8, в 2021 г. — 47,4 и 29,06 тыс. семей соответственно). Всего в очереди на получение земельных участков находятся 445,9 тыс. многодетных семей (в 2022 г. — 428,4 тыс., в 2021 г. — 469,8 тыс.) [4].

Таким образом, для решения проблемы предоставления многодетным семьям земельных участков требуется разработать комплексные меры, включающие в себя как поиск дополнительных источников финансирования, так и оптимизацию процедур выделения земель с учетом специфики каждого региона. Необходимость глубокого анализа ситуации обусловлена важностью государственной поддержки многодетных семей для обеспечения их благосостояния и социальной стабильности. Проблемы, с которыми сталкиваются такие семьи, включают сложности в подаче заявлений о постановке на учет для получения земельного участка, в отсутствии четких механизмов контроля за соблюдением прав многодетных семей со стороны государственных органов и др. [2, с. 200].

Предоставляемые земельные участки часто лишены необходимой инженерной или транспортной инфраструктуры, что делает их неготовыми к использованию по целевому назначению и в соответствии с разрешенным использованием. Это создает дополнительные препятствия для многодетных семей, которые сталкиваются не только с проблемой получения земельного участка, но и с необходимостью его обустройства. Это требует значительных финансовых и временных затрат, что во многом обесценивает данную меру социальной поддержки и, безусловно, может ставить под сомнение доверие граждан к социально-коммуникативной деятельности государства.

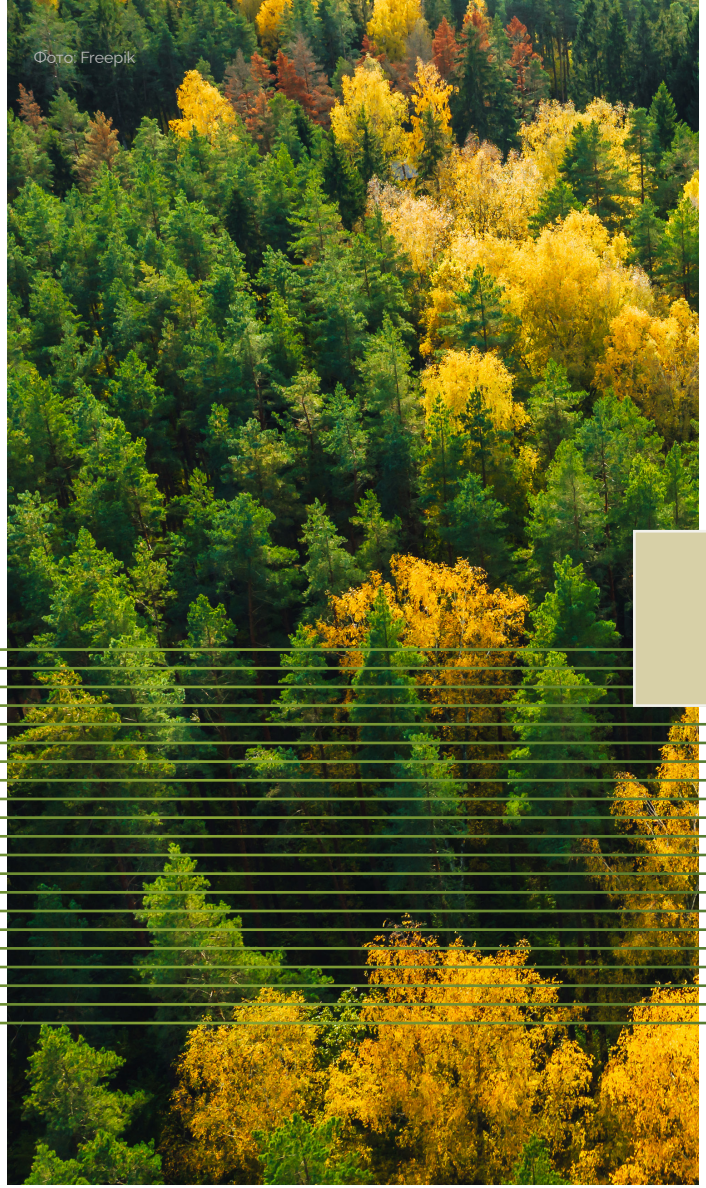
Для эффективного решения проблемы предоставления многодетным семьям земельных участков, лишенных необходимой инфраструктуры, требуется комплексный подход, сочетающий законодательные, финансовые и организационные меры. Прежде всего, необходимо законодательно закрепить обязательства регионов и муниципалитетов передавать участки только с минимально подготовленной инфраструктурой: электричеством, водоснабжением, дорогами и транспортной доступностью. Это позволит избежать ситуации, когда семьи получают «голую» землю, непригодную для жизни. Для реализации таких требований важно разработать региональные программы развития территорий, предусматривающие приоритетное освоение участков, выделяемых многодетным семьям, с привлечением федерального финансирования и механизмов государственно-частного партнерства, большей вовлеченности проектов по инфраструктурному меню в реализацию именно индивидуального жилищного строительства.

Список источников и литературы

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Акимова А.И. Реализация мер социальной поддержки многодетных семей // Гуманитарный научный журнал. 2025. № 4, ч. 1. С. 199–206.
3. Власенко В.Н., Широбоков А.С. Предоставление публичных земельных участков многодетным семьям как мера социальной поддержки (по материалам судебной практики) // Сибирский антропологический журнал. 2023. Т. 7, № 2. С. 200–205.

4. Доклад об итогах реализации в 2023 году плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://10let.edu.gov.ru/uploads/documents/doklady_i_metodicheskie_materialy/doklad_dd_2024-itog.pdf?ysclid=mdnj99tud8396827197 (дата обращения: 03.11.2024).




Фото: Freepik

Г.А. Волков

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

gennadiv@mail.ru

Достоверность сведений о земельных участках Единого государственного реестра недвижимости: реальность или миф (правовой аспект)

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы образования и предоставления земельных участков, возникшие с начала проведения земельной реформы в России в течение 1990-х гг., в том числе связанные с погрешностью в точности местоположения границ земельных участков, выразившиеся в многочисленных судебных спорах о защите публичной собственности, прежде всего в отношении земель особо охраняемых природных территорий и земель лесного фонда, во взаимосвязи с гарантиями добросовестных приобретателей земельных участков.

Ключевые слова: земельные участки, местоположение границ, ЕГРН, достоверность сведений ЕГРН, гарантии достоверности сведений

G.A. Volkov

Lomonosov Moscow State University, Moscow

gennadiv@mail.ru

Reliability of information on land plots of the Unified State Register of Real Estate: reality or myth (legal aspect)

Abstract

The article examines the problems of formation and provision of land plots that have arisen since the beginning of land reform in Russia during the 1990s, including those related to the error in the accuracy of the location of the boundaries of land plots, which resulted in numerous legal disputes on the protection of public property, primarily in relation to lands of specially protected natural areas and forest lands, in conjunction with the guarantees of bona fide purchasers of land plots.

Keywords: land plots, location of boundaries, Unified State Register of Real Estate, reliability of information in the Unified State Register of Real Estate, guarantees of reliability of information

Доводы о достоверности сведений о земельных участках Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) были предоставлены Конституционному суду Российской Федерации во мнении по вопросам, возникшим по делу о проверке конституционности ст. 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и ч. 5 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобами граждан Н.И. Гришиной, Н.З. Гулордавы и др., которое было рассмотрено на заседании 5 декабря 2024 г. и завершилось постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 28 января 2025 г. № 3 [1]. Частично они изложены ниже.

1

Проблема достоверности сведений о земельных участках ЕГРН связана с необходимостью учета применения действующего на момент его образования закона и объективными обстоятельствами отсутствия точных границ земельных участков, отсутствия соответствующих сведений о местоположении границ земельных участков в государственном кадастре недвижимости. Так, подзаконные нормативные правовые акты, регулировавшие порядок ведения государственного земельного кадастра в период до вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ и *в период его действия*, не содержали императивной нормы (требования) о внесении сведений об описании границ в виде координат (XY) характерных (поворотных) точек границ земельного участка при открытии подраздела Единого государственного реестра земель. В то же время нормативными правовыми актами были установлены требования по включению в подраздел Единого государственного реестра земель лишь кадастровой карты (плана) земельного участка, т. е. картографических документов [3; 4].

Соответственно, погрешность в точности местоположения границ земельных участков и до вступления в силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре», и в период его действия, и после вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ была очень высока, обусловлена в том числе отображением границ земельных участков в большинстве случаев лишь на картографических документах низкой точности, таковой остается и в настоящее время в отношении значительного количества земельных участков.

На заседании Государственного совета 4 октября 2013 г. по вопросу о мерах повышения эффективности бюджетных расходов президент РФ дал оценку исполнению подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006–2012 годы)»: «Сегодня программа завершена, а система кадастрового учета недвижимости так и не доведена до ума» [5].

В Федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» [2], утвержденной постановлением Правительства РФ от 10 октября 2013 г. № 903, были обозначены и достигнуты результаты, которые можно охарактеризовать как весьма скромные:

- увеличение в 2020 г. доли земельных участков, учтенных в ЕГРН, с границами, соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации, в общем количестве земельных участков, учтенных в ЕГРН, до 57,2 % (результат: от 56 % в 2012 г. до 58 % в 2020 г.);
- увеличение в 2020 г. доли площади земельных участков, относящихся к федеральной собственности (за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности) и учтенных в ЕГРН, с границами, соответствующими требованиям

законодательства Российской Федерации, в общей площади земельных участков, относящихся к федеральной собственности (за исключением земель лесного, водного фондов, земельных участков объектов культурного наследия, земель обороны и безопасности), включенных в ЕГРН, до 62 % (результат: от 42 % в 2012 г. до 61,9 % в 2020 г.) [6].

Кроме того, отсутствуют официальные данные о количестве юридически существующих земельных участков (ранее учтенных объектов недвижимости), сведений о которых вообще нет в ЕГРН.

Все это привело к появлению такого правового явления, как декларативно учтенные земельные участки (см., например, п. 2.9 в [7]).

Данное обстоятельство имело законодательную основу. Согласно ч. 1 ст. 45 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (ч. 1 ст. 45 утратила силу с 1 января 2017 г. на основании Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ), объекты недвижимости, государственный кадастровый учет или государственный технический учет которых не осуществлен, но права собственности на которые зарегистрированы и не прекращены и которым присвоены условные номера в порядке, установленном в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», также считаются ранее учтенными объектами недвижимости.

2

Проблемы с ранее установленными границами земельных участков, обусловленные неточностями и различиями в масштабах картографических материалов, стали причиной многочисленных случаев наложения границ при формировании новых участков. Таким образом, нарушение прав (в том числе публичных собственников земельных участков) часто связано не столько с какими-то субъективными действиями каких-либо лиц, а с объективными причинами отсутствия достоверных сведений о земельных участках в государственном земельном кадастре и (или) государственном кадастре недвижимости.

Поскольку проблемы несоответствия информации государственного кадастра недвижимости сведениям других природоресурсных кадастров (реестров) стали массовыми, законодатель постарался частично решить эти проблемы «дачной амнистией».

3

С вопросом достоверности сведений ЕГРН тесно связано обстоятельство «выбытия» земельных участков из публичной собственности при первичном их предоставлении. В этом аспекте следует иметь в виду следующее:

1) до разграничения государственной собственности на землю предоставление земельных участков осуществлялось в соответствии с п. 1 ст. 18, п. 1 ст. 19, п. 1 ст. 20, п. 5 ст. 21 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 и п. 2 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» администрациями сельских, поселковых; городских; районных; краевых, областных, автономных областей и автономных округов Советов народных депутатов при отсутствии четкого разграничения полномочий;
2) компетенция государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления по предоставлению земельных участков определяется, в частности, доступностью достоверных сведений о наличии у участка правообладателя;

3) правовая определенность порядка распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые *не разграничена*, и земельными участками, государственная собственность на которые *разграничена*, появилась лишь в 2001 г. в связи с введением в действие Земельного кодекса РФ — в п. 10 ст. 30 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в настоящее время эти правила содержатся в ст. 3.3).

Вопрос о поиске правообладателя земельного участка был решен законодателем лишь в 2014 г. в ст. 56.5, которая была включена в Земельный кодекс РФ в составе главы VII.1 «Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд» на основании Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу 1 апреля 2015 г.

Однако этот вопрос был решен законодателем неправильно, поскольку данную статью следовало бы поместить в главу V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» Земельного кодекса РФ: согласно подп. 2 п. 7 ст. 56.6 Земельного кодекса РФ, решение об изъятии не может быть принято в случае, если земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, не обременены правами третьих лиц и на таких земельных участках отсутствуют объекты недвижимого имущества, являющиеся частной собственностью или находящиеся в пользовании третьих лиц.

Соответственно, отношения по поиску правообладателя земельного участка для целей возможности предоставления земельного участка без его изъятия до 1 апреля 2015 г. не были урегулированы, о чем свидетельствует, например, решение Высшего арбитражного суда РФ от 31 мая 2013 г. № ВАС-894/13, в котором сделан следующий вывод: в законе о государственном кадастре недвижимости отсутствуют нормы, обязывающие органы кадастрового учета запрашивать в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществлять проверку представленных на кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра.

4

В двух правовых нормах Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» провозглашено, что сведения ЕГРН являются *достоверными* (ч. 2 ст. 1 и ч. 2 ст. 7). Гарантии этой «достоверности» содержатся в ст. 68.1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». В ней предусмотрено, что компенсация за недостоверные сведения ЕГРН осуществляется в виде выплаты за счет казны Российской Федерации *только*:

1) добросовестному приобретателю (ст. 302 ГК РФ);
2) за утрату им жилого помещения;
3) при наличии вступившего в законную силу судебного акта о возмещении убытков, возникших в связи с истребованием жилого помещения;
4) при условии, что взыскание по исполнительному документу произведено частично или не производилось в течение шести месяцев со дня предъявления этого документа к исполнению;
5) однократно в пределах кадастровой стоимости жилого помещения, действующей на дату вступления в силу судебного акта;
6) при наличии вступившего в законную силу судебного акта по иску добросовестного приобретателя к Российской Федерации о выплате данной компенсации.

Очевидно, что гарантии достоверности сведений ЕГРН сведены к минимуму и не распространяются на случаи истребования у добросовестного приобретателя *земельного участка*. Согласно букве закона, эти гарантии не распространяются на добросовестного приобретателя земельного участка в случае удовлетворения *иска о признании отсутствующим права собственности* на земельный участок.

Соответственно, для защиты права добросовестного титульного правообладателя земельного участка в случаях изъятия у этого правообладателя земельного участка в результате удовлетворения иска о признании отсутствующим права собственности на земельный участок требуется внесение соответствующих дополнений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости».

Список источников и литературы

1. Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобами граждан Н.И. Гришиной, Н.З. Гулордавы и других. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision810564.pdf (дата обращения: 29.01.2025).
2. Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennye-programmy/federalnaya-tselevaya-programma-razvitie-edinoy-gosudarstvennoy-sistemy-registratsii-prav-i-kadastro/ (дата обращения: 15.11.2024).
3. Порядок ведения государственного реестра земель кадастрового района. Раздел «Земельные участки»: утв. приказом Росземкадастра от 15 июня 2001 г. № П/119 (утратил силу на основании приказа Минэкономразвития России от 12 января 2010 г. № 2). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32243 (дата обращения: 15.11.2024).
4. ГЗК-1-Т.О-01-02-01. Порядок ведения государственного реестра земель. Раздел «Земельные участки». Кадастровый район: утв. приказом Росземкадастра от 3 апреля 2001 г. № П/68 «О введении в действие документов государственного земельного кадастра» (утратил силу на основании приказа Росземкадастра от 3 июля 2001 г. № П/129). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32181/ (дата обращения: 15.11.2024).
5. Заседание Государственного совета. 4 октября 2013 г.: стенографический отчет // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://state.kremlin.ru/state_council/19359 (дата обращения: 15.11.2024).
6. Информация о выполнении федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» за 2014–2020 годы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/17-upr/604b0d2c364c873bec986747_Итоги%20реализации%20ФЦП%202014-2020.pdf (дата обращения: 15.11.2024).
7. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010–2013 годы: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 2 июля 2014 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.vsrf.ru/documents/all/15139/?ysclid=mdok365ugn785393718 (дата обращения: 15.11.2024).

Н.П. Воронина

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, Москва

nvoroninamgua@yandex.ru

Сельскохозяйственная кооперация в механизме обеспечения устойчивого развития сельских территорий: правовые вопросы

Аннотация

Для устойчивого развития сельских территорий требуется надлежащее стратегическое планирование и соответствующее его правовое обеспечение. В данной публикации приводится комплексный анализ и показана важность правового механизма обеспечения устойчивого развития сельских территорий. Установлены роль и место сельхозкооперации в поддержании устойчивого развития сельских территорий. Показаны выявленные автором пробелы и коллизии в правовом регулировании устойчивого развития сельских территорий, а также предложены пути решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: сельские территории, сельскохозяйственная кооперация, сельскохозяйственные кооперативы, устойчивое развитие

N.P. Voronina

Law of the Kutafin Moscow State Law University, Moscow

nvoroninamgua@yandex.ru

Agricultural cooperation in the mechanism of ensuring sustainable development of rural areas: legal issues

Abstract

The sustainable development of rural areas requires proper strategic planning and appropriate legal support. This publication provides a comprehensive analysis and shows the importance of a legal mechanism for ensuring sustainable rural development. The role and place of agricultural cooperation in maintaining the sustainable development of rural areas is revealed. The gaps and conflicts identified by the author in the legal regulation of sustainable rural development are shown, as well as ways to overcome them are proposed.

Keywords: agricultural cooperation, agricultural cooperatives, rural areas, sustainable development

Экономические реформы 90-х гг. XX в. способствовали негативным изменениям не только непосредственно в агропромышленном комплексе (АПК), но и в социально-экономическом состоянии сельских территорий. К 2000-м гг. на состояние сельских территорий оказали воздействие социальные факторы (безработица, миграция сельского населения на городские территории и низкие доходы населения), а также моральный износ и разрушение жилой застройки, дорожной инфраструктуры и инженерных сетей.

Несмотря на то, что в 1990 г. был принят Закон РСФСР № 438-1 «О социальном развитии села», предусматривающий комплекс мер по развитию социальной сферы села и материально-технической базы АПК [2], многие из них остались нереализованными. Это отмечает и Е.Л. Минина, указывая на декларативность закона, которая выражается, в частности, в непроработанности «его финансово-экономического обоснования, несоответствии поставленных в нем задач возможностям бюджетного финансирования» [6, с. 7]. Кроме того, автор видит необходимость учета особенностей того времени, в которое он принимался, в частности состояния общей разбалансированности экономики в период перехода к рыночным отношениям, а также недостаточной ясности в перспективах управленческой модели, недостаточной урегулированности взаимоотношений федеральных и региональных полномочий [5].

Принятый в конце 2006 г. федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [1] (далее — закон № 264-ФЗ) определил правовые основы реализации госполитики в сфере социально-экономического развития сельского хозяйства, направленные на содействие устойчивому развитию сельских территорий. При этом потребовалась и коренная модернизация стратегического планирования развития сельских территорий. Заявлено, что развитие сельских территорий должно коррелировать с развитием АПК и быть частью 3 общей концепции развития сельхозотрасли. Поэтому национальный проект «Развитие АПК», реализуемый с 2006 г., в дальнейшем был преобразован в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, предусматривающую развитие сельских территорий с учетом экологических и социально-экономических показателей. В литературе не раз отмечались пробелы правового обеспечения развития сельских территорий, в частности отсутствие четких целей устойчивого развития, инструментов по их достижению. Указывалось также на то, что в доктрине сложно выявить единый взгляд и саму концептуальную модель, надежно обеспечивающую правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий [3].

Очевидно, что добиться устойчивого развития сельских территорий невозможно без надлежащего правового обеспечения, основанного на модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий. Такая модель должна включать признаки и характеристики правового воздействия на общественные отношения, направленные на обеспечение сельхозпроизводства и устойчивого развития сельских территорий, на обеспечение продовольственной безопасности и достижение максимальной занятости сельского населения с повышением уровня его жизни, а также на рациональное использование земель. В то же время такая модель должна включать систему политико-правовых и нормативно-правовых актов, обеспечивающих устойчивое развитие всех сельских территорий [6, с. 6].

Изменения, внесенные в закон № 264-ФЗ в 2024 г., определяют цели устойчивого развития сельских территорий. В ст. 4.1 вводится понятие устойчивого развития сельских территорий — «их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной

продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, рациональное использование и охрана земель, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, обеспечиваемые в том числе в результате осуществления видов деятельности, не связанных с сельскохозяйственным производством, включая деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма» [1]. Такой подход следует оценить как комплексный, позволяющий интегрировать в механизм устойчивого развития сельского хозяйства результаты не только сельскохозяйственной, но и иной хозяйственной деятельности. Это прямо зафиксировано в ч. 2 ст. 4.1 закона № 264-ФЗ: «Сельскохозяйственные товаропроизводители наряду с сельскохозяйственным производством могут осуществлять деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма и другие виды деятельности, не связанные с сельскохозяйственным производством, обеспечивающие устойчивое развитие сельских территорий» [Там же]. Эта новелла направлена на повышение роли сельскохозяйственных товаропроизводителей в развитии сельских территорий, но нужен интеграционный механизм, позволяющий объединить их усилия и вклад в развитие сельских территорий. В качестве такого механизма выступает сельскохозяйственная кооперация. При этом возможен как узкий, так и широкий подход к пониманию сельскохозяйственной кооперации. В узком смысле это создание сельскохозяйственными кооперативами своих объединений [4], в широком — экономическая интеграция сельскохозяйственных товаропроизводителей всех организационно-правовых форм. Целям устойчивого развития сельских территорий служат обе формы сельскохозяйственной кооперации.

Трудно представить развитие сельских территорий без наращивания производства сельхозпродукции. Повышение показателей ее производства является индикатором обеспечения продовольственной безопасности. В Доктрине продовольственной безопасности РФ отмечен ряд рисков, влияющих на снижение обеспечения продовольственной безопасности, в том числе социальные риски, т. е. уменьшение привлекательности образа жизни в сельской местности, ограничивающее обеспечение соответствующего развития сельских территорий. Для преодоления таких рисков в рамках государственной аграрной политики следует социально обустраивать сельские поселения, создавать новые рабочие места, повышать занятость сельского населения, а также его образовательный уровень. Для этих целей важны соответствующее кадровое обеспечение сельхозпроизводителей и реализация определенных мер социальной поддержки сельских граждан. Именно на эти цели направлена утвержденная 7 июня 2019 г. ведомственная целевая программа Минсельхоза России «Устойчивое развитие сельских территорий». В ней предусмотрено повышение комфортности жизни на селе посредством возведения нового жилья для сельчан, газификации и водоснабжения сельских территорий, строительства автодорог, создания новых рабочих мест и т. д.

Важной мерой является государственное стимулирование сельхозпроизводителей к созданию новых рабочих мест. В первую очередь это касается фермерских хозяйств, хотя обеспечения трудовой занятости, а также заинтересованности результатами своего труда должны добиваться и иные малые формы хозяйствования. Например, сельхозкооперативы, распределяя прибавочную стоимость между своими работниками в виде кооперативных выплат, используют социально-экономические инструменты, присущие только такой форме, как сельскохозяйственные кооперативы. Заинтересованность в повышении эффективности труда обеспечивается также через модель кооперативного управления и голосования, использующую принцип «один член — один голос».

Безусловно, существующие экономические и климатические риски для сельскохозяйственной деятельности предопределяют необходимость поддержки со стороны государства. Сложившаяся практика по предоставлению бюджетной помощи показывает, что такая помощь оказывается преимущественно крупным сельхозтоваропроизводителям. В результате предусмотренный документами стратегического планирования социальный и экономический эффект развития сельских территорий в полной мере не достигается. Некоторые авторы, например Н.И. Шагайда, В.Я. Узун, полагают, что не менее важной мерой должно быть оказание государственной поддержки малым формам хозяйствования [7, с. 31]. Соглашаясь с подобной позицией, следует отметить, что из всех таких малых форм хозяйствования наиболее приемлемыми и интегрированными в механизм устойчивого развития сельских территорий являются сельскохозяйственные кооперативы. В частности, «вклад сельскохозяйственных производственных кооперативов состоит в создании новых рабочих мест, распределении кооперативных выплат пропорционально трудовому участию, содержании жилой и социальной инфраструктуры (жилых помещений, котельных, дорог и т. д.), сельскохозяйственных потребительских кооперативов в объединении организационных и экономических ресурсов их учредителей — сельскохозяйственных организаций, КФХ, лиц, ведущих ЛПХ, снижении издержек и рисков при переработке и сбыте сельскохозяйственной продукции» [4, с. 250–251].

Следует отметить, что действующие документы стратегического планирования имеют четкую направленность на повышение эффективности сельского хозяйства, а также вклада сельских территорий в социально-экономическое развитие Российской Федерации. При этом закон № 264-ФЗ не определяет экономическую и социальную кооперацию производителей сельхозпродукции как цель государственной аграрной политики. Поэтому указанный закон, несомненно, нуждается в корректировке относительно «целей, принципов и направлений государственной аграрной политики, а сельская кооперация должна признаваться объектом государственного воздействия, в том числе и правового регулирования» [4, с. 251].

Список источников и литературы

1. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930 (дата обращения: 12.11.2024).
2. Закон РСФСР от 21 декабря 1990 г. № 438-1 «О социальном развитии села» // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4602 (дата обращения: 12.11.2024).
3. Воронина Н.П. К вопросу о концептуальной модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2019. № 5. С. 29–32.
4. Воронина Н.П. Роль сельскохозяйственных кооперативов в развитии сельских территорий // Правовая охрана публичных и частных интересов в сфере земельных отношений в условиях реализации Стратегии пространственного развития: сборник материалов XII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» на тему: «Реализация стратегии пространственного развития» (МИИГАиК, 19 декабря 2019 г.) и XIII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» на тему: «Публичные и частные интересы в сфере земельных отношений» (памяти профессора кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости МИИГАиК доктора юридических наук М.И. Васильевой) (МИИГАиК, 24 декабря 2020 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. М.: МИИГАиК, 2021. С. 249–252.
5. Минина Е.Л. Правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 31–37.

6. Минина Е.Л. Система аграрного законодательства и основные тенденции его развития // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 5–12.
7. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Драйверы роста и структурных сдвигов в сельском хозяйстве России. М.: Дело (РАНХиГС), 2019. 92 с.



А.А. Воронцова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

vorontsovaaa@miigaik.ru

Экологическое благополучие и благоприятная окружающая среда: соотношение понятий

Аннотация

В статье исследуется взаимосвязь понятий «благоприятная окружающая среда» и «экологическое благополучие» в российском законодательстве. Анализируется соответствующая правовая неопределенность, ставится вопрос о том, заменяет ли понятие «экологическое благополучие», используемое в контексте достижения национальных целей, существующую концепцию благоприятной окружающей среды или дополняет ее.

Ключевые слова: экологическое благополучие, благоприятная окружающая среда, охрана окружающей среды, национальные цели развития, национальные проекты, федеральные проекты

A.A. Vorontsova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

vorontsovaaa@miigaik.ru

Environmental well-being and favorable environment: the relationship of concepts

Abstract

This article explores the relationship between the concepts of “favorable environment” and “ecological well-being” in Russian legislation. It analyzes the corresponding legal uncertainty and questions whether the concept of “ecological well-being”, used in the context of achieving national goals, replaces or complements the existing concept of “favorable environment”.

Keywords: environmental well-being, favorable environment, environmental protection, national development goals, national projects, federal projects

Термин «благоприятная окружающая среда» впервые был легально зафиксирован в 1993 г. в Конституции Российской Федерации, закрепившей в числе основных экологических прав право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42) [1]. После конституционного определения фундаментального экологического права граждан понятие «благоприятная окружающая среда» стало общеупотребимым как в научной литературе, так и в законодательстве (см., например, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [преамбула], Федеральный закон от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» [ст. 16], Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [преамбула], Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [преамбула] и др.).

Легальное определение данного понятия было дано позже, в 2002 г., в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 1). В соответствии с законом, благоприятная окружающая среда — это «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов» [4]. Как справедливо отмечается в юридической литературе на протяжении уже более двадцати лет, данное определение вызывает много вопросов. Прежде всего критике подвергается отсутствие определенных критериев такой «благоприятности», «устойчивости» и проч. (см., например: [8]).

Как было упомянуто выше, часто термин «благоприятная окружающая среда» применяется в преамбулах «экологических» федеральных законов, т. е. «реализация конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду» заявляется одной из основных целей правового регулирования соответствующих отношений. И действительно, в отсутствие прямо закрепленных юридических критериев благоприятного состояния окружающей среды такие правовые институты, как нормирование (прежде всего), юридическая ответственность за экологические правонарушения, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (косвенно) и др., комплексно могут служить оценке состояния окружающей среды с точки зрения ее благоприятности. Прежде всего, показателями степени «благоприятности» или «неблагоприятности» служат нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, нормативные требования по использованию (изъятию) природных ресурсов [9, с. 151–153].

Вместе с тем термин «благоприятная окружающая среда» в законодательстве традиционно рассматривается преимущественно через призму экологических прав граждан, что значительно сужает его содержание. Профессор М.М. Бринчук справедливо отмечает: «В аспекте формирования и осуществления экологического и природоресурсного законодательства и права сохранение благоприятной окружающей среды является не только юридическим показателем и гарантией рационального использования природных ресурсов, природопользования. В контексте ст. 42 эта категория становится фундаментом формирования и эффективного функционирования конституционно-правового механизма в самом широком смысле рационального природопользования» [7, с. 8]. Сохранение благоприятной окружающей среды необходимо рассматривать не только как гарантию обеспечения экологических прав, но и как основную цель правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, до того как в Российской Федерации была поставлена новая национальная цель

развития — достижение экологического благополучия, — одной из основных целей в сфере правового регулирования экологических отношений заявлялось сохранение благоприятной окружающей среды. На первый взгляд, «благоприятная окружающая среда» — юридический термин (хотя и не имеет четкого юридического наполнения), а «экологическое благополучие» — скорее политический (хотя и применяется в нормативных правовых актах). Справедливо возникает вопрос о соотношении данных целей: сменила ли последующая предыдущую или они имеют право на совместное существование, дополняя и развивая друг друга, а главное, как различаются их содержание, наполнение, и различаются ли они вообще, и насколько это принципиально с точки зрения развития современного понимания отношений в сфере «общество — природа».

Термин «благополучие» нередко встречается в законодательстве:

- *экономическое благополучие* (см., например, Закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»),
- *социальное благополучие* (Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»),
- *социально-экономическое благополучие* (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Калининградской области”»),
- *психологическое благополучие* (распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2023 г. № 1105-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей в Российской Федерации и признании утратившим силу Распоряжения Правительства РФ от 02.12.2015 № 2471-р»),
- *психическое благополучие, физическое благополучие, материальное благополучие* (распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года»),
- *семейное благополучие* (распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года») и т. д.

Например, Федеральный закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет здоровье как «состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма» (п. 1 ч. 1 ст. 1) [3]. Однако содержание этого понятия не дано.

Очевидно, что термин «благополучие» тесно связан с термином «качество жизни», который также в законодательстве не раскрывается. Это логично, поскольку оба эти понятия являются скорее оценочными. Очевидно также, что достижение благополучия человека (во всех его формах), равно как и определенный (высокий, желаемый) уровень качества жизни, — это конкретная цель, достижению которой (или стремлению к достижению которой) должно служить соответствующее регулирование той или иной сферы общественных отношений.

Термин «экологическое благополучие» впервые был упомянут в Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации… поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, *экологическому* и санитарно-эпидемиологическому *благополучию*» (ч. 2 ст. 41) [1], но содержание данного понятия также не было раскрыто в законодательстве. Больше этот термин в законодательстве практически

не употреблялся вплоть до 2024 г., когда экологическое благополучие было названо президентом одной из семи национальных целей развития Российской Федерации [5].

Определить, что вкладывается в содержание понятия экологического благополучия можно, если обратиться к поставленным президентом целевым показателям и задачам, «выполнение которых характеризует достижение национальной цели "Экологическое благополучие"» [Там же]. Среди них выделено пять основных направлений:

1) формирование экономики замкнутого цикла;
2) снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;
3) ликвидация опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, утилизация и обезвреживание отходов I и II классов опасности;
4) снижение объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты, сохранение уникальной экологической системы озера Байкал;
5) сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках.

Стратегические приоритеты по достижению национальных целей и характеризующих их показателей на ближайшие 12 лет определены в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на плановый период до 2036 года, который сформирован в соответствии с поручением президента РФ и утвержден Правительством РФ. К основным инструментам достижения национальных целей развития, их целевых показателей и в целом реализации программы социально-экономического развития относятся национальные проекты (см. п. 30.1 ст. 3, ст. 27.1 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2]).

Целью национального проекта «Экологическое благополучие» является сохранение и восстановление окружающей среды, в том числе в рамках мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, применению вторичных ресурсов, вторичного сырья из отходов в отраслях экономики, совершенствованию системы обращения с твердыми коммунальными отходами, снижению выбросов опасных загрязняющих веществ в атмосферный воздух, оздоровлению водных объектов, снижению объема неочищенных сточных вод, сохранению лесов, сохранению и восстановлению редких видов животных, развитию системы особо охраняемых природных территорий и экологическому просвещению. В рамках данного национального проекта предусмотрена реализация шести федеральных проектов, обеспечивающих достижение пяти показателей и задач поставленной национальной цели:

1) «Генеральная уборка»;
2) «Экономика замкнутого цикла»;
3) «Чистый воздух»;
4) «Вода России»;
5) «Сохранение лесов»;
6) «Сохранение биоразнообразия».

Определено, что национальный проект представляет собой комплекс системных мер, которые нацелены на обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики. Таким образом, появляются новые вводные: с одной стороны, требуемое качество окружающей среды должно обеспечивать баланс экологических, социальных и экономических составляющих, а с другой — искомое качество характеризуется, во-первых, снижением негативного воздействия на окружающую среду (выбросов

загрязняющих веществ в атмосферный воздух [показатель «б»]; сбросов загрязняющих веществ в водные объекты [показатель «г»]; хранения, захоронения отходов производства и потребления [размещение отходов] [показатели «а» и «в»], заявленных в определенных цифрах [целевых показателях]), во-вторых, сохранностью (в том числе восстановлением), а также увеличением количества и качества наиболее ценных природных объектов и комплексов (показатель «д»).

Так, индикаторы, характеризующие достижение показателя национальной цели развития «Сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках», определены в процентном отношении площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, процентном отношении доли редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира (птиц и млекопитающих), находящихся под особой охраной, охваченных мероприятиями по восстановлению их численности, и количестве посетителей особо охраняемых природных территорий федерального значения, по каждому показателю за каждый год [6].

Можно ли утверждать, что теперь экологическое благополучие определено в конкретных цифрах? Очевидно, что возможно. Достаточно ли достижения заявленных цифр для того, чтобы считать окружающую среду благоприятной? Этот вопрос возвращает нас к поставленной ранее проблеме соотношения понятий «благоприятная окружающая среда» и «экологическое благополучие», которая на сегодняшний день не является разрешенной.

Список источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/acts/constitution (дата обращения: 13.11.2024).
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.
3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
4. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
5. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542 (дата обращения: 13.11.2024).
6. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/ZsnFICpxWknEXeTfQdmcFHNei2FhcR0A.pdf (дата обращения: 09.01.2025).
7. Бринчук М.М. Методологический подход к пониманию и регулированию рационального природопользования // Экологическое право. 2024. № 5. С. 2–8.
8. Третьякова А.А. Экологические права граждан по законодательству государств — членов Европейского Союза: учеб. пособие для юрид. фак. ун-тов и юрид. вузов / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. С. 69–70.
9. Экологическое право России: учебник / отв. ред. А.К. Голиченков, Т.В. Петрова. М.: Проспект, 2024. 960 с.

А.Н. Горбачев

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, Брянск

angorbachev@rambler.ru

Эколого-правовая составляющая механизма достижения национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни» в современных условиях

Аннотация

В статье рассматривается эколого-правовая составляющая механизма достижения национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни». Исследована нормативно-правовая основа стратегического планирования в РФ, включая ее экологические аспекты. Особое внимание уделено практике формулирования национальных целей развития РФ, главным образом целям «Комфортная и безопасная среда для жизни» и «Экологическое благополучие».

Ключевые слова: стратегическое планирование, национальные цели развития, национальные проекты, комфортная и безопасная среда, экологическое благополучие

A.N. Gorbachev

Bryansk State University named after Academician I.G. Petrovsky, Bryansk

angorbachev@rambler.ru

Ecological and legal component of the mechanism for achieving the national development goal of the Russian Federation 'Comfortable and safe living environment' in contemporary conditions

Abstract

The article examines ecological and legal component of the mechanism for achieving the national goal of development of the Russian Federation "Comfortable and safe environment for life". The regulatory framework of strategic planning in the Russian Federation has been investigated, including its environmental aspects. Particular attention is paid to the practice of formulating the national development goals of the Russian Federation, mainly the goal "Comfortable and safe environment for life" and "Ecological well-being".

Keywords: strategic planning, national development goals, national projects, comfortable and safe environment, ecological well-being

Необходимо подчеркнуть, что эколого-правовая составляющая механизма достижения национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни» изначально не выглядела очевидной. В современных условиях, когда список указанных национальных целей развития нашей страны претерпел очередные и, пожалуй, наиболее существенные изменения, с данной целью стала конкурировать другая применительно к эколого-правовым аспектам достижения национальных целей развития РФ в целом.

По своей сути национальная цель развития РФ «Комфортная и безопасная среда для жизни» изначально имела комплексный характер. В значительной степени ее достижение предполагало и предполагает необходимость организации различного рода мероприятий в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Необходимо подчеркнуть, что национальные цели развития РФ в целом неразрывно связаны с эколого-правовой проблематикой, хотя и в различной степени. В то же время следует признать, что в целом правовая основа достижения указанных целей в различных сферах общественной жизни носит в достаточно степени универсальный характер.

Формальным выражением такой основы, прежде всего, является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Кроме того, по итогам нескольких лет применения данного закона был издан Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», призванный послужить целям совершенствования системы такой важнейшей разновидности государственного планирования, как стратегическое. Следует отметить, что в научной литературе указывается, с одной стороны, на наличие отдельных элементов стратегического планирования в сфере природопользования, с другой — на их фрагментарность [5, с. 74].

Стратегическое планирование представляет собой весьма сложную по структуре, многоуровневую и многоаспектную деятельность. Как следствие, в зависимости от ситуации рассматриваемая деятельность способна находить выражение в различных формах. При этом в условиях федеративного территориального устройства нашего государства стратегическое планирование осуществляется на двух уровнях государственной власти, а в условиях наличия в РФ местного самоуправления как формы реализации народовластия в совокупности следует говорить об одновременном наличии трех публично-правовых уровней стратегического планирования: федерального, регионального, местного.

На высшем из них — федеральном уровне — в число документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, входит прогноз социально-экономического развития РФ в целом. Он разрабатывается в двух вариантах: на долгосрочный и на среднесрочный период. Первый из них составляется каждые шесть лет на период от двенадцати лет (в настоящее время существует разработанный Минэкономразвития России Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года), второй — ежегодно. В каждом случае прогноз в числе прочего должен содержать определение вариантов социально-экономического развития РФ на соответствующий период, учитывающее такие важнейшие эколого-правовые аспекты, как основные показатели состояния окружающей среды и природных ресурсов.

В свою очередь, на региональном уровне в число документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, входит прогноз социально-экономического развития

соответствующего субъекта РФ. При этом прямое указание на необходимость содержать определение основных показателей состояния окружающей среды и природных ресурсов применительно к вариантам социально-экономического развития региона на соответствующий период есть в рассматриваемом законе № 172-ФЗ только в отношении прогноза на долгосрочный период. В отношении прогноза на среднесрочный период употребляется абстрактная формулировка «количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития» [1] без каких-либо пояснений. В то же время такая формулировка отнюдь не исключает отнесения сюда основных показателей состояния окружающей среды и природных ресурсов. В научной литературе уже исследуется региональный опыт экологических аспектов стратегического планирования [7].

Применительно к рассматриваемому уровню стратегического планирования следует отметить Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», который в настоящее время все еще действует. В соответствии с данным указом, государственная политика регионального развития РФ тесно связана со Стратегией пространственного развития РФ. Указанная стратегия изначально была утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р на период до 2025 года, однако в настоящее время действует уже обновленная Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р.

Наконец, необходимо учитывать, что в рамках стратегического планирования на уровне муниципального образования предусмотрена возможность разработки стратегии его социально-экономического развития и плана мероприятий по реализации такой стратегии без конкретизации требований к ее содержанию. Данная возможность активно реализуется различными муниципальными образованиями. Так, в административном центре Брянской области действует Стратегия социально-экономического развития города Брянска на период до 2030 года, а также план мероприятий по реализации данной стратегии. Эти документы предполагают в числе прочего успешную реализацию муниципальной программы «Развитие градостроительства на территории муниципального образования городской округ “город Брянск”». К числу целей данной программы относится ограничение вредного воздействия на окружающую среду, прежде всего посредством проведения градостроительных мероприятий, а также улучшения экологической обстановки. В научной литературе отмечается, что подобная стратегия вписывается в рамки актуальной идеи развития градостроительства в направлении создания благоприятных для жизни людей условий [4, с. 13].

В интересующей нас сфере природопользования и охраны окружающей среды применительно к проблематике стратегического планирования был принят действующий в настоящее время Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». Следует учитывать, что правовую основу данной стратегии в числе прочего составляют Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные президентом РФ 30 апреля 2012 г. Данным правовым актом стратегической целью государственной политики в рассматриваемой сфере было определено обеспечение экологически ориентированного роста экономики. Распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р

(в редакции от 27 мая 2024 г.) был утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Обращение непосредственно к практике формулирования национальных целей развития РФ следует начать с Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором такая цель, как «Комфортная и безопасная среда для жизни», не упоминалась. Однако перечень целей, приведенных в данном документе, был кардинально изменен в связи с принятием Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [3]. Именно в этом документе впервые была сформулирована такая цель, как «Комфортная и безопасная среда для жизни».

Здесь необходимо вернуться к сформулированному выше тезису о комплексном характере рассматриваемой цели. Для начала следует указать на то, что такой характер имел весь комплекс рассматриваемых целей в совокупности, поскольку эколого-правовые аспекты в той или иной степени (прямо или косвенно) были присущи сразу нескольким из них. Помимо титульной для настоящего исследования цели данное утверждение справедливо, прежде всего, в отношении первой из списка 2020 г. — «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»: очевидно, что рост численности населения РФ и повышение продолжительности жизни весьма затруднительны в неблагоприятных экологических условиях. Цель «Возможности для самореализации и развития талантов» применительно к волонтерской деятельности в условиях усугубляющихся несмотря ни на что экологических проблем, очевидно, адресована в том числе волонтерскому движению в сфере охраны окружающей среды. Данный тезис может быть наиболее детально обоснован посредством обращения к содержанию нацпроекта «Экология» (так, очистка берегов водных объектов предполагает участие волонтеров акции «Вода России», а сохранение лесов — волонтеров акции «Сохраним лес»). Помимо вышеперечисленного цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» предполагала рост ВВП в сочетании с ростом экспорта несырьевых неэнергетических товаров, что возможно только в условиях широкомасштабного внедрения наилучших доступных технологий, в настоящее время более известных скорее теории экологического права, чем правоприменителям в сфере природопользования. Наконец, цель «Цифровая трансформация», хотя и представляется наиболее удаленной от эколого-правовой проблематики, на самом деле также связана с ней как минимум с точки зрения достижения «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики (ключевых для вышеупомянутого роста ВВП в сочетании с ростом несырьевого экспорта).

Говоря о национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», нельзя не отметить ее тесную взаимосвязь с вышеупомянутым нацпроектом «Экология», на что справедливо указывается в научной литературе [8, с. 15; 9, с. 49 и др.]. В то же время достижение данной цели изначально отнюдь не сводилось исключительно к экологическим аспектам (сортировка отходов, снижение выбросов загрязняющих веществ, оздоровление водных объектов и др.). Данная цель предполагает также увеличение объема жилищного строительства, улучшение качества городской среды в целом и дорожной сети в частности, что имеет весьма опосредованное отношение к экологии. Именно указанное обстоятельство и является главным аргументом в поддержку заявленного в самом начале статьи тезиса о комплексном характере цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», содержание мероприятий по достижению которой выходит далеко за пределы эколого-правовой тематики.

Следует подчеркнуть, что Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [2]. В данном документе печень таких целей претерпел как количественные, так и качественные изменения. При этом формулировка исследуемой цели не изменилась, в отличие от всех остальных. Так, формулировка первой из списка целей была не только видоизменена, но и существенно дополнена указанием на необходимость поддержки семьи. Аналогичным образом вторая цель была видоизменена и дополнена указанием на необходимость воспитания личности, отвечающей критериям как патриотичности, так и социальной ответственности. Последняя (пятая) из списка целей 2020 г. дополнена указанием на то, что цифровой трансформации должны быть подвергнуты государственное и муниципальное управление, экономика и социальная сфера. Четвертая цель из списка 2020 г. отныне не действует, вместо нее сформулированы две новых цели: «Устойчивая и динамичная экономика» и «Технологическое лидерство».

Как видно, в 2024 г. в списке целей произошли весьма существенные изменения, однако принципиальными их назвать сложно за одним исключением: теперь в список включена такая самостоятельная цель, как «Экологическое благополучие» [6, с. 65]. Как следствие, нацпроект «Экология» теперь также видоизменен соответствующим образом. В этой связи следует подчеркнуть, что практически одновременно в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ национальному проекту впервые было дано легальное определение как документу стратегического планирования, призванному обеспечить достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Очевидно, что эколого-правовые аспекты достижения национальных цели развития РФ теперь в основном сосредоточены в рамках такой из них, как «Экологическое благополучие». Однако о полной деэкологизации национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни» и в изменившихся условиях говорить не приходится. Так, к числу задач достижения данной цели в актуальной редакции относятся следующие: улучшение качества окружающей среды в опорных населенных пунктах; повышение энергетической и ресурсной эффективности; уменьшение степени износа общественного транспорта и др. Нет никакого сомнения в том, что успешное решение подобных задач повлечет за собой в числе прочего благоприятные экологические последствия, которые будут при этом достаточно заметными.

Таким образом, следует указать на структурную неоднородность правовых аспектов достижения национальной цели развития РФ «Комфортная и безопасная среда для жизни», имеющей ярко выраженный комплексный характер. При этом эколого-правовая составляющая механизма достижения данной цели изначально не выглядела очевидной. С появлением в перечне отдельной цели «Экологическое благополучие» может показаться, что рассматриваемая составляющая полностью утрачена, однако это далеко не так. В современных условиях целый ряд целевых показателей достижения национальной цели развития РФ «Комфортная и безопасная среда для жизни» по-прежнему неразрывно связан с экологией.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 146.
2. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542 (дата обращения: 07.11.2024).

3. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726 (дата обращения: 07.11.2024).
4. Башарин А.В. Инструменты градостроительного законодательства, обеспечивающие создание инфраструктуры за счет внебюджетных средств // Экологическое право. 2021. № 4. С. 13–19.
5. Галиновская Е.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65–86.
6. Грибанова О.М. О национальных целях развития Российской Федерации в новых социально-экономических условиях // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 4. С. 65–81.
7. Наумова Т.А., Погудаева М.Ю., Гладилина И.П. Национальные цели Российской Федерации в рамках ESG-повестки: опыт Москвы // Инновации и инвестиции. 2023. № 4. С. 334–338.
8. Харьков В.Н. Проблемы развития экологического и природоресурсного законодательства Российской Федерации в контексте модернизации функционирования публичной власти // Экологическое право. 2021. № 1. С. 14–18.
9. Шаюк Е.И., Бабаян Л.К. Роль экологического фактора в торможении глобального экономического роста // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 11. С. 47–52.


Фото Freepik

М.Н. Забаева, И.И. Астахова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

m_zabaeva@rambler.ru

Индекс цифровизации региона: актуальные тренды и влияние на экономику

Аннотация

В статье представлены результаты сравнительного анализа уровней цифровой зрелости субъектов Российской Федерации. Идентифицированы передовые, среднестатистические и отстающие в исследуемом контексте регионы. Доказана необходимость нивелирования цифровой несбалансированности регионов.

Ключевые слова: цифровая зрелость, цифровая трансформация, индекс цифровизации

M.N. Zabaeva, I.I. Astahova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

m_zabaeva@rambler.ru

Regional digitalization index: current trends and impact on the economy

Abstract

The article presents the results of a comparative analysis of the digital maturity levels of the constituent entities of the Russian Federation. The leading, average, and lagging regions in the studied context have been identified. The necessity of leveling the digital imbalance of the regions has been proven.

Keywords: digital maturity, digital transformation, digitalization index

С первого января 2025 г. стартовал национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства». Проект является логическим продолжением национального проекта «Цифровая экономика», реализация которого завершилась в 2024 г. В данной связи вопросы цифровой зрелости субъектов РФ приобретают особую значимость.

При общих подходах регионы используют неодинаковые методы и инструменты цифровой трансформации традиционных процессов, опираясь на собственные возможности, технологические инициативы, целевые ориентиры и точки экономического роста [2–7]. Разные методы и возможности дают разные результаты, которые, как правило, обрабатываются заинтересованными пользователями и приобретают формат рейтингов, демонстрирующих позиции регионов в цифровом пространстве. На сегодняшний день создано много цифровых рейтингов. Все они разноплановые, с большим числом показателей, которые часто в силу субъективных причин идентифицировать, а тем более интерпретировать достаточно сложно.

Наибольшей значимостью в части цифровых достижений регионов обладает рейтинг цифровой зрелости [1]. Индексы цифровой зрелости рассчитываются Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) с 2021 г. по методике Минцифры России. В табл. 1 представлена динамика рейтинговых значений за 2022–2023 гг.

Таблица 1

Динамика рейтинговых позиций регионов за 2022–2023 гг.

Регион	Рейтинг цифровой зрелости регионов						Рейтинг социально-экономического положения регионов					
	Место в рейтинге			Рейтинговое значение, %			Место в рейтинге			Рейтинговое значение, балл		
	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд
г. Москва	1	1	→	99,7	100	↗	1	1	→	92,8	94,3	↗
Белгородская область	2	4	↘	96,1	98,3	↗	20	20	→	58,0	60,6	↗
Республика Татарстан	3	5	↘	94,7	96,9	↗	3	3	→	80,3	82,9	↗
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	4	8	↘	90,7	93,1	↗	5	4	↗	75,0	82,3	↗
Московская область	5	2	↗	88,0	99,0	↗	4	5	↘	78,7	82,0	↗
Ямало-Ненецкий автономный округ	6	12	↘	87,4	91,5	↗	6	7	↘	73,6	73,8	↗
Тульская область	7	3	↗	86,1	98,4	↗	25	25	→	52,1	54,3	↗
Липецкая область	8	10	↘	85,9	92,5	↗	24	24	→	52,7	56,8	↗
г. Санкт-Петербург	9	11	↘	85,8	92,3	↗	2	2	→	87,1	89,0	↗
Сахалинская область	10	6	↗	85,2	95,8	↗	23	23	→	56,4	57,4	↗

Условные обозначения: → — стагнация, ↘ — спад, ↗ — рост.

Регион	Рейтинг цифровой зрелости регионов						Рейтинг социально-экономического положения регионов					
	Место в рейтинге			Рейтинговое значение, %			Место в рейтинге			Рейтинговое значение, балл		
	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд
Республика Саха (Якутия)	11	27	↘	81,8	85,1	↗	33	26	↗	46,5	53,1	↗
Ростовская область	12	7	↗	80,7	93,6	↗	15	13	↗	60,2	67,0	↗
Пермский край	13	15	↗	80,0	89,3	↗	21	17	↗	57,9	62,2	↗
Карачаево-Черкесская Республика	14	18	↘	79,0	87,9	↗	79	82	↘	19,1	19,4	↗
Челябинская область	15	9	↗	78,9	92,7	↗	12	14	↘	61,5	66,4	↗
Тюменская область	16	24	↘	77,9	85,7	↗	11	12	↘	61,7	67,2	↗
Самарская область	17	36	↘	77,7	82,0	↗	16	15	↗	60,0	65,8	↗
Калужская область	18	16	↗	76,6	88,3	↗	37	42	↘	44,6	46,0	↗
Кировская область	19	39	↘	76,6	81,6	↗	50	48	↗	39,2	42,2	↗
Кемеровская область	20	20	↘	76,3	87,2	↗	17	22	↘	58,8	58,4	↗
г. Севастополь	21	23	↘	76,1	86,0	↗	63	63	→	32,3	34,9	↗
Томская область	22	50	↘	75,9	77,8	↗	52	52	→	38,6	41,6	↗
Новосибирская область	23	13	↗	75,5	91,2	↗	22	18	↗	57,0	60,9	↗
Архангельская область	24	62	↘	74,6	74,3	↘	49	56	↘	39,3	39,9	↗
Воронежская область	25	21	↗	74,2	86,4	↗	19	21	↘	58,3	60,1	↗
Республика Башкортостан	26	14	↗	74,0	90,3	↗	14	16	↘	60,3	63,1	↗
Курганская область	27	26	↗	74,0	85,2	↗	34	34	→	45,8	48,5	↗
Приморский край	28	31	↘	73,2	84,0	↗	29	28	↗	48,6	52,6	↗
Чувашская Республика	29	43	↘	72,9	79,8	↗	58	55	↘	36,4	40,0	↗
Республика Мордовия	30	33	↘	72,1	83,7	↗	60	62	↘	34,2	35,1	↗
Курская область	31	29	↗	71,8	84,1	↗	34	34	→	45,8	48,5	↗
Краснодарский край	32	30	↗	70,7	84,1	↗	7	8	↘	70,3	73,8	↗
Волгоградская область	33	55	↘	69,7	76,3	↗	30	29	↗	48,5	52,2	↗
Нижегородская область	34	38	↘	69,1	81,7	↗	13	11	↗	61,1	67,7	↗
Красноярский край	35	41	↘	69,1	81,4	↗	10	10	→	64,8	70,3	↗

Условные обозначения: → — стагнация, ↘ — спад, ↗ — рост.

Регион	Рейтинг цифровой зрелости регионов						Рейтинг социально-экономического положения регионов					
	Место в рейтинге			Рейтинговое значение, %			Место в рейтинге			Рейтинговое значение, балл		
	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд
Пензенская область	36	54	↘	69,1	76,7	↗	47	47	→	40,5	42,5	↗
Республика Крым	37	69	↘	68,5	72,4	↗	38	43	↘	44,2	45,8	↗
Иркутская область	38	25	↗	67,8	85,4	↗	18	19	↘	58,4	60,8	↗
Новгородская область	39	45	↘	67,7	79,6	↗	56	59	↘	37,1	37,4	↗
Хабаровский край	40	53	↘	67,6	76,8	↗	42	35	↗	42,8	48,5	↗
Ненецкий автономный округ	41	17	↗	67,5	88,0	↗	61	69	↘	33,5	32,4	↘
Камчатский край	42	65	↘	67,4	73,7	↗	76	74	↗	26,8	30,5	↗
Тамбовская область	43	48	↘	66,7	78,0	↗	51	54	↘	38,9	41,1	↗
Омская область	44	63	↘	66,7	74,3	↗	40	41	↘	44,2	46,4	↗
Удмуртская Республика	45	19	↗	66,5	87,8	↗	45	38	↗	41,8	47,1	↗
Орловская область	46	74	↘	66,5	71,5	↗	64	64	→	32,1	34,7	↗
Ленинградская область	47	35	↗	66,4	82,1	↗	9	9	→	65,5	71,1	↗
Калининградская область	48	34	↗	66,3	82,8	↗	39	45	↘	44,2	44,8	↗
Мурманская область	49	28	↗	66,2	84,9	↗	31	31	→	48,0	52,1	↗
Ульяновская область	50	51	↘	66	77,8	↗	54	53	↗	37,8	41,1	↗
Республика Алтай	51	44	↗	65,9	79,7	↗	82	80	↗	17,3	19,4	↗
Брянская область	52	78	↘	65,8	69,5	↗	48	51	↘	39,4	41,7	↗
Магаданская область	53	58	↘	65,2	75,2	↗	75	75	→	27,1	29,4	↗
Псковская область	54	59	↘	65	75,1	↗	72	72	→	28,9	31,1	↗
Республика Бурятия	55	60	↘	64,6	75,1	↗	70	73	↘	29,7	31,0	↗
Свердловская область	56	42	↗	64,5	80,9	↗	8	6	↗	69,8	76,7	↗
Тверская область	57	76	↘	64,3	71,4	↗	53	50	↗	38,1	41,9	↗
Смоленская область	58	72	↘	63,4	72,1	↗	55	49	↗	37,3	41,9	↗
Республика Коми	59	47	↗	63,3	79,1	↗	44	46	↘	42,2	43,3	↗
Ярославская область	60	56	↗	63,2	75,9	↗	36	37	↘	44,7	47,5	↗
Республика Карелия	61	67	↘	63,2	73,2	↗	68	67	↗	30,8	33,1	↗

Условные обозначения: → — стагнация, ↘ — спад, ↗ — рост.

Регион	Рейтинг цифровой зрелости регионов						Рейтинг социально-экономического положения регионов					
	Место в рейтинге			Рейтинговое значение, %			Место в рейтинге			Рейтинговое значение, балл		
	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд	2022 г.	2023 г.	Тренд
Республика Марий Эл	62	49	↗	63,1	78,0	↗	69	65	↗	30,7	33,4	↗
Ставропольский край	63	75	↘	62,9	71,5	↗	27	27	→	50,6	52,9	↗
Алтайский край	64	79	↘	62,6	68,9	↗	41	39	↗	43,8	47,1	↗
Ивановская область	65	57	↗	62,5	75,5	↗	62	58	↗	32,8	37,5	↗
Рязанская область	66	46	↗	62,4	79,5	↗	43	44	↘	42,6	45,2	↗
Оренбургская область	67	22	↗	62	86,4	↗	28	32	↘	49,6	52,1	↗
Костромская область	68	52	↗	61,9	77,1	↗	67	66	↗	30,9	33,4	↗
Республика Хакасия	69	73	↘	61,4	71,9	↗	66	71	↘	31,9	31,1	↗
Амурская область	70	66	↗	60	73,5	↗	46	40	↗	41,0	47,0	↗
Республика Адыгея	71	70	↗	59,1	72,3	↗	74	70	↗	28,8	32,1	↗
Саратовская область	72	61	↗	58,9	74,5	↗	32	33	↘	46,8	49,7	↗
Чеченская Республика	73	37	↗	58,3	81,9	↗	71	76	↘	29,3	25,8	↘
Кабардино-Балкарская Республика	74	40	↗	56,8	81,5	↗	77	78	↘	23,5	24,5	↗
Чукотский автономный округ	75	84	↘	56,6	60,9	↗	80	80	→	18,7	21,4	↗
Вологодская область	76	32	↗	56,5	84,0	↗	26	30	↘	51,8	52,1	↗
Республика Дагестан	77	82	↘	56,3	62,4	↗	59	61	↘	35,0	35,4	↗
Владимирская область	78	72	↗	54,3	72,2	↗	35	36	↘	44,8	47,6	↗
Еврейская автономная область	79	80	↘	53,4	67,6	↗	85	84	↗	14,8	16,3	↗
Республика Тыва	80	64	↗	49,5	73,8	↗	84	85	↘	15,8	14,9	↘
Республика Северная Осетия — Алания	81	85	↘	48,9	59,3	↗	78	77	↗	23,4	24,9	↗
Астраханская область	82	77	↗	46,9	70,4	↗	57	57	→	36,8	38,2	↗
Республика Ингушетия	83	81	↗	46,7	62,8	↗	81	83	↘	18,5	17,9	↘
Республика Калмыкия	84	68	↗	45,8	72,9	↗	83	81	↗	16,3	19,4	↗
Забайкальский край	85	83	↗	45,2	62,4	↗	65	60	↗	32,0	37,1	↗

Условные обозначения: → — стагнация, ↘ — спад, ↗ — рост.

На основании данных табл. 1 установим коридоры рейтинговых значений индексов цифровой зрелости: в 2022 г. — от 45,2 до 99,7 %, в 2023 г. — от 59,3 до 100 %. Тогда индекс цифровой зрелости в среднем по стране в 2022 г. будет равен 72,45 %, а в 2023 г. — 79,65 %. Сопоставление среднестатистических рейтинговых значений демонстрирует рост цифровой зрелости регионов. При этом в 2022 г. среднюю отметку превышает рейтинговое значение 29 регионов, а в 2023 г. — уже 46 регионов.

Рассмотрим динамику лидеров, входящих в первую десятку. Верхнюю позицию традиционно занимает Москва. Рейтинговое значение столицы соответствует абсолютному максимуму — 100 %. Все остальные позиции за год претерпели существенные изменения.

В топ-10 пришли два региона: Ростовская область поднялась на пять позиций (с 12-го места на 7-е), Челябинская область — на шесть позиций (с 15-го места на 9-е). Удержались в первой десятке и прибавили себе статусности три региона: Московская область поднялась на три позиции (с 5-го места на 2-е), Тульская область — на четыре позиции (с 7-го на 3-е), Сахалинская область — на четыре позиции (с 10-го на 6-е место).

Удержались в первой десятке, но потеряли позиции четыре региона: Белгородская область (переместилась с 2-го места на 4-е, минус две позиции), Татарстан (с 3-го места на 5-е, минус две позиции), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (с 4-го места на 8-е, минус четыре позиции), Липецкая область (с 8-го места на 10-е, минус две позиции).

Не удержались в топ-10 два региона: Ямало-Ненецкий автономный округ — переместился на шесть позиций вниз (с 6-го места на 12-е), Санкт-Петербург — на две позиции вниз (с 9-го места на 11-е).

Теперь рассмотрим динамику аутсайдеров, входящих в последнюю десятку. Поднялись на среднестатистический уровень и покинули десятку аутсайдеров три региона: Вологодская область поднялась на 44 позиции (с 76-го места на 32-е), Владимирская область — на шесть позиций (с 78-го места на 72-е), Калмыкия — на 16 позиций (с 84-го места на 68).

Остались в последней десятке аутсайдеров, но улучшили рейтинговые позиции три региона: Астраханская область поднялась на пять позиций (с 82-го места на 77-е), Ингушетия — на две позиции (с 83-го места на 81-е), Забайкальский край — на две позиции (с 85-го на 83-е).

Остались в последней десятке аутсайдеров и ухудшили рейтинговые позиции четыре региона: Чукотский автономный округ переместился на девять позиций вниз (с 75-го места на 84-е), Дагестан — на пять позиций вниз (с 77-го места на 82-е), Еврейская автономная область — на одну позицию вниз (с 79-го места на 80-е), Северная Осетия — на четыре позиции вниз (с 81-го места на 85-е).

Пополнили ряды аутсайдеров четыре региона: Алтайский край с 64-го места опустился на 79-е, Брянская область — с 52-го места на 78-е, Тверская область — с 57-го места на 76-е, Ставропольский край — с 63-го места на 75-е.

Таким образом, индексы цифровизации позволяют оценить прогрессивность и потенциал для интенсификации процессов цифровой трансформации в регионах. При этом вызывает сомнение достоверность некоторых данных табл. 1. В частности, непонятны скачки вверх и вниз на десятки позиций региональных значений. Хотелось бы видеть исходные данные и промежуточные расчеты, которых нет в открытом доступе.

Тем не менее стремление к улучшению показателей цифровой зрелости является одним из приоритетов социально-экономической политики любого региона. Поэтому представляется важным сопоставление цифровых и социально-экономических рейтинговых значений и позиций субъектов РФ. Вместе

с тем данные табл. 1 демонстрируют крайне слабую корреляцию между уровнями цифровой зрелости и уровнями социально-экономического развития регионов. Иначе говоря, утверждение о том, что нет смысла рассчитывать уровни цифровизации, т. к. они будут равны уровням социально-экономического развития, которое многие выдают за аксиому, таковым не является. К тому же сравнительный анализ динамики данных табл. 1 доказывает, что рост цифровой зрелости не является панацеей для роста социально-экономического развития.

С учетом изложенного очевидно, что необходимо продолжать исследования наличия корреляции между цифровой зрелостью и уровнем социально-экономического развития регионов.

Список источников и литературы

1. Приказ Минцифры России от 18 ноября 2020 г. № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации “Цифровая трансформация”» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437 (дата обращения: 15.10.2024).
2. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 89–119.
3. Апресян С.В., Забаева М.Н. Индекс цифровизации стоматологической практики // Российский стоматологический журнал. 2020. Т. 24. № 1. С. 39–43.
4. Забаева М.Н. Анализ состояния конкуренции на рынке финансовых гарантий в условиях цифровой трансформации экономики региона (на примере Республики Татарстан) // Страховое право. 2019. № 4(85). С. 33–41.
5. Забаева М.Н. Индекс цифровизации Москвы: российские и европейские тренды // Актуальные проблемы экономики современной России: сборник материалов Всероссийской (национальной) научно-практической конференции. Йошкар-Ола: МарГУ, 2020. С. 85–89.
6. Забаева М.Н. Цифровой формат открытых данных Росреестра в части кадастровой деятельности региона (на примере Москвы) // Актуальные проблемы геодезии, кадастра, рационального земле- и природопользования. материалы III Международной научно-практической конференции: в 2 т. Тюмень: ТИУ, 2020. Т. 1. С. 263–271.
7. Забаева М.Н. Цифровой формат открытых данных Ростуризма в части страхования ответственности по договорам о реализации туристских продуктов // Страховое дело. 2019. № 7(316). С. 54–60.

В.В. Занько

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

vsevolod307@gmail.com

Методика автоматизированного уточнения местоположения береговой линии в целях установления береговой полосы, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны

Аннотация

В статье представлена методика автоматизированного уточнения местоположения береговой линии (границы водного объекта) на основе данных дистанционного зондирования Земли и цифровой модели рельефа. Методика позволяет выявлять изменения границы «вода / суша», учитывать уклон территории для пересчета ширины береговой полосы, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны, а также корректировать категории прилегающих земель. В случае недостаточной точности применяется аэрофотосъемка. Предложенный подход повышает оперативность и точность кадастрового учета, упрощая управление водными и земельными ресурсами.

Ключевые слова: береговая линия, дистанционное зондирование, геоинформационная система, цифровая модель рельефа, защитные зоны, категории земель, точность

V.V. Zanko

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

vsevolod307@gmail.com

Method for automated refinement of shoreline location for the establishment of coastal strip, coastal protective strip, and water protection zone

Abstract

This article presents a methodology for the automated refinement of shoreline (water body boundary) locations based on Earth remote sensing (ERS) data and a digital elevation model (DEM). The methodology enables the detection of "water / land" boundary changes, accounts for terrain slope when recalculating the width of the shoreline, coastal protective zone, and water protection zone, and adjusts the categories of adjacent lands. In cases of insufficient accuracy, aerial photography is employed. The proposed approach enhances the efficiency and accuracy of cadastral registration, simplifying the management of water and land resources.

Keywords: shoreline, remote sensing, geographic information system, digital elevation model, protection zones, land categories, accuracy

Динамика береговых линий водных объектов под влиянием природных (эрозия, колебания уровня воды, осадконакопление) и антропогенных (строительство гидротехнических сооружений, изменение русла) факторов напрямую влияет на использование прилегающих земель, экологическую обстановку и правовой режим территорий. Несвоевременное обновление сведений о фактическом положении береговой линии может приводить к несоответствиям между реальным состоянием водных объектов и данными кадастровых систем, затрудняя рациональное использование земель и водных ресурсов.

Традиционные методы мониторинга (геодезические съемки, визуальный контроль) требуют значительных затрат времени и не обеспечивают высокой оперативности. В то же время развитие технологий дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ), геоинформационных систем (ГИС), фотограмметрии и методов машинного зрения позволяет автоматизировать процесс выявления изменений береговой линии. Интеграция данных цифровой модели рельефа (ЦМР) позволяет учитывать уклон и рельеф местности при пересчете защитных зон, а также корректировать категории прилегающих земельных участков.

Целью исследования стала разработка методики автоматизированного уточнения местоположения береговой линии, позволяющей ежегодно (или чаще) обновлять данные, учитывать рельеф, пересчитывать местоположение защитных зон и при необходимости изменять категорию земель. Дополнительно методика предусматривает процедуру повышения точности измерений с помощью более детализированных методов, если этого требуют правовые нормы.

Научная новизна исследования заключается в создании математической модели и алгоритмов автоматизированного анализа спутниковых снимков для выявления береговой линии, интеграции результатов в ГИС с учетом требований точности, ежегодного обновления средних многолетних значений уровня воды и расчета ширины защитных зон. Предложен механизм выбора метода съемки (спутник, аэрофотосъемка, LIDAR) в зависимости от необходимых норм точности для разных категорий земель.

Применение комплексных геоинформационных решений при мониторинге водоохранных зон основано на многовременном сравнительном анализе данных ДЗЗ (Landsat, Sentinel, SPOT) и аэрофотоснимков, а также на использовании ЦМР для уточнения пространственного положения береговой линии и расчета защитных зон. Подобный подход позволяет учитывать не только текущее состояние береговой линии, но и динамику ее смещения, что особенно актуально для водных объектов с интенсивным изменением площади или русла. Отдельное внимание уделяется выбору способа съемки (спутниковая, аэрофотосъемка, лазерное сканирование) в зависимости от требуемой точности измерений и территориальных особенностей. Именно такой методический подход к геоинформационному обеспечению мониторинга водоохранных зон рек и водохранилищ был детально рассмотрен в исследовании А.Ю. Быстрова, где отражены принципы интеграции разнотипных данных и формирования алгоритмов уточнения контуров водных объектов [1].

В случаях, когда необходимо обеспечить высокую точность определения координат береговой линии (например, при пересмотре границ участков или уточнении прибрежной защитной полосы), перспективным является использование аэрофотосъемки и методов фотограмметрии. Данный подход позволяет получить ортофотопланы с детальным разрешением и субметровой точностью позиционирования, что существенно превосходит возможности некоторых космических систем. В работе А.Э.Р. Монтиэля предложены и исследованы фотограмметрические технологии мониторинга береговой линии,

включающие этапы сбора полевых данных, обработки аэрофотоснимков и векторизации контура «вода / суша». Применение подобных технологий дает возможность детализировать динамику береговых процессов и своевременно корректировать сведения о водоохранных зонах в соответствии с нормативными требованиями [2].

Методика основана на интеграции нижеследующих данных и технологий.

Исходные данные

Спутниковые снимки (Landsat, Sentinel, SPOT), обеспечивающие оперативное наблюдение за поверхностью. При необходимости для повышения точности применяются аэрофотоснимки и лазерное сканирование (LIDAR) [6; 9].

Выделение береговой линии

На космическом снимке за текущий год i выделяется граница «вода / суша». Результатом является набор координатных точек:

$$L_i = \{(x_{i1},y_{i1}),\ \ (x_{i2},y_{i2}),\ldots,\ \ (x_{in},y_{in})\} \qquad 1$$

Для извлечения береговой линии могут применяться алгоритмы сегментации и выделения контуров, основанные на машинном зрении. Применение методов машинного зрения и алгоритмов сегментации для автоматического выделения береговой линии подтверждено в ряде исследований, включая работы [4; 5; 7; 8], где использовалось объединение SAR-данных и нейросетевых методов для повышения точности классификации границы «вода / суша».

Сравнение с предыдущим положением берега

Береговую линию L_i сравнивают с линией предыдущего периода L_{i-1}, определяя среднее смещение:

$$\Delta L = d(L_i,\ \ L_{i-1}), \qquad 2$$

где $d(\bullet)$ — некоторая мера среднего смещения (например, среднее по набору контрольных точек или интегральная метрика расстояния между линиями).

Если $\Delta L > 0$, значит, граница изменилась.

Для выявления и количественной оценки смещений береговой линии используется многовременный анализ космических снимков, позволяющий сопоставлять координаты контура «вода / суша» за различные годы. Применение индексов на водную поверхность (например, NDWI) и алгоритмов машинного обучения упрощает процесс автоматического выделения водных границ, а последующая векторизация результатов создает основу для расчета пространственных метрик смещения. В работе Нгуен Тхань Доана детально описан подобный подход к многовременной сегментации и дешифрированию космических изображений, а также предложена методика уточнения береговой линии путем интеграции данных разных платформ (Landsat, Sentinel, SPOT) [3].

Уточнение защитных зон с учетом рельефа

При изменении береговой линии необходимо пересчитать границы береговой полосы, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны. Ширина защитной зоны W может зависеть от уклона местности θ, получаемого из ЦМР:

$$\theta = \arctan\left(\sqrt{\left(\frac{\partial z}{\partial x}\right)^2 + \left(\frac{\partial z}{\partial y}\right)^2}\right), \qquad 3$$

где $z = z(x,y)$ — высота рельефа.

Ширина защитных зон (береговая полоса, прибрежная защитная полоса, водоохранная зона) может быть представлена упрощенной моделью:

$$W = W_0 + k_\theta \times \theta, \qquad 4$$

где W_0 — базовая ширина зоны (устанавливается нормативно или эмпирически);

k_θ — коэффициент, определяющий чувствительность к уклону.

При изменении береговой линии на ΔL можно также учесть корректировку ширины зон, например:

$$W' = W + k_L \times \Delta L, \quad (5)$$

где k_L — коэффициент, показывающий, насколько изменение линии влияет на ширину зоны.

Изменение категории земли при необходимости

Если береговая линия сместилась и, следовательно, изменилась конфигурация и площадь водных объектов, то прилегающие земельные участки могут изменить свою категорию (так, часть земель может перейти из категории водного фонда в сельскохозяйственные, или наоборот). При необходимости пересчета категории земельного участка, если его границы пересекаются с новой береговой линией или защитной зоной, производим предложение изменения категории в соответствии с правовыми нормами.

Проверка точности и выбор метода съемки

Согласно нормативным документам, для разных категорий земель требуется различная точность определения координат. Обозначим через $\tau(C)$ допустимую погрешность (СКП) для категории C. Например, для сельскохозяйственных земель, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, $\tau(C_{c/x}) = 0{,}20$ м (для земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земельных участков, указанных выше, допустимая погрешность $\tau(C_{c/x}) = 2{,}5$ м). Если смещение береговой линии ΔL превышает допустимую точность для данной категории:

$$\Delta L > \tau(C), \quad (6)$$

где $\tau(C)$ — допустимая погрешность для категории C, — то производится корректировка береговой линии более точными методами (аэрофотосъемка). После уточнения координат повторяют пересчет зон и категорий.

Обобщенный алгоритм выглядит так:

1) получают береговую линию L_i из космического снимка;
2) вычисляют $\Delta L = d(L_i,\ L_{i-1})$;
3) если $\Delta L > 0$, пересчитывают W' с учетом θ и ΔL;
4) проверяют точность: если $\Delta L > \tau(C)$ для категории земель C, используют более точный метод (аэрофотосъемку) и возвращаются к шагу 1;
5) вносят изменения в категории земель, если границы изменились.

Таким образом, основная идея — сначала автоматически определить изменение береговой линии по космическому снимку, затем при необходимости улучшить точность данных (если требования по точности не выполняются) и лишь после этого обновить защитные зоны и категории земель.

Апробация методики проведена на примере озера Убинское (Новосибирская область), характеризующегося длительной тенденцией сокращения площади водоема. Анализ архивных данных Landsat (1973–2018 гг.) показал существенное смещение береговой линии. Применение нейросетевой сегментации обеспечило точное выделение линии «вода / суша». Расчет SML позволил ежегодно обновлять береговую линию, а учет уклона и рельефа — корректировать ширину прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны.

При необходимости достижения точности до 0,20 м для земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства,

индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, использовалась аэрофотосъемка с высоким разрешением, что обеспечило соответствие нормам точности. Интеграция результатов в ГИС и сверка с ЕГРН позволили автоматически формировать предложения о переводе участков, освободившихся от влияния воды, в иные категории (например, сельскохозяйственные) или, наоборот, о переводе затопленных земель в водный фонд [2].

Применение методики позволяет:

- автоматизировать процесс определения изменений береговой линии при регулярном поступлении космических снимков;
- учитывать рельеф (уклон) при расчете ширины защитных зон, что повышает точность и практическую значимость результатов;
- оперативно вносить изменения в категории земельных участков, прилегающих к водному объекту, повышая актуальность кадастровой информации;
- при несоответствии достигнутой точности требованиям правовых актов использовать более точные методы съемки (аэрофотосъемка, LIDAR), что гарантирует юридическую обоснованность изменений;
- обеспечить автоматизацию и оперативное обновление данных о положении береговой линии;
- достичь нормативных показателей точности за счет адаптивного выбора метода съемки;
- сделать корректировки категорий земель юридически значимыми за счет интеграции с ЕГРН и соблюдения правовых норм;
- сократить трудозатраты и время на мониторинг по сравнению с традиционными геодезическими методами.

Предложенная методика, которую можно масштабировать и использовать в различных регионах, упрощает процесс мониторинга по сравнению с традиционными подходами, снижает зависимость от полевых работ, уменьшает временные затраты на обновление данных.

Возможное расширение методики включает интеграцию гидродинамических моделей, прогнозов изменения климата и уровня воды, использование машинного обучения для автоматической классификации береговых изменений, а также расширение на другие типы водных объектов и региональные особенности.

Разработанная методика позволяет автоматизировать процесс уточнения местоположения береговой линии, пересчитывать защитные зоны и корректировать категории земель с учетом уклона местности и требований по точности. Применение ДЗЗ и ГИС-технологий, подкрепленное возможностью привлечения более точных методов съемки, обеспечивает оперативное и надежное обновление кадастровых данных, улучшая качество управления водными и земельными ресурсами [1].

Список источников и литературы

1. Быстров А.Ю. Разработка методики геоинформационного обеспечения мониторинга водоохранных зон рек и водохранилищ: автореф. дис. … канд. техн. наук. М., 2018. 24 с.
2. Монтиэль А.Э.Р. Разработка и исследование фотограмметрических технологий мониторинга береговой линии по материалам аэрофотосъемки: автореф. дис. … канд. техн. наук. М., 2016. 24 с.
3. Нгуен Тхань Доан. Разработка методики определения изменений береговой линии поверхностных водных объектов по материалам разновременных космических съемок: автореф. дис. … канд. техн. наук. М., 2022. 24 с.
4. Abdelhady H.U., Troy C.D., Habib A., et al. A simple, fully automated shoreline detection algorithm for high-resolution multi-spectral imagery // Remote Sensing. 2022. Vol. 14. No. 3. P. 557.
5. De Laurentiis L., Del Frate F., Latini D., et al. SAR data fusion and a novel joint use of neural networks for coastline extraction // International Journal of Remote Sensing. 2021. Vol. 42. No. 22. P. 8734–8759.

6. Hong Z., Li X., Han Y., et al. Automatic sub-pixel coastline extraction based on spectral mixture analysis using EO-1 Hyperion data // Frontiers of Earth Science. 2019. Vol. 13. P. 478–494.
7. Lu Z.-S., Wang Y., Liang S.-Y., et al. Automatic regionalized coastline extraction method based on high-resolution images // IEEE Access. 2024. Vol. 12. P. 13537–13552.
8. Modava M., Akbarizadeh G. Coastline extraction from SAR images using spatial fuzzy clustering and the active contour method // International Journal of Remote Sensing. 2017. Vol. 38. No. 2. P. 355–370.
9. Viaña-Borja S., Ortega-Sánchez M. Automatic methodology to detect the coastline from Landsat images with a new water index assessed on three different Spanish Mediterranean deltas // Remote Sensing. 2019. Vol. 11. No. 18. P. 2186.

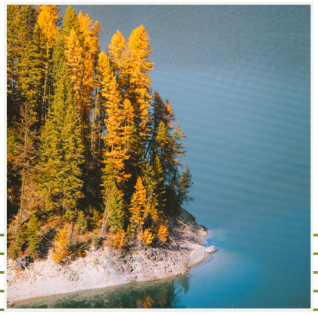


Фото: Freepik

Т.В. Злотникова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

tzlotnikova@yandex.ru

Современное рекреационно-туристическое освоение особо охраняемых природных территорий: как не навредить сохранению биоразнообразия

Аннотация

Статья посвящена проблемам охраны природных комплексов в границах особо охраняемых природных территорий (ООПТ), связанных с их рекреационно-туристическим освоением. В публикации отмечена важность сохранения биологического разнообразия с учетом обязательств Конвенции по сохранению биоразнообразия и уязвимость природных объектов, особенно в условиях активного в последние годы развития туризма в заповедниках и национальных парках, провозглашенных общенациональным достоянием. По результатам исследования внесены предложения по минимизации потенциального экологического ущерба природным комплексам от развития туризма на ООПТ.

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, особо охраняемые природные территории, сохранение биологического разнообразия, либерализация заповедного законодательства, туризм на особо охраняемых природных территориях

T.V. Zlotnikova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

tzlotnikova@yandex.ru

Modern recreational and tourist development of specially protected natural areas: how not to harm the conservation of biodiversity

Abstract

The article is devoted to the problems of protection of natural complexes within the boundaries of specially protected natural territories associated with their recreational and tourist development. The publication notes the importance of preserving biological diversity, taking into account the obligations of the Convention on the Conservation of Biodiversity and the vulnerability of natural sites, especially in the context of the active development of tourism in recent years in reserves and national parks, declared to be a "national treasure". Based on the results of the study, proposals were made to minimize the potential environmental damage to natural complexes from the development of tourism in protected areas.

Keywords: nature reserve fund, specially protected natural territories, conservation of biological diversity, liberalization of "protected" legislation, tourism in specially protected natural territories

Как определено в ст. 58 ФЗ «Об охране окружающей среды» [5], все особо охраняемые природные территории (ООПТ) образуют природно-заповедный фонд страны. Официально заповедной системе России уже более сотни лет. Однако первое самостоятельное специальное законодательное регулирование организации, охраны и использования ООПТ было принято только 30 лет назад законом «Об особо охраняемых природных территориях» [8] (далее — ФЗ об ООПТ). Этот законодательный акт за прошедший период показал высокую эффективность в сохранении уникальных природных территорий. Преамбулой ФЗ об ООПТ такие территории провозглашены общенациональным достоянием. Кроме того, это фундаментальное положение позже было дополнительно акцентировано земельноправовыми нормами, которые также определили земли ООПТ в качестве общенационального достояния (п. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ [3]).

Следует отметить, что доминирующей задачей заповедного законодательства при создании всех, особенно таких наиболее ценных и жестко охраняемых ООПТ, как заповедники и национальные парки, является сохранение ландшафтного и биологического разнообразия. Около 30 лет назад Россия присоединилась к соответствующей международной Конвенции по сохранению биоразнообразия [1], приняв при этом на себя обязательства по имплементации в собственное национальное законодательство ее норм, которые направлены на сохранение не только краснокнижных, т. е. редких и исчезающих, видов, но и в целом видового многообразия растительного и животного мира. Поэтому соответствующие или близкие конвенциальному тексту положения включены в несколько законодательных актов (ст. 60 ФЗ «Об охране окружающей среды» [5], ст. 24 ФЗ «О животном мире» [7], ст. 11 и 12 ФЗ «Об экологической экспертизе» [6], а также ряд норм ФЗ об ООПТ). Кроме того, охранный статус некоторых российских ООПТ усиливает другой международно-правовой акт — Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО [2], в которой после ратификации еще в 1989 г. Советским Союзом участвует наша страна. К настоящему времени в России существует 11 уникальных объектов природного наследия со статусом ЮНЕСКО (а всего совместно с культурными в России статус ЮНЕСКО имеют 36 объекта) [17].

Ретроспективный взгляд на динамику законодательных изменений ФЗ об ООПТ показывает, что за 30-летний период действия этого закона в него вносились изменения более сорока раз, т. е. чаще, чем ежегодно. Следует отметить, что такие нововведения все агрессивнее наступают на главнейшую функцию заповедной системы страны — сохранение биоразнообразия. С каждым годом усиливается либерализация регулирующих сферу ООПТ законодательных норм, четко направленная на вовлечение земель заповедников, нацпарков и других ООПТ в туристско-рекреационное и коммерческо-градостроительное использование. Такой сугубо эксплуатационный подход никак не согласуется с их статусом «общенационального достояния». Подобные изменения заповедного законодательства в прошлом десятилетии, связанные со снижением охранного режима всех категорий ООПТ (и особенно самых строго защищаемых заповедников и нацпарков), были рассмотрены в других публикациях автора [12–14].

Наибольшую тревогу вызывает поступательное послабление охранных функций заповедного законодательства, реализованное внесением положений о развитии туризма на заповедных территориях (ст. 5.2. ФЗ об ООПТ, которая действует с 2023 г. [4]). Следует отметить, что и ранее вызывали вопросы не закрепленные надлежаще понятия «познавательный туризм» и «экологический туризм», которые в заповедном законодательстве были обозначены без конкретной расшифровки. О разнообразии

и различиях данных терминов и иных многочисленных вариаций понятия «туризм», появившихся в последнее десятилетие не только в тексте ФЗ об ООПТ, но и в других нормативно-правовых актах, а также в документах стратегического планирования, писала в своей работе профессор М.И. Васильева [10].

Такое разнообразие и многозначность терминологии могли привести к вольной и расширительной трактовке, а затем и к опасным для природных объектов ООПТ последствиям. С принятием последних изменений стало еще тревожнее, ведь вместо правового закрепления и терминологического разъяснения понятий экологического и познавательного туризма, применяемых ранее, в законодательстве об ООПТ закреплена более широкая и вольная в правоприменении трактовка понятия «туризм на ООПТ». При этом установленные в вышеуказанной статье природозащитные критерии могут в какой-то степени смягчить действие туристической деятельности на сохранность биоразнообразия и состояние уникальной заповедной природы в границах ООПТ. Однако нет уверенности, что декларация соблюдения режима особой охраны в процессе осуществления туризма с указанными в статье требованиями по недопущению деградации природы за счет соблюдения установленной для каждой конкретной ООПТ предельно допустимой рекреационной емкости, а также ограничение отведенных мест и определенные маршруты, специально оборудованные для туризма, и другие меры смогут обеспечить полноценную защиту заповедной природы. Само включение в вышеуказанную статью по туризму на ООПТ положения в части установления критерия о «минимизации негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма» [4] очень наглядно определяет, что такое негативное воздействие неминуемо состоится.

Обеспокоенность по оказанию негативного воздействия на природные комплексы в результате ожидающегося развития туризма в границах ООПТ подтверждается информацией о высказывании министра природоохранного ведомства А.А. Козлова, который сообщил о создании в ближайшие три года мощной туристической инфраструктуры в системе нацпарков: более 30 визит-центров и 400 км экомаршрутов [11]. Показательно при этом следующее его утверждение: «Но, безусловно, основная задача особо охраняемых природных территорий — это сохранение биоразнообразия» [Там же]. Возникает закономерный вопрос: как основная цель по сохранению биоразнообразия, ради которой создается большая часть ООПТ, сможет сочетаться с подобной активной туристической деятельностью на этих территориях?

Особенно тревожит тот факт, что после изменений заповедного законодательства 2023 г. среди задач заповедников (а не только нацпарков), т. е. в ст. 7 и 13 ФЗ об ООПТ соответственно, появились задачи по развитию туризма. Эта задача, ранее совершенно не свойственная такой самой ценной и наиболее жестко охраняемой категории ООПТ, как заповедники, входит в явное противоречие с фундаментальной задачей заповедников — сохранением биоразнообразия. Как будут реализованы очевидные трудности дуализма таких взаимоисключающих задач, покажет ближайшее время. У экспертов имеются обоснованные опасения по поводу того, что «туристические» изменения не смогут на практике обеспечить эффективную реализацию главной функции всех ООПТ (особенно заповедников и нацпарков), ради которой они и создавались — сохранение биологического и ландшафтного многообразия.

Приведенный пример тенденции изменений заповедного законодательства, существенно ослабляющей его защитные барьеры, наглядно подтверждает правоту позиции профессора М.М. Бринчука. И хотя нижеприведенная цитата касалась принятия

современных редакций Водного и Лесного кодексов РФ, она вполне применима и к вышеуказанным изменениям законодательства об ООПТ: «В процессе “совершенствования” природоресурсного законодательства… были созданы еще более благоприятные условия для хищнического использования природных ресурсов, деградации природы» [9, с. 12]. Близкая позиция высказана Э.С. Навасардовой и Р.В. Нутрихиным, отмечающими неединичные факты законотворческого процесса с явным лоббированием интересов крупного бизнеса, которые приводят к деэкологизации современного российского природоохранного законодательства с явным экологическим вредом [15, с. 282].

Совсем неслучайно президент РФ уделил повышенное внимание проблеме спорно сочетаемых и во многом противоречивых задач в последнем своем послании парламенту страны [16]. Президент России, определяя основные направления внутренней и внешней политики страны, акцентировал внимание на мерах экологического характера, которые необходимо реализовать до 2036 г. Среди них «сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках» [Там же]. Необходимо отметить, что президент России не впервые говорит именно об экологическом туризме, тогда как на законодательном уровне применено понятие «туризм», расширительное употребление которого может нанести серьезный ущерб нацпаркам и заповедникам при уже начавшемся активном развитии туризма.

Напрашивается вывод о целесообразности для минимизации ущерба биологическому многообразию срочного внесения в законодательство об ООПТ изменений, ограничивающих капитальное строительство объектов рекреационной и туристической инфраструктуры исключительно и только в границах охранных зон ООПТ. Для тех ООПТ, где планируется развитие туризма, но ранее охранные зоны не были выделены, следует дополнительно предусмотреть включение положений, обеспечивающих организацию таких охранных зон. Таким образом, необходимо законодательное закрепление развития туристической инфраструктуры синхронизовать с наличием (или созданием там, где их не было) охранных зон ООПТ, введя четкий запрет их размещения непосредственно в границах ООПТ. Одновременно необходимо законодательное уточнение понятий «экологический туризм» и «познавательный туризм», т. е. конкретизация допустимых в границах ООПТ видов туризма. Только такие или подобные более жесткие меры способны минимизировать необратимые экологические последствия, которые могут оказаться неустранимыми при современном активном внедрении туриндустрии на ООПТ.

Список источников и литературы

1. Конвенция о биологическом разнообразии // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=6&nd=203004314 (дата обращения: 16.10.2024).
2. Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО // Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf (дата обращения: 16.10.2024).
3. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773 (дата обращения: 16.10.2024).
4. Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_442360 (дата обращения: 16.10.2024).
5. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

6. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
7. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
8. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
9. Бринчук М.М. Трудные времена экологического права. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://igpran.ru›public/publiconsite/Brinchuk.2010.pdf (дата обращения: 24.11.2025).
10. Васильева М.И. К юридическому определению понятия экологического туризма // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 4. С. 34–52.
11. Глава Минприроды объявил о скором создании пяти особо охраняемых природных территорий. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.interfax.ru/russia/985744 (дата обращения: 16.10.2024).
12. Злотникова Т.В. О нововведениях экологического законодательства как угрозе сохранению биоразнообразия // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 4. С. 55–64.
13. Злотникова Т.В. К вопросу об экологизации и деэкологизации законодательства и других сфер общественной жизни // Экологическое право. 2024. № 2. С. 5–11.
14. Злотникова Т.В. Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. 2019. № 2. С. 13–19.
15. Навасардова Э.С., Нутрихин Р.В. Проблема деэкологизации природоохранного законодательства России и Казахстана в контексте формирования эколого-безопасного пространства ЕАЭС // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10(2). С. 279–285.
16. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 29 февраля 2024 г. // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru›events/president/transcripts/73585 (дата обращения: 24.11.2024).
17. Российские объекты из списка Всемирного наследия ЮНЕСКО // Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://unesco.ru/unescorussia/sites (дата обращения: 16.10.2024).

О.А. Золотова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

aurumolesyazolotova@yandex.ru

Комфортная и безопасная среда для жизни: комплексный подход в правовом регулировании

Аннотация

В статье анализируется содержание экологических требований в градостроительстве, выражающихся в том числе в достижении устойчивого развития, их соотношение с возможностью наиболее продуктивного строительства, а также отражение указанных требований в национальных целях развития России. Делается вывод об отсутствии комплексного подхода к соблюдению экологических требований и о сложностях в обеспечении баланса между градостроительными и экологическими задачами.

Ключевые слова: устойчивое развитие территорий, национальные цели, экологическое строительство, сокращение инвестиционно-строительного цикла, баланс интересов

O.A. Zolotova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

aurumolesyazolotova@yandex.ru

A comfortable and safe living environment: an integrated approach to legal regulation

Abstract

The article analyzes the content of environmental requirements in urban planning, expressed, among other things, through the achievement of sustainable development, their relationship with the possibility of the most productive construction, as well as the reflection of these requirements in the national development goals of our country, concludes that there is no integrated approach in achieving them and difficulties in ensuring a balance between urban planning and environmental objectives.

Keywords: sustainable development of territories, national goals, ecological construction, reduction of the investment and construction cycle, balance of interests

Согласно Градостроительному кодексу РФ [1] (далее — ГрК РФ), одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. В свою очередь, под устойчивым развитием территорий понимается 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. Важно отметить, что к градостроительной деятельности относится деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства.

Таким образом, при осуществлении градостроительной деятельности предполагается как обеспечение безопасности в процессе строительства и эксплуатации возведенных объектов, так и соблюдение экологических требований на всех этапах строительства. Важность соблюдения требований охраны окружающей среды и экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности подтверждается наличием в ГрК РФ ряда норм императивного характера, например:

- одним из факторов, определяющих назначение территорий в правовом механизме территориального планирования, обозначены экологические аспекты;
- документы территориального планирования должны содержать, в частности, соответствующие карты (схемы) границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения, последствия размещения которых могут привести к негативным изменениям качества окружающей среды; карты (схемы) границ зон экологического риска и возможного загрязнения окружающей среды вследствие аварий на потенциально опасных производственных объектах и объектах транспортной инфраструктуры;
- подготовка проектов схем территориального планирования РФ осуществляется в том числе с учетом федеральных программ в области экологического развития РФ;
- разработка схем территориального планирования субъектов РФ осуществляется в том числе с учетом программ в области экологического развития субъектов РФ;
- необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий, состав, объем и метод их выполнения устанавливаются в зависимости от сложности экологических, гидрологических, метеорологических и климатических условий территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, от степени изученности указанных условий;
- при подготовке и реализации документов градостроительного зонирования могут создаваться различные территориальные зоны, в том числе зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий и другие, установление которых предполагает учет экологического состояния территории;

- при составлении документации по планировке территории учитываются экологические, гидрологические, метеорологические и климатические условия территории;
- при подготовке проектной документации для строительства ряда объектов обязательным этапом является прохождение экологической экспертизы;
- при осуществлении строительства в некоторых случаях реализуется государственный экологический надзор.

Вместе с тем при строительстве и эксплуатации объектов капитального строительства учитываются далеко не все экологические факторы. Например, инсоляция и энергоэффективность зданий, как и расширение городов и строительство новой инфраструктуры, часто сопровождаются утратой природных территорий и биоразнообразия, а создание новых транспортных и инфраструктурных объектов увеличивает антропогенную нагрузку на окружающую среду. В то же время некоторые экологические требования могут ограничивать или вовсе запрещать строительство.

Необходимо отметить, что для эффективной реализации строительных проектов уже несколько лет на федеральном уровне реализуется ряд мероприятий, направленных на сокращение инвестиционно-строительного цикла, в рамках которых происходит исключение дублирующих, излишних действий и документов, сопровождающих подготовку и осуществление строительства. Неизбежно возникает вопрос о том, какими требованиями можно пожертвовать для достижения этой цели.

Обращаясь к Указу Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [2], необходимо отметить, что в качестве национальных целей определены в том числе комфортная и безопасная среда для жизни и экологическое благополучие. В качестве целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», установлены следующие:

- улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах;
- обновление жилищного фонда и устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда;
- благоустройство общественных территорий и реализация проектов по созданию комфортной городской среды;
- модернизация коммунальной инфраструктуры (в том числе объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки) и улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг;
- обеспечение значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном и инфраструктурном строительстве.

Для достижения цели «Экологическое благополучие» такими показателями являются:

- формирование экономики замкнутого цикла (сортировка 100 % твердых коммунальных отходов, захоронение не более чем 50 %, вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем 25 %);
- поэтапное снижение выбросов опасных загрязняющих веществ в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;
- ликвидация опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, утилизация и обезвреживание отходов I и II классов опасности;
- снижение объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты, сохранение уникальной экологической системы озера Байкал;

- сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках.

Даже поверхностное изучение представленных показателей и задач позволяет сделать вывод об их несогласованности. Для действительно устойчивого развития территорий, обеспечиваемого как за счет их полноценного развития, так и благодаря сохранению и улучшению их экологического состояния, необходим сбалансированный подход к достижению национальных целей. Представляется разумным, например, соотнести задачу обновления жилищного фонда с определением понятия и особенностей обращения со строительными отходами, а задачу снижения объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты, — с обновлением коммунальной инфраструктуры. Полагаем, что гармоничное развитие России с учетом всех поставленных целей возможно только при открытом диалоге между строительными и экологическими субъектами и готовности идти на взаимные уступки в достижении указанных целей.

Список источников и литературы

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040 (дата обращения: 13.11.2024).
2. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.


Фото: Freepik

К.Х. Ибрагимов

Чеченский государственный университет им. А.А. Кадырова, Грозный

7800467@mail.ru

Некоторые вопросы цифровизации сельского хозяйства в контексте проблемы развития систем искусственного интеллекта в России

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые вопросы цифровизации сельского хозяйства в контексте проблемы развития систем искусственного интеллекта в России. Показано, что чем больше площадь сельскохозяйственных угодий, тем выше эффективность от внедрения цифровых технологий. Приведены примеры развитых стран, в которых с укрупнением площадей фермерских земель эффективность цифровизации сельского хозяйства возрастала. В этой связи признана ошибочной массовая фрагментация в России крупных земельных массивов совхозов и колхозов в процессе приватизации сельскохозяйственных земель в начале 90-х годов прошлого века.

Ключевые слова: сельское хозяйство, цифровизация, искусственный интеллект, цифровая среда, правовое регулирование, законодательство

K.H. Ibragimov

The Chechen State University, named after A.A. Kadyrov, Grozny

7800467@mail.ru

Some issues of digitalization of agriculture in the context of the problem of development of artificial intelligence systems in Russia

Abstract

The article considers some issues of digitalization of agricultural production in the context of the problem of developing artificial intelligence systems in Russia. It is shown that the larger the area of agricultural land, the higher the efficiency of the implementation of digital technologies. Examples of developed countries are given, in which the efficiency of digitalization of agriculture increased with the consolidation of the area of farm land. In this regard, the mass fragmentation of large land areas of state and collective farms into small pieces in Russia during the privatization of agricultural land in the early 90s of the last century is recognized as a mistake.

Keywords: agriculture, digitalization, artificial intelligence, digital environment, legal regulation, legislation

В последние 25 лет цифровизация сельского хозяйства стала одним из приоритетных направлений развития Российской Федерации. Это, как правило, выражается в динамично растущем использовании цифровых технологий в разных отраслях агропромышленного комплекса, включая производство, переработку, реализацию, хранение и транспортировку сельскохозяйственного продовольствия, аграрные науку, образование, управление и т. д. Однако всеохватного распространения цифровизация в сельском хозяйстве России пока еще не достигла. Вероятно, сказывается отсутствие достаточного инвестирования в развитие цифровых технологий, в подготовку соответствующих кадров и в мотивирование специалистов к эффективному использованию в данной отрасли систем искусственного интеллекта (ИИ). Однако ситуация может кардинально измениться в лучшую сторону, поскольку 1 января 2025 г. президент РФ поручил председателю Правительства М.В. Мишустину и председателю правления ПАО «Сбербанк России» Г.О. Грефу наладить сотрудничество с КНР по разработкам ИИ.

В статье использованы методы анализа и синтеза, дедукции и индукции, а также функциональный и формально-юридический методы. Метод анализа позволил изучить проявление цифровизации в некоторых сферах развития сельского хозяйства. Метод синтеза позволил сформулировать некоторые выводы. С помощью функционального метода показаны роль цифровизации для аграрного производства и ее функции в ближней и отдаленной перспективах. Формально-юридический метод способствовал анализу некоторых аспектов правового регулирования цифровизации в сельском хозяйстве.

Правовое регулирование цифровизации в аграрном производстве направлено на создание правовой базы, которая способствует эффективному использованию цифровых технологий, минимизирует риски и обеспечивает баланс интересов всех участников аграрного рынка. Это важный элемент устойчивого развития сельского хозяйства в условиях глобальной цифровой трансформации.

Как показывает опыт России и развитых стран, в цифровой среде сельского хозяйства сформировалось очевидное неравенство между аграрными предприятиями в зависимости от их размера: чем крупнее аграрное предприятие, тем выше уровень и качество использования цифровых технологий. Прослеживается также следующая тенденция: отставание в развитии цифровизации малоразмерного фермерского хозяйства (площадью пашни до 20 га) от среднеразмерного (20–200 га) не столь велико, нежели среднеразмерного от крупного (более 200 га) [12]. Данная градация размеров ферм является условной, поскольку может различаться от страны к стране и от отрасли к отрасли. Например, хозяйство садоводческой или виноградарской специализации площадью 100 га может считаться крупным, в то время как полеводческой специализации — средним. Это обусловлено трудозатратностью и рентабельностью отрасли на единицу площади плантации.

На наш взгляд, именно это цифровое неравенство и стало одной из главных причин укрупнения фермерских хозяйств в развитых странах в последние 30 лет. Так, сегодня на одно фермерское хозяйство в Канаде в среднем приходится около 380 га пашни, в то время как в начале 1990-х гг. — лишь около 200 га. Площадь малых ферм в США в среднем составляет 231 акр (94 га), средних ферм — 1421 акр (576 га), а крупных ферм — 2010 акров (814 га) [9]. Крупные фермы США, занимая лишь 16 % площади пашни страны, производят 35 % валовой продукции сельского хозяйства, в то время как мелкие семейные фермы с 52 % площади пашни собирают лишь 26 % продукции [2]. Этот явный контраст со всей очевидностью свидетельствует о том, что цифровизацию сельского хозяйства необходимо развивать на крупноземельных сельскохозяйственных предприятиях.

В последние десятилетия стало очевидным, что большая по площади пашня обеспечивает и большую прибыль при цифровизации сельского хозяйства, и в том числе это обстоятельство, вероятно, имели в виду известные западные ученые-юристы К. Джапп, Р. Кларк и др., когда на Международной конференции в Москве 21 мая 1996 г. в Парламентском центре Госдумы призывали Правительство России не приватизировать сельскохозяйственные земли совхозов и колхозов. Например, профессор права из Великобритании К. Джапп заявил: «Коммунистический эксперимент оставил бесценное наследие: земля России, каждая ее пядь остались в вашем владении. Принадлежность земли всем членам общества, если Правительство РФ не примет необдуманных решений по превращению земли в объект купли-продажи, неизбежно приведет к такой ситуации, когда Россия достигнет превосходства перед другими странами как по части справедливого экономического устройства, так и экономической мощи <…> В противном Россия пойдет по западному пути, обрекая миллионы сограждан на безработицу и разъединяющую личную зависимость от государственной благотворительности. Вы отдадите Родину на растерзание шакалам, и без земли вы погибнете или станете рабами чужой воли» [5, с. 7].

Вопреки этим наставлениям западных ученых судьбоносные земли сельскохозяйственного назначения России приватизированы, т. е. разделены на мелкие участки, на которых не применить не только системы ИИ, но даже высокопроизводительную широкозахватную технику, не получить кредиты банков, лизинговые преференции, не соблюсти необходимые научно обоснованные севообороты, не обеспечить своевременное эффективное орошение поливной водой, не говоря уже о том, что с мелким поставщиком сельскохозяйственной продукции не будут заключать сделки крупные потребители, и т. д. Естественно, не захотят с ними иметь дело и информационно-консультационные службы, внедряющие неоиндустриальные, в том числе цифровые, технологии. В результате одной из главных причин образования около 100 млн га бесхозных пахотных земель в России является низкая эффективность миллионов приватизированных фрагментированных мелких участков. В этой связи аналитики отмечают: «В результате земельной реформы и отвода земли крупные земельные массивы распались на очень маленькие участки, которыми было трудно воспользоваться в сельскохозяйственных целях» [6, с. 134]. Это привело к тому, что многие землевладельцы забросили свои участки.

Правовое регулирование цифровизации в контексте развития аграрного производства представляет собой совокупность правовых норм, направленных на создание условий для внедрения, использования и развития цифровых технологий в сельском хозяйстве. Это включает в себя регулирование различных аспектов, связанных с цифровизацией, таких как использование данных, внедрение автоматизированных систем, применение ИИ, робототехники, а также обеспечение кибербезопасности и защиты прав участников аграрного рынка.

К основным аспектам правового регулирования цифровизации в аграрном производстве относятся: установление правил сбора, обработки, хранения и передачи данных, полученных с помощью цифровых технологий (например, данных с дронов, сенсоров, спутниковых систем и других устройств); обеспечение защиты персональных данных и коммерческой тайны, особенно в условиях использования больших данных (*англ.* Big Data) в аграрной отрасли; защита прав на программное обеспечение, алгоритмы, базы данных и другие цифровые разработки, используемые в аграрном производстве; регулирование вопросов, связанных с правами на результаты интеллектуальной деятельности, созданные с использованием ИИ; установление требований

к защите цифровой инфраструктуры аграрного сектора от кибератак и несанкционированного доступа; разработка стандартов безопасности для цифровых систем, используемых в сельском хозяйстве; создание правовых условий для применения беспилотных летательных аппаратов, роботизированных систем, автоматизированных тракторов и других технологий; регулирование вопросов, связанных с сертификацией и лицензированием таких технологий; разработка правовых норм, регулирующих деятельность электронных торговых площадок для продажи сельскохозяйственной продукции; установление правил для цифровых платформ, которые предоставляют услуги аграрным производителям (например, платформы для мониторинга урожайности, прогнозирования погодных условий и т. д.); принятие мер государственной поддержки для внедрения цифровых технологий в аграрное производство (субсидии, гранты, налоговые льготы); разработка национальных стратегий и программ цифровизации сельского хозяйства; учет экологических последствий внедрения цифровых технологий, таких как использование дронов для точечного внесения удобрений или пестицидов; регулирование вопросов, связанных с влиянием цифровизации на занятость в сельском хозяйстве и защиту прав работников.

На наш взгляд, наметившийся в современной России некомплексный подход к внедрению ИТ-решений может только усугубить ситуацию в сельском хозяйстве. Например, если внедрение цифровых технологий в агропромышленном производстве не будет сопровождаться одновременной или даже упреждающей подготовкой кадров, способных работать с роботизированной техникой и иными интеллектуальными системами, то ни о какой эффективности цифровых технологий нельзя будет вести речь. Вместе с тем отсутствие на селе условий, являющихся привлекательными для сельской молодежи, ставит под серьезное сомнение эффективность цифровой трансформации сельского хозяйства России [3, с. 306].

М. Буркхардт отмечает: «Цифровизацией движет не математика, а человеческие страсти и стремления» [1, с. 3]. В связи с этим ученый призывает смотреть на компьютер не как на устройство, а как на новую модель общества, которая будет определять наше будущее [Там же]. Добавим от себя: которая будет определять наше будущее в ближайшей перспективе и отчасти, возможно, в среднесрочной перспективе, но никак не в долгосрочной. И слова М. Буркхардта: «Пути назад нет, потому что однажды человек просыпается и понимает: все вокруг изменилось. Это не плохо и не хорошо, это просто данность» [Там же, с. 183], — нельзя воспринимать как аксиому. Представляется перспективной та точка зрения многих ученых, что цифровизация — это огромное зло в отдаленной перспективе, но та страна, которая не преуспеет в этой области сегодня, по-видимому, будет испытывать данное зло гораздо раньше.

Действительно, долгая перспектива цифровизации вряд ли сулит человечеству радужное будущее. Возможно, что процесс цифровизации пошел бы по правильному пути. Но, к сожалению, в начале 90-х гг. XX в. правительства развитых стран, ослепленные первыми многообещающими успехами систем ИИ, не придали должного внимания обратной стороне медали — одновременному или даже упреждающему развитию цифрового права и законодательства, которые должны были держать в должной узде развитие систем ИИ. Столько же финансовых средств, сколько тратилось на разработку систем ИИ, следовало предусматривать и на разработку нормативно-правовых актов, защищающих права и свободы человека от применения систем ИИ, вплоть до их утилизации. В свое время это не было сделано, возможно, и потому, что в разработку систем ИИ вкладывались немалые частные капиталы миллиардеров. Трудно поверить в то, что этими богатыми людьми

двигали альтруистические цели. Отнюдь нет. Сегодня явственнее стали проявляться их эгоистические намерения, выражающиеся в том, что каждый из них хочет стать первым в разработке суперробота, который позволит своему создателю быть властелином мира, повелителем человечества. И путь для такого бесчеловечного соревнования открыт, т. к. законы, обязанные обуздать подобные порывы, отсутствуют как в отдельных странах, так и на глобальном уровне — в рамках деятельности ООН.

Хотя и с большим опозданием, Генеральная Ассамблея ООН все-таки приняла первую резолюцию об ИИ 22 марта 2024 г. Поддержавшие инициативу 120 стран не хотят допустить, чтобы ИИ управлял людьми. Автор данной резолюции, постоянный представитель США при ООН Л. Томас-Гринфилд заявила: «Новаторская резолюция, принятая сегодня, укрепляет глобальный консенсус в отношении безопасных, надежных, заслуживающих доверия систем ИИ, систем, которые способствуют устойчивому развитию и уважают основные свободы <…> Страны мира решили управлять ИИ и не допустить, чтобы он управлял людьми» [2]. В указанном документе содержится призыв расширять участие развивающихся стран в цифровом преобразовании; внедрять меры для соблюдения прав интеллектуальной собственности, обеспечения защиты персональных данных, а также прозрачности, предсказуемости, надежности работы ИИ; содействовать тому, чтобы все автоматизированные решения и связанные с этими решениями процессы находились под надзором человека.

Тем не менее, по нашему мнению, контроль над системами ИИ давно утерян. ООН приняла правильную резолюцию, однако ее следовало принять в начале 1990-х гг. Потерю контроля над системами ИИ следует в долгосрочной перспективе рассматривать как потерю контроля человека над цивилизацией — это полностью будет на совести тех миллиардеров, которые их создают и провоцируют их самопроизвольное «мутирование».

Возникает вопрос: а что же понимать под ближайшей, среднесрочной и долгосрочной перспективами использования систем ИИ? Ученые, компетентные в системах ИИ, не могут дать однозначного ответа, но имеют единое мнение о факторе времени: в скоростном виртуальном мире оно имеет совсем другие параметры проявления. Самый важный этап развития ИИ в долгосрочной перспективе, по мнению одних исследователей, может занять несколько десятилетий, а по мнению других — гораздо меньше, поскольку ИИ непредсказуем в своем развитии. Мы придерживаемся последней точки зрения, которую разделяет и признанный специалист в области ИИ Й. Бенджио. В июле 2023 г. он выступал перед подкомитетом Сената США, который разрабатывает законодательство для регулирования быстро развивающихся технологий. Там он объяснил: «Я и другие ведущие исследователи ИИ пересмотрели свои оценки того, когда искусственный интеллект сможет достичь человеческого уровня широкой когнитивной компетентности. Ранее считалось, что это произойдет через десятилетия или даже столетия, теперь мы считаем, что это может произойти в течение нескольких лет или десятилетий. Более короткие сроки, скажем, пять лет, действительно вызывают беспокойство, потому что нам потребуется больше времени для эффективного смягчения потенциально значительных угроз демократии, национальной безопасности и нашему коллективному будущему» [8].

Однако, на наш взгляд, от страны к стране сроки начала отмеченных выше перспектив цифровизации в зависимости от уровня развития ИИ и восприимчивости населения к цифровым технологиям будут сдвигаться в ту или другую сторону. Вероятно, для развивающихся стран это не будет иметь никакого значения, поскольку детерминировать мировой

процесс цифровизации будут развитые страны, в первую очередь США, Китай, страны ЕС, Япония и ряд других. И все первое «цифровое зло», зародившись там, вероятнее всего, будет исходить на все остальное человечество. В то же время именно эти страны и успеют в ближней перспективе получить все привилегии от развития систем ИИ для блага своих граждан. Возможности ИИ для обеспечения быстрого экономического роста подтверждают также К. Лахани и М. Янсити, проведшие масштабные исследования на более чем 350 предприятиях, включая Amazon, Netflix, Walmart, Fidelity: «ИИ меняет концепцию компании, становится главным оружием в конкурентной борьбе, в считанные месяцы превращает скромный стартап в лидеры рынка, предъявляет к руководителям новые требования» [4, с. 3].

Развитие систем ИИ, как считают многие граждане стран Запада, — это квинтэссенция всей их современной жизни, экзистенциальная мера их выживания. М. Буркхардт в своей книге сегодня задает жизненно важный вопрос, который, как ему представляется, вне всякого сомнения, ставят перед собой и обществом большинство граждан США, ЕС и других богатых стран: «Я никак не могу понять, почему общество уделяло так мало внимания той движущей силе, которая открыла перед нашим миром так много возможностей. Почему люди долгие сто лет ломали копья из-за фантомных болей ископаемой энергетики, забывая о цифровой логике? Разве не стоило посвятить себя созданию справедливого и удобного для жизни миропорядка вместо того, чтобы терять время на культурные и религиозные споры?» [1, с. 193].

Действительно, можно согласиться с данным мнением, и аналогичное представление об ИИ воплощено в содержащемся в Регламенте ЕС «Об искусственном интеллекте» 2021 г. перечне экономических и социальных выгод, который предоставляет ИИ человеку и обществу: «…улучшает прогнозирование; оптимизирует операции и распределение ресурсов; персонализирует предоставление услуг; обеспечивает ключевые конкурентные преимущества компаниям и европейской экономике; необходим в секторах с высокой отдачей, включая изменение климата, окружающую среду и здравоохранение, государственный сектор, финансы, мобильность, внутренние дела и сельское хозяйство; должен быть инструментом для людей и быть силой добра в обществе с конечной целью повышения благосостояния людей» [11].

Вполне возможно, что российское общество пока еще не осознало в полном объеме, насколько экзистенциально важно развивать цифровую среду. В итоге о негативных последствиях отставания России в цифровой сфере нередко сообщается в зарубежной научной литературе. Например, К. Лахани и М. Янсити отмечают: «В 2016 году российская компания Youth Laboratories задумала покорить мир, проведя международный конкурс красоты, впервые в истории оцениваемый искусственным интеллектом <…> Решение о том, кто станет королевой и королем красоты, должно было вынести “жюри роботов” <…> Вероятно, таким образом создатели компании собирались выдвинуться вперед в высококонкурентной глобальной среде компаний, которые не просто внедряют ИИ, но и строят на них свои бизнес-модели. Они предусмотрели все: был создан красивый сайт, предложены понятные правила участия, а конкурс под названием “Beauty.AI” получил поддержку таких ведущих компаний мира, как Microsoft и Nvidia. Однако в соревновании, в котором приняли участие тысячи участников со всех концов света… что-то пошло не так. Алгоритм отобрал 44 победителей, но почти все они оказались белыми… Понятно, что такой старт проекта нельзя назвать ничем иным, как фиаско… Когда руководители стали разбираться, почему хорошая идея закончилась так плачевно, технический директор компании и ее консультанты

стали обвинять в предвзятости набор данных, взятых для обучения модели ИИ. Оказалось, что "Beauty.AI" обучил свои алгоритмы по готовым наборам данных с платформы с открытым исходным кодом, а это типичный способ распространения предвзятости. Но почему никому из российских руководителей проекта не пришло в голову подумать об этом заранее? Видимо, потому что они не осознавали, что имеют дело с чем-то совершенно новым» [4, с. 8].

Разбирая этот печальный пример, К. Лахани и М. Янсити предупреждают, что искусственный интеллект — это далеко не панацея, которая решит все проблемы. Руководители, разработчики и стартаперы не понимают порой, что эти системы ИИ сами по себе создают много неопределенностей, которые нужно учитывать. Данные проблемы часто слишком сложны, чтобы их могли решить исключительно технологии или технологи. Для того чтобы с ними справиться, требуется новый вид управленческой мудрости, должно быть сформировано мышление нового поколения лидеров, способных «выработать общий подход к мониторингу и решению проблем в таких областях, как правдивость и предвзятость» [Там же, с. 7]. Последнее подтвердила и Л. Кац: «Конкурсы красоты (организованные российской компанией. — *К.И.*) подверглись критике за пропаганду нереалистичных стандартов красоты, и большинство инфлюенсеров, использующих ИИ, ничего не делают для расширения узких культурных представлений о том, что считается привлекательным» [10].

Данный пример вызывает обоснованное беспокойство. Ведь сложилась парадоксальная ситуация: согласно действующему законодательству, лишь государство обязано вести контроль за обеспечением соблюдения прав человека, а частные социальные сети ИИ, обладающие сегодня гораздо большими возможностями воздействия на реализацию этих самых фундаментальных прав, почти никак не связаны законом в этой сфере общественных отношений. Негативное воздействие систем ИИ на современное общество столь велико, что в качестве правового механизма противодействия этому воздействию ученые-юристы многих развитых стран мира используют инструментарий цифрового конституционализма, но пока без особого успеха. И не случайно. Дело в том, что у конституционного права, в силу разницы между традиционными и цифровыми общественными отношениями, выражающейся в основном в различиях между материальными и виртуальными ценностями, отсутствует достаточный набор конституционных средств для непосредственного конституционно-правового регулирования. На наш взгляд, отсутствие у большинства современных ученых-конституционалистов предчувствия всепоглощающей миссии цифрового права и, соответственно, игнорирование ими новых правовых ценностей приводят лишь к стремлению косметически адаптировать идеологию виртуального правового мышления к традиционной правовой системе, что, несомненно, обречено на неудачу, а самое главное — на потерю времени в выборе правильной виртуально обусловленной новой юрисдикции.

На основании отмеченного выше можно заключить, что К. Лахани и М. Янсити, указывая на недостаточное внимание российской компании к соблюдению принципов правдивости и предвзятости при использовании систем ИИ, и сами проигнорировали тот факт, что российские эксперты все же внесли большой вклад в совершенствование процесса использования систем ИИ. Так, по сообщению английской версии Википедии, «конкурс Beauty.AI 2.0 вызвал большое беспокойство по поводу важных этических проблем, связанных с глубокими нейронными сетями, таких как предвзятое отношение к возрасту, расе и полу, и привел к созданию аналитического центра Diversity.AI, занимающегося разработкой новых методов выявления и устранения предвзятости в системах с искусственным

интеллектом» [7]. В печати также появились статьи такого рода: «“Профилирование лиц” может быть опасно неточным и предвзятым, предупреждают эксперты» (Business Insider, 15 октября 2017 г.); «Конкурс красоты оценивался искусственным интеллектом, и роботам не понравилась темная кожа» (The Guardian, 17 января 2017 г.) и др. Это также можно отнести к числу позитивных результатов работы российской компании.

На основании изложенного в настоящей работе можно сформулировать следующие выводы. Перед лицом цифровизации, на первом этапе обещающей человечеству радужные перспективы, сельское хозяйство России необходимо должным образом подготовить:

1) восстановить крупноземельные в бытность СССР совхозы и колхозы, желательно в прежних границах, и неважно, как они будут называться по-новому;
2) в школах, особенно сельских, ввести новую дисциплину — «Основы цифровизации сельского хозяйства»;
3) реанимировать едва выживающие сегодня районные информационно-консультационные службы сельского хозяйства и наполнить их цифровым содержанием;
4) пропагандировать среди населения позитивные стороны использования систем ИИ в ближней перспективе в быту, развитии сельского хозяйства, промышленности, здравоохранении, образовании и т. д.

Внедрение предлагаемых в настоящей статье цифровых инноваций позволит только в сельском хозяйстве значительно поднять эффективность аграрного производства, что будет выражаться не только в снижении себестоимости сельскохозяйственного продовольствия, но и, что особенно важно, в значительном повышении его качественных характеристик.

Список источников и литературы

1. Буркхардт М. Краткая история цифровизации / пер. с нем. М.: Ад Маргинем Пресс: ABCdesign, 2021. 184 с.
2. Генассамблея ООН приняла первую резолюцию об искусственном интеллекте. 22 марта 2024 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.rbc.ru/technology_and_media/22/03/2024/65fcfece9a794798b5c0b0a1?ysclid=mdzxy82ipv41437756 (дата обращения: 16.11.2024).
3. Ибрагимов К.Х., Батаев Д.К.-С., Ходжалиев С.А. и др. Цифровое право: актуальные проблемы теории и практики: учебник. Грозный, 2025. 344 с.
4. Лахани К., Янсити М. Цифровое преимущество: искусство конкурировать в эпоху искусственного интеллекта / пер. с англ. А. Горячева. М.: Эксмо, 2021. 320 с.
5. Приватизация земли: материалы Международной научно-практической конференции // Международный сельскохозяйственный журнал. 1996. № 6. С. 3–18.
6. Сидоркина М.А. Проблема неиспользуемых сельскохозяйственных земель России: причина и решение // Наука. Общество. Государство. 2021. № 1(33). С. 131–138. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/sidorkina_ma_2021_1_17.pdf (дата обращения: 16.11.2024).
7. Beauty.AI. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/Beauty.AI (дата обращения: 19.11.2024).
8. Bengio Y. My testimony in front of the U.S. Senate – The urgency to act against AI threats to democracy, society and national security. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://yoshuabengio.org/2023/07/25/my-testimony-in-front-of-the-us-senate/ (дата обращения: 22.11.2024).
9. Hoppe R. U.S. Farms, Large and Small. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.usda.gov/about-usda/news/blog/2015/01/13/us-farms-large-and-small (дата обращения: 25.11.2024).
10. Katz L. World's first ai pageant to judge winner on beauty and social media clout. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.forbes.com/sites/lesliekatz/2024/04/15/first-ai-beauty-pageant-to-crown-winner-based-on-looks-and-social-clout (дата обращения: 23.11.2024).
11. Laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain Union legislative acts // European Union: an official

website. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206 (дата обращения: 23.11.2024).
12. Rossi R. Understanding farm structure. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://epthinktank.eu/2020/11/09/understanding-farm-structure (дата обращения: 23.11.2024).



В.Д. Карагадян

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

kvd96@bk.ru

Новый вид градостроительной документации: единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования

Аннотация

В статье рассматривается новый вид градостроительной документации, который объединяет функции территориального планирования и градостроительного зонирования, его анализ с такими документами, как правила землепользования и застройки и генеральный план, в части содержания, утверждения и внесения изменений. Анализируются преимущества и недостатки внедрения единого документа, которые могут отразиться на эффективности управления территориями и обеспечении устойчивого развития населенных пунктов.

Ключевые слова: территориальное планирование, градостроительное зонирование, правила землепользования и застройки, генеральный план

V.D. Karagadyan

Lomonosov Moscow State University, Moscow

kvd96@bk.ru

New type of urban planning documentation: a single document of territorial planning and urban planning zoning

Abstract

This article examines a new type of urban planning documentation that combines the functions of territorial planning and urban zoning, analyzing it in comparison to documents such as land use and development regulations and the master plan, focusing on content, approval, and amendment procedures. The author analyzes the advantages and disadvantages of implementing a unified document, which could impact the effectiveness of territorial management and the achievement of sustainable development in settlements.

Keywords: territorial planning, urban zoning, land use and development regulations, master plan

В современном мире города сталкиваются с необходимостью эффективного использования земельных ресурсов, развития инфраструктуры и обеспечения устойчивого роста. В связи с этим все большую популярность приобретает единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования.

19 декабря 2022 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона "О защите конкуренции"» [2], разработанный во исполнение пункта «з» перечня поручений Президента Российской Федерации, утвержденного 24 августа 2022 г. по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации.

Вышеуказанным нормативным правовым актом в перечень градостроительной документации был введен единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа (далее — единый документ). В силу ч. 1 ст. 28.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) [1] под единым документом следует понимать генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, в том числе подготовленные применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, муниципального округа, городского округа, частям населенного пункта, которые наряду с положением о территориальном планировании и картами, подлежащими включению в генеральный план в соответствии со ст. 23 ГрК РФ, содержат карты градостроительного зонирования, градостроительные регламенты в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, порядок применения карт градостроительного зонирования и градостроительных регламентов и внесения в них изменений, включающий в себя положения, предусмотренные ч. 3 ст. 30 ГрК РФ.

Из вышеизложенного следует, что единый документ представляет собой сочетание генерального плана и правил землепользования и застройки.

Среди преимуществ единого документа можно назвать следующие:

- **комплексный подход** (единый документ позволяет учесть все аспекты развития территории, включая инфраструктуру, транспорт, жилье, общественные пространства и т. д., что обеспечивает более сбалансированное и гармоничное развитие городов);
- **прозрачность и доступность** (благодаря объединению информации о планировке и зонировании документ становится более понятным и доступным для всех участников градостроительной деятельности, что способствует повышению доверия к процессу планирования);
- **эффективность** (единый документ упрощает процесс согласования и утверждения градостроительных решений, что ускоряет развитие территорий и снижает риски возникновения конфликтов между заинтересованными сторонами);
- **гибкость** (единый документ предоставляет больше возможностей для адаптации к изменяющимся условиям и потребностям общества, что особенно важно в условиях быстро меняющегося мира);
- **устойчивость** (единый документ способствует устойчивому развитию территорий, учитывая экологические, социальные и экономические аспекты, что помогает создавать более комфортные и безопасные условия жизни для горожан).

Однако, несмотря на все преимущества, у этого подхода есть и свои недостатки:

- **сложность разработки и согласования** (разработка единого документа требует значительных временных и финансовых затрат; кроме того, процесс его согласования с различными органами власти и заинтересованными сторонами может быть длительным и сложным, что приведет к задержкам в реализации градостроительных проектов и увеличению их стоимости);
- **риск ошибок и неточностей** (из-за сложности процесса разработки и согласования существует риск возникновения ошибок и неточностей в едином документе, что может привести к неправильному пониманию целей и задач градостроительной деятельности, а также к неэффективному использованию земельных ресурсов);
- **ограничение гибкости** (хотя единый документ предоставляет больше возможностей для адаптации к изменяющимся условиям, он также может ограничивать гибкость в принятии решений; в некоторых случаях это может затруднить реагирование на новые потребности и возможности, возникающие в процессе развития территории);
- **необходимость постоянного обновления** (единый документ должен регулярно обновляться и корректироваться в соответствии с изменениями в законодательстве, потребностях общества и развитии технологий, что требует дополнительных ресурсов и усилий со стороны органов власти и специалистов).

Единый документ, объединяющий в себе функции генерального плана и правил землепользования и застройки, имеет процедуру подготовки и утверждения, которая во многом аналогична процедурам, связанным с традиционными документами территориального планирования и градостроительного зонирования (или даже заимствована из них). Это делает процесс понятным и привычным как для собственников и землепользователей, так и для лиц, применяющих право на практике.

ГрК РФ в ч. 4 ст. 28.1 определяет, что подготовка и утверждение единого документа, внесение в него изменений осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, которым также определяется состав материалов по обоснованию единого документа. Так, постановлением Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1076 [3] были утверждены Правила подготовки и утверждения единого документа (далее — правила), определен состав материалов по обоснованию такого документа.

Применительно к материалам по обоснованию единого документа следует отметить, что их состав незначительно отличается от состава материалов по обоснованию генерального плана, за исключением материалов, необходимых для обоснования в генеральном плане зон с особыми условиями использования территорий.

Процедура утверждения единого документа схожа с процедурой, применительной к утверждению генерального плана и правил землепользования и застройки, поскольку само утверждение выносит представительный орган местного самоуправления с учетом результатов общественных обсуждений или публичных слушаний, после чего происходит опубликование в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов.

Самые значительные различия связаны с порядком внесения изменений в единый документ. Поскольку он включает в себя генеральный план и правила землепользования и застройки, процедура внесения корректировок зависит от того, в какую часть документа вносятся изменения. Если изменения вносятся в генеральный план, т. е. в положение

о территориальном планировании и карты генплана, применяется процедура, установленная для подготовки и утверждения единого документа. Это требование содержится в п. 36 правил. Аналогичный механизм действует, если изменения в генплане требуют корректировки правил землепользования и застройки (п. 37 правил).

Если же изменения касаются только правил землепользования и застройки (карт градостроительного зонирования, градостроительных регламентов, порядка применения карт и регламентов), они вносятся в порядке, установленном ст. 33 ГрК РФ.

В заключение следует отметить, что введение единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования может стать важным шагом в развитии градостроительной деятельности. Он позволит создать более эффективную и согласованную систему управления территориями, а также обеспечить более качественное и устойчивое развитие городов и других населенных пунктов. Однако для успешной реализации этой инициативы необходимо провести тщательный анализ существующих практик и разработать соответствующие методические рекомендации. Важно также учесть особенности каждого региона, возможные риски и проблемы, связанные с внедрением нового вида градостроительной документации, и предложить пути их решения.

Список источников и литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16.
2. Федеральный закон от 19 декабря 2022 г. № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона “О защите конкуренции”» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 52. Ст. 9371.
3. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 27. Ст. 5043.



Фото: Freepik

Н.В. Кичигин

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва

kichigin@mail.ru

Подходы к определению понятия «экологическая реабилитация территорий»

Аннотация

В статье анализируется понятие и содержание термина «экологическая реабилитация территорий». Выделяется три основных подхода к трактовке данного понятия, под которым могут пониматься: 1) различные способы ликвидации загрязнения и восстановления природной среды; 2) особый механизм эколого-правового регулирования, требующий отдельного правового регулирования; 3) элемент предусмотренных в экологическом законодательстве механизмов эколого-правового регулирования: возмещения вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда окружающей среде и др. Делается вывод о том, что оптимальным является подход, согласно которому экологическая реабилитация территорий признается составным элементом предусмотренных в экологическом законодательстве механизмов эколого-правового регулирования: возмещения вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Ключевые слова: экологическая реабилитация, охрана окружающей среды, рекультивация нарушенных земель, возмещение вреда окружающей среде

N.V. Kichigin

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the RF, Moscow

kichigin@mail.ru

Approaches to defining the concept of ecological rehabilitation of territories

Abstract

This article analyzes the concept and content of the term "ecological rehabilitation of territories". Depending on the understanding of this concept, three main approaches are identified: 1) ecological rehabilitation encompasses various methods for eliminating pollution and restoring the natural environment; 2) ecological rehabilitation is a specific mechanism of environmental law regulation requiring separate legal regulation; 3) ecological rehabilitation is an element of existing environmental law mechanisms, such as compensation for environmental damage and remediation of accumulated environmental damage. The article concludes that the most optimal approach defines ecological rehabilitation as a component of existing environmental law mechanisms for compensating and remediating environmental damage.

Keywords: ecological rehabilitation, environmental protection, reclamation of disturbed lands, compensation for environmental damage

Восстановление нормативного качества окружающей среды является важнейшей целью природоохранной деятельности государства. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [1] (далее —закон об охране окружающей среды) оперирует понятием «возмещение вреда окружающей среде», обоснованно увязывая устранение загрязнения с устранением последствий совершенного экологического правонарушения.

Вместе с тем закон об охране окружающей среды оперирует термином «восстановление природной среды». При этом данное понятие рассматривается как цель деятельности по охране окружающей среды, а не как инструмент природоохранной деятельности. Анализ базового природоохранного закона позволяет сделать вывод, что восстановление природной среды является также одним из обязательных требований в области охраны окружающей среды.

В результате возникает правовая неопределенность в цепочке «экологическое требование — механизм реализации такого требования», поскольку специальный инструментарий восстановления природной среды в законе об охране окружающей среды не предусмотрен. В результате не обеспечиваются экологическое требование, экологический императив, повышается уровень правового нигилизма субъектов права, природопользователей.

Термин «экологическая реабилитация территорий» не используется в федеральных законах, однако он применяется в отдельных подзаконных правовых актах. Наиболее значимым из них является Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [2].

Согласно п. 81 Стратегии национальной безопасности РФ, сохранение отвечающими экологическим стандартам качества атмосферного воздуха и воды, рекультивация нарушенных земель, *экологическая реабилитация территорий и водных объектов*, увеличение площади лесовосстановления, ликвидация накопленного вреда окружающей среде являются обязательными условиями для улучшения качества жизни в Российской Федерации.

В п. 83 Стратегии национальной безопасности РФ среди задач, обеспечивающих достижение целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, указано предотвращение деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологическая реабилитация территорий.

Отметим, что в указанной Стратегии рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде и экологическая реабилитация территорий рассматриваются как равнопорядковые понятия, которые не находятся в какой-либо корреляции друг с другом. Сложно согласиться с данным подходом.

По нашему мнению, экологическая реабилитация территорий является комплексным понятием. Необходимо выработать оптимальный подход к его содержанию. Отсутствие законодательного регулирования экологической реабилитации территории позволяет сформулировать несколько подходов к пониманию данного понятия:

1) различные способы ликвидации загрязнения и восстановления природной среды;
2) особый механизм эколого-правового регулирования, требующий отдельного правового регулирования;
3) элемент предусмотренных в экологическом законодательстве механизмов эколого-правового регулирования: возмещения вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда окружающей среде и др.

Рассмотрим данные подходы подробнее и выберем оптимальный и соответствующий доктрине экологического права, логике и принципам эколого-правового регулирования.

1

В рамках первого подхода экологическая реабилитация территории является обобщающим понятием, охватывающим все предусмотренные экологическим законодательством способы восстановления нарушенного состояния окружающей среды: возмещение вреда окружающей среде, рекультивация земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде и др. В таком случае экологическая реабилитация территорий может представлять собой комплекс мероприятий, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Системный анализ экологического законодательства позволяет сделать вывод, что при таком подходе в состав понятия экологической реабилитации территорий могут быть включены следующие механизмы, предусмотренные в экологическом законодательстве:

- возмещение вреда окружающей среде;
- ликвидация накопленного вреда окружающей среде;
- рекультивация земель;
- реализация проектов восстановительных работ;
- вывод из эксплуатации (консервации или ликвидации) отдельных производственных объектов.

Рассматриваемый подход представляется неоптимальным, поскольку не позволяет выявить содержание данного понятия, его существенные признаки. Перечисленные механизмы восстановления окружающей среды различаются по целям, условиям реализации, участникам процедуры. Например, основной целью рекультивации земель не является восстановление нарушенного состояния окружающей среды как совокупности компонентов природной среды.

При выводе из эксплуатации (консервации или ликвидации) отдельных производственных объектов рекультивация земель может проводиться опционально, в случае необходимости. Таким образом, первый подход может быть отвергнут.

2

Второй подход, на первый взгляд, является более выигрышным по сравнению с первым. Он позволяет рассматривать экологическую реабилитацию территорий как особый механизм эколого-правового регулирования, который требует отдельного правового регулирования. В таком случае экологическая реабилитация территории будет занимать самостоятельное место среди остальных способов восстановления нарушенного состояния окружающей среды (возмещение вреда окружающей среде, ликвидация накопленного вреда окружающей среде и др.).

Но при более глубоком анализе выявляются серьезные недостатки данного подхода, которые не позволяют признать его оптимальным для доктрины экологического права и возможного закрепления в экологическом законодательстве. Причина заключается в том, что экологическая реабилитация территории дублирует реализацию проектов восстановительных работ и рекультивации земель. Как представляется, вряд ли возможно предложить уникальный способ восстановления нарушенной окружающей среды, принципиально отличающийся от целей разработки проекта восстановительных работ или проекта рекультивации земель. Таким образом, второй подход также не является оптимальным для целей обеспечения правового регулирования экологической реабилитации территорий.

3

В рамках третьего подхода экологическая реабилитация территорий рассматривается в качестве элемента предусмотренных в экологическом законодательстве механизмов эколого-правового регулирования: возмещения вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда окружающей среде и др. В данном случае экологическая реабилитация становится составной частью действующих механизмов восстановления нарушенного состояния окружающей среды и включает такие способы, как подготовка и реализация проектов восстановительных работ и проектов рекультивации земель. Тем самым экологическая реабилитация территорий выступает в качестве обобщающего понятия для способов восстановления нарушенного состояния окружающей среды.

При таком подходе перечисленные выше механизмы восстановления нарушенного состояния окружающей среды (возмещение вреда окружающей среде, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, реализация проектов восстановительных работ, вывод из эксплуатации [консервации или ликвидации] отдельных производственных объектов) включают в себя экологическую реабилитацию территорий.

При этом рекультивация земель может рассматриваться в качестве одного из способов восстановления нарушенного состояния окружающей среды, хотя данный вывод не согласуется с судебной практикой и нуждается в дополнительном анализе и обсуждении.

Таким образом, оптимальным подходом к определению понятия «экологическая реабилитация территорий», по нашему мнению, является подход, согласно которому экологическая реабилитация территорий признается составным элементом предусмотренных в экологическом законодательстве механизмов эколого-правового регулирования: возмещения вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда окружающей среде и др.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823 (дата обращения: 12.11.2024).
2. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 12.11.2024).

Фото: Freepik

Л.Г. Клюканова

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург

klyukanova.l@yandex.ru

Устойчивое развитие городской среды: эколого-ориентированный подход к формированию правового регулирования

Аннотация

В статье произведен анализ правовых норм действующего законодательства, конструирующих междисциплинарный механизм правового регулирования устойчивого развития городской среды. Исследуются основы повестки ESG (англ. Environmental, Social, Governance), концепции умного города и национального проекта «Экология» — значимых инструментов, обеспечивающих устойчивое развитие и качество городской среды, и выявлены объединяющие их эколого-ориентированные сегменты. Формулируется вывод о необходимости создания единой доктринальной концепции в данной сфере, а также о важности систематизации и гармонизации правовых норм, формирующих механизм правового регулирования устойчивого развития городской среды.

Ключевые слова: устойчивое развитие, городская среда, умный город, повестка ESG, национальный проект «Экология»

L.G. Klyukanova

St. Petersburg State University, St. Petersburg

klyukanova.l@yandex.ru

Sustainable development of the urban environment: ecological oriented approach to the forming of the legal regulation

Abstract

The article analyzes the legal norms of current legislation, developing the interdisciplinary mechanism of legal regulation of the sustainable development of the urban environment; as well as the ESG agenda, the Smart City concept, and the National Project "Ecology" as the main tools for ensuring sustainable development and quality of the urban environment, and identifies their eco-oriented segments. The author concludes that it is necessary to create a unified doctrinal concept in this area, and important to systematize and harmonize legal norms, forming the mechanism of legal regulation of the sustainable development of the urban environment.

Keywords: sustainable development, urban environment, smart city, ESG agenda, national project "Ecology"

Устойчивое развитие городской среды представляет собой понятие, включающее в себя эколого-совместимую градостроительную деятельность (в том числе комплексное развитие территории, планировку застройки и размещение объектов различного назначения); организацию системы администрирования и публичного управления; социальную политику; городскую культуру; обеспечение различных видов безопасности (экологической, энергетической, санитарно-эпидемиологической и др.); инновации; развитие технологических, промышленных и экономических ресурсов — как основу для комфортных условий проживания горожан.

Правовое регулирование устойчивого развития городской среды осуществляется посредством применения многочисленных и разрозненных правовых норм экологического, градостроительного, земельного, санитарно-эпидемиологического, конституционного, гражданского, административного и иного законодательства.

Вопрос о значении и соотношении таких правовых норм исследуется не только в научных трудах, но и в материалах правоприменительной практики. Так, Верховный суд РФ пришел к выводу о некорректности установления приоритета градостроительного или земельного законодательства над законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, иными словами, законодательством, которое регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду). Кроме того, Верховный суд РФ указал, что и земельное законодательство основывается на приоритете охраны жизни и здоровья человека [14].

Верховный Суд РФ подчеркивает факт существования правового регулирования в рассматриваемой сфере. Оно направлено на создание безопасной, комфортной и визуально привлекательной городской среды, которая находится в прямой зависимости от всей совокупности территориально выраженных архитектурно-планировочных, социально-культурных, экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных и других объективных факторов, находящих свое выражение в федеральных нормах, правилах, национальных стандартах, подлежащих обязательному соблюдению всеми субъектами общественных отношений в сфере градостроительной деятельности [15].

Отметим формирование в данной сфере принципов правового регулирования, содержащихся в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, таких как обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории; обеспечение сбалансированного учета экологических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий и др. [3].

Формирование единого терминологического аппарата является важной задачей для совершенствования системы правового регулирования. Так, в настоящее время для обозначения городского пространства применяется ряд терминов:

- *урбанизированные территории* [17];
- *поселения* (для целей градостроительного законодательства и законодательства об организации местного самоуправления), подразделяемые на городские и сельские [5, п. 1, ст. 2];

- *населенные пункты* (для целей земельного законодательства) [4, ст. 83];
- *города* [21];
- *городская среда* [11];
- *мегаполисы* [22];
- *агломерации* [12].

Наибольшими экологически значимыми характеристиками обладает содержание термина *городская среда*. Городская среда характеризуется совокупностью природных (климатических, геофизических, геологических, гидрологических, геохимических, ландшафтных, биологических), архитектурно-планировочных, экологических (определяемых в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями качества окружающей среды, уровнем загрязнения и видами негативного воздействия на окружающую среду) и других факторов, формирующих среду обитания на определенной территории и определяющих комфортность проживания на ней [11]. При этом для оценки устойчивости и комфортности городской среды значимы и иные факторы: градостроительные, техногенные, инфраструктурные, энергообеспечивающие, логистические, управленческие, культурные, коммуникационные, инновационно-цифровые, социальные, рекреационные и др.

Для формирования правового регулирования устойчивой городской среды фундаментальное значение имеют приоритеты и цели концепции устойчивого развития (*англ.* Sustainable Development), на которых базируется современная государственная политика в сфере экологии [1; 13].

Устойчивое развитие стало способом современного роста экономики; типом мировоззрения; способом создания ценностно значимых ориентиров; формой проявления культурных практик современности; комплексной функцией государственного управления [19, с. 12]. Устойчивое развитие является также элементом, основой для общественного, общественно-государственного и межгосударственного взаимодействия, коммуникации и диалога, осуществляемых в духе всеобщего интереса и партнерства в сфере экологии.

Современное прочтение концепции устойчивого развития (принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. резолюция «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» содержит 17 глобальных целей устойчивого развития и 169 соответствующих задач [24]) предлагает способы осуществления эколого-совместимых изменений в городской среде, которые направлены на обеспечение высокого качества жизни горожан, укрепление нынешнего и будущего потенциала жизнедеятельности, предусматривающего непрерывный прогресс общества, не нарушающего природной среды [23, с. 38–46]. Это возможно только при условии ответственного отношения органов публичной власти и граждан к окружающей среде: п. 2 постановления Конституционного суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П определяет, что конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер [2].

Цели и приоритеты, критерии и индикаторы устойчивого развития отражены в ряде действующих нормативных правовых актов, а также в документах стратегического и программного характера. В то же время при несомненной приверженности реализуемых политико-правовых механизмов целям и приоритетам самой концепции ее закрепление в нормах действующего законодательства не отличается системностью [8–10]. При этом появляются новые социальные явления, основанные на критериях устойчивости, и обозначающие их термины (*устойчивый город, устойчивый туризм* и др.).

Основанные на принципах устойчивого развития, инновационные подходы к вопросу качества окружающей среды в городах отражены в повестке

ESG (*англ.* Environmental, Social, Governance — экологическое, социальное и корпоративное управление), предполагающей снижение рисков, увеличение инвестиций и грамотное, ответственное экологизированное социальное и правовое административное регулирование инновационно-технологического пространства урбанизированных территорий.

На законодательном уровне в Российской Федерации критерии ESG не закреплены, но практически они применяются при составлении ESG-рейтингов, а также отчетов крупных промышленных и энергетических предприятий (отчеты по ESG-повестке представляют многие отечественные компании: «Норильский никель», «Северсталь», «СИБУР Холдинг», «НОВАТЭК» и др.).

Тенденции реализации концепций устойчивого развития и ESG при организации городской среды воплощены в концепте «умный город» (smart city), объективирующем в себе инновационно-коммуникативный этап устойчивого развития городской среды.

Определения содержания термина *умный город* действующим отечественным законодательством также не разработано. В научных исследованиях умный город понимается как высокотехнологичный город, содержащий эффективную систему управления и инновационную инфраструктуру, обеспечивающую жизнедеятельность горожан [20]. Понятие «умный город» связано с информационными технологиями как инструментами достижения стратегических целей города и обеспечением высокого качества жизни горожан, а также с созданием современной экологичной, высокотехнологичной, безопасной и комфортной среды.

В качестве примера приведем реализуемую Правительством Санкт-Петербурга с 2017 г. приоритетную инновационную программу городского развития «Умный Санкт-Петербург», направленную на создание эффективной системы управления городскими ресурсами, которая позволит повышать качество жизни населения и обеспечивать устойчивое развитие города за счет широкого внедрения информационно-коммуникационных технологий в управлении городскими процессами и повышении эффективности взаимодействия граждан, представителей бизнеса и органов власти.

Развитие целей и приоритетов концепции устойчивого развития, повестки ESG и концепции умного города осуществляется в национальных проектах РФ «Экология» и «Жилье и городская среда».

Национальный проект «Экология» реализует принципы и приоритеты концепции устойчивого развития, задачи повышения качества жизни людей, обеспечения экологической безопасности, а также экологизации правосознания. Проект обозначает своими целями: повышение качества жизни населения, также улучшение экологических условий проживания, создание условий устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и экологического туризма.

В дополнение к этому одной из ключевых целей другого национального проекта — «Жилье и городская среда» — является повышение комфортности и безопасности городской среды для жизни, включая создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды, рост жилищного строительства и др.

С учетом усовершенствования и корректировок появляются новые направления анализа эффективности устойчивого развития: методики, инструменты и критерии оценки устойчивости, способы оценки прогресса по устойчивому развитию и др. Существуют различные рейтинги устойчивого развития (в том числе ESG-рейтинги, рейтинг устойчивого развития городов), индексы, индикаторы, стандарты (например, ISO 37120-2014 “Sustainable development of communities”; ISO 37151-2015 “Smart community

infrastructures"; ISO 37152-2016 "Smart community infrastructures"; ГОСТ Р ИСО 18091-2016 «Системы менеджмента качества»; ГОСТ Р ИСО 37120-2020 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» и др.).

Российским законодателем разработана такая значимая категория, как «индекс качества городской среды» — нормативный показатель оценки ее устойчивости, который представляет собой цифровое значение состояния городской среды населенных пунктов, полученное в результате комплексной оценки количественных и поддающихся измерению показателей, характеризующих уровень комфорта проживания на соответствующей территории [11]. При его подсчете используется информация, относящаяся к различным аспектам функционирования и применяются самые разные индикаторы, в том числе такие, как удовлетворение базовых нужд населения, качество жизни, экологическая ситуация, рациональное использование ресурсов, развитие инфраструктуры, эффективность управления, потенциал устойчивого развития и др., при этом экологическая безопасность является одной из базовых ценностей развития города.

Экологическая безопасность как правовая категория является самостоятельным объектом правового регулирования (экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий [6, ст. 1]), и в соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации обеспечение экологической безопасности страны является одной из стратегических целей государственной политики в области экологии.

Понятие экологической безопасности применительно к условиям городской среды обладает специфическими характеристиками и «включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства» [18, с. 46]. При этом значение экологических интересов носит приоритетный характер (Конституционный суд РФ обозначил принцип приоритета публичных интересов как один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности), объективируя в себе всеобщий публичный интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности [2, п. 2, 3].

Полагаем целесообразным рассматривать экологическую безопасность и в качестве социально-экологической характеристики городской среды. Обеспечение экологической безопасности и благоприятной окружающей среды представляет собой важнейший фактор устойчивого развития городской среды.

Понятие «благоприятная окружающая среда» (окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов [6, ст. 1]) также имеет свои особенности применительно к условиям городской среды. Так, Верховный суд РФ отметил, что благоприятная окружающая среда в населенных пунктах понимается как комплексное и устойчивое их развитие, улучшение жилищных, социально-экономических и экологических условий проживания граждан [16].

Кроме того, отмечается, что в целях создания условий, позволяющих реализовать конституционное право граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, предусматриваются основные направления деятельности, включающие в себя и такое, как создание для людей здоровой среды обитания в городских и сельских поселениях [8].

Уместно в данном контексте обозначить и связанные понятия «благоприятная среда обитания,

факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека» и «благоприятные условия жизнедеятельности человека» [7, ст. 1, 8].

Эколого-правовые требования к организации городской среды — урбанизированного инновационно-технологического пространства — весьма разнообразные и разносторонние. Они направлены на реализацию таких задач, как экономический рост, эффективное управление, социальная ответственность и экологический баланс. В настоящее время актуальнейшей задачей является совершенствование посредством применения современной юридической техники специального системного и комплексного механизма правового регулирования устойчивого развития городской среды, который отражал бы цели и приоритеты концепций устойчивого развития и умного города, повестки ESG, а также позволил бы осуществить упорядочение и гармонизацию правовых норм смежных отраслей законодательства.

Список источников и литературы

1. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию // Международное публичное право. Сборник документов: в 2 т. М.: Бек, 1996. Т. 2. С. 135–138.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П // Российская газета. 2013. № 56.
3. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 3667.
4. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. № 211–212.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 202.
6. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.
7. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
8. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879 (дата обращения: 02.11.2024).
9. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.
10. Распоряжение Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» // Правительство России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/42795 (дата обращения: 02.11.2024).
11. Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // Правительство России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/36153 (дата обращения: 02.11.2024).
12. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Правительство России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/35733 (дата обращения: 02.11.2024).
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 176.
14. Определение Верховного Суда РФ от 28 декабря 2022 г. по делу № А40-101706/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/vsrf/doc/to5Yt9b5LaL8 (дата обращения: 02.11.2024).
15. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2019 г. по делу № 3А-70/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/vsrf/doc/SYJda1hHZRVW (дата обращения: 02.11.2024).
16. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 января 2018 г. № 78-АПГ17-20 // Легалакт — законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ.

[Электронный ресурс]. Режим доступа: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10012018-n-78-apg17-20/?ysclid=me37gmoyob891489205 (дата обращения: 02.11.2024).
17. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр «Об утверждении СП 42.13330.2016 "СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"» // Минстрой России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minstroyrf.gov.ru/docs/14465/ (дата обращения: 02.11.2024).
18. Велиева Д.С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3. С. 46–54.
19. Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 389 с.
20. Глебова И.С., Ясницкая Я.С. Возможности реализации концепции «Умного города»: практика российских городов // Экономика и предпринимательство. 2014. № 1–3. С. 232–235.
21. ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления: утв. Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35362 (дата обращения: 02.11.2024).
22. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976 (дата обращения: 02.11.2024).
23. Устойчивое развитие: новые вызовы: учебник для вузов / под ред. В.И. Данилова-Данильяна, Н.А. Пискуловой. М.: Аспект Пресс, 2015. 336 с.
24. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf (дата обращения: 11.11.2024).

Д.А. Коконов

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

kokon_v@mail.ru

Особенности изъятия земельных участков в целях комплексного развития территории

Аннотация

Данная статья посвящена вопросу соотношения общих правовых норм об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и специальных правовых норм, посвященных изъятию земельных участков в целях комплексного развития территории. В статье также освещаются проблемы, связанные с основаниями для изъятия, с определением границ земельного участка, подлежащего изъятию, отсутствием государственной регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся на изымаемом участке, невключением объектов недвижимости в распоряжение об изъятии земельных участков в целях комплексного развития территории.

Ключевые слова: комплексное развитие территории, основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, условия изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории

D.A. Kokonov

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

kokon_v@mail.ru

Challenges and specifics of land expropriation for comprehensive area redevelopment

Abstract

This article examines the relationship between general legal norms regarding land expropriation for public needs and specific legal norms pertaining to land expropriation for the purpose of comprehensive area redevelopment. The article also highlights challenges associated with the grounds for expropriation, the delineation of the land parcel subject to expropriation, the lack of state registration of property rights on real estate located within the expropriated area, and the omission of real estate objects from the order for land expropriation for comprehensive area redevelopment.

Keywords: comprehensive area redevelopment, grounds for land expropriation for public needs, conditions for land expropriation for public needs, land expropriation for comprehensive area redevelopment

Один из ключевых вопросов, возникающих в контексте изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (далее также — изъятие) в целях комплексного развития территории (КРТ), — это соотношение общих правовых норм об изъятии и специальных правовых норм, посвященных изъятию в целях КРТ.

Первое, что обращает на себя внимание в указанном контексте, — это основания изъятия в целях КРТ. Ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации [2] (далее — ЗК РФ), закрепляя общие основания для изъятия, в том числе указывает на «иные основания, предусмотренные федеральными законами». Одним из «иных оснований» для изъятия в целях КРТ можно рассматривать ч. 7 ст. 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1], закрепляющую возможность изъятия в целях КРТ.

Вместе с тем можно отметить неопределенность относительно условий изъятия в целях КРТ. Согласно п. 1 ст. 56.12 ЗК РФ, посвященной особенностям изъятия в целях КРТ, последнее осуществляется в общем порядке с учетом особенностей, предусмотренных этой же нормой.

При этом п. 1 ст. 56.3 ЗК РФ, закрепляющей общие условия изъятия, указывает на строительство объектов публичного значения. В таком случае изъятие допускается, если объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования, а также утвержденными проектами планировки территории. П. 2 указанной статьи закрепляет, что принятие решения об изъятии в целях, не предусмотренных п. 1, должно быть обосновано либо решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории, либо международным договором РФ, либо лицензией на пользование недрами, либо решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Тем не менее ни п. 1, ни п. 2 указанной статьи изъятие в целях КРТ не соответствует в полной мере. Не обязательно в рамках КРТ планируется строить лишь объекты публичного значения и не обязательно планируется сносить только аварийные и подлежащие сносу или реконструкции многоквартирные дома.

Можно было бы предположить, что законодатель презюмирует достаточным условием для изъятия наличие решения о КРТ. Подобная логика предполагается в качестве верной и в имеющихся научных работах по данной тематике [7]. Однако в судебной практике уже встречается иная позиция.

Так, Восьмой кассационный суд общей юрисдикции по делу, в котором администрация Горно-Алтайска обратилась в суд с иском об изъятии в целях КРТ, мотивируя его принятым решением о КРТ, указал, что «само по себе заключение договора о КРТ не является основанием для изъятия, поскольку такой договор только регламентирует порядок реализации решения о КРТ, в то время как возможность изъятия обусловлена наличием публичных нужд» [3]. Суд также отметил следующее: администрацией не подтверждено, что на соответствующей территории генеральным планом предусмотрено строительство объектов муниципального значения. Напротив, материалами дела подтверждено и не оспорено, что на соответствующем земельном участке предполагается размещение многоквартирного дома и получение выгоды субъектами предпринимательской деятельности. Представленные истцом доказательства не свидетельствуют о наличии каких-либо проблем, обусловленных нехваткой жилья на соответствующей территории. Судом также было отмечено: доказательств тому, что администрация города приобретет право собственности на ряд квартир в многоквартирном доме, которое будет классифицировано как социальное жилье, материалы дела не содержат. Еще одна особенность данного дела заключается в том, что истец сразу требовал и изъятия, и признания права собственности

за застройщиком. На это суд ответил, что заявленное требование о признании права собственности на изымаемый земельный участок за застройщиком нарушает п. 14 ст. 56.12 ЗК РФ.

Таким образом, в части условий изъятия для целей КРТ наблюдается правовая неопределенность. Ее можно устранить прямым указанием на то, что одним из условий для изъятия является принятие решения о КРТ.

Следующий проблемный вопрос, связанный с изъятием в целях КРТ, касается определения границ земельного участка, подлежащего изъятию. Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа был рассмотрен соответствующий спор [5]. В рамках спора товарищество собственников недвижимости (далее — товарищество) оспаривало бездействие администрации города Красноярска, принявшей распоряжения о КРТ, но не включившей полностью земельный участок, принадлежащий товариществу, в соответствующую территорию, что повлекло частичное изъятие. Первоначально в схеме территории, в отношении которой планировалось принятие решения о КРТ, соответствующий земельный участок был отмечен, но не был поименован в текстовой части и не попал в распоряжение об изъятии в целях КРТ. В ходе рассмотрения дела администрацией города Красноярска были внесены изменения в распоряжение об изъятии в целях КРТ, и спорный земельный участок товарищества был включен, но в меньшей площади. Суды первой и апелляционной инстанции отказали в удовлетворении требований товарищества, однако суд кассационной инстанции отметил следующее: доводы администрации города Красноярска об определении ею территории КРТ таким образом, что за пределами остаются части земельного участка, только на том основании, что определение границ входит в дискреционные полномочия органов местного самоуправления, не могут быть признаны безоговорочно обоснованными и положенными в основу судебных актов. Необходимо исследовать вопрос о соответствии площади земельных участков, образуемых за границей территории КРТ и, соответственно, не подлежащих изъятию, предельным нормам в соответствии с правилами землепользования и застройки.

Заслуживает внимания и вопрос отсутствия государственной регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся на изымаемом в целях КРТ участке. Соответствующий спор был рассмотрен Верховным судом Российской Федерации [4]. Суть спора заключалась в том, что в перечень объектов, подлежащих изъятию в целях КРТ, не включили объект недвижимости (помещение), который принадлежал истцу в силу давностного владения, но сведения о котором не содержались в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Истец пытался поставить помещение на кадастровый учет после получения информации об изъятии, но кадастровый инженер не был допущен для осмотра в связи с подготовкой сноса. Впоследствии строение с искомым помещением было снесено. Суды нижестоящих инстанций отказывали в удовлетворении требований, исходя из того, что у истца не возникло право на соответствующее возмещение, поскольку объект недвижимости не поставлен на кадастровый учет, право собственности на него в ЕГРН не зарегистрировано, а земельный участок, на котором располагается снесенное строение, не был предоставлен истцу в аренду, хотя решением суда 2015 г. был установлен факт добросовестного, открытого и непрерывного владения истцом помещением как своим собственным в силу приобретательной давности. Верховный суд Российской Федерации указал на то, что отсутствие в ЕГРН сведений об объекте недвижимости и его государственном кадастровом учете не является препятствием к его изъятию для целей КРТ, предполагающему возмездность, а несоблюдение

процедуры изъятия не лишает правообладателя права на возмещение убытков. Вывод судов трех инстанций о том, что отсутствие кадастрового номера у нежилых помещений не позволяет их идентифицировать как индивидуально-определенные вещи и объекты гражданских прав, что препятствует выплате компенсации за изъятие, также является неправомерным. Правомерно возведенное здание является объектом недвижимости, в том числе до регистрации на него права собственности.

Следующая проблема касается невключения объектов недвижимости в распоряжение об изъятии в целях КРТ. Соответствующий спор рассматривался Девятым арбитражным апелляционным судом [6]. Суть спора заключалась в следующем. Два из пяти объектов недвижимости, находящихся на изымаемом для целей КРТ в Москве участке, не были включены в распоряжение об изъятии. Суд, признавая недействительным распоряжение об изъятии в целях КРТ, указал: учитывая положения п. 2 ст. 56.6 ЗК РФ, можно говорить об отсутствии правовых оснований для невключения строений в оспариваемое распоряжение, которым разрешена судьба только трех находящихся на земельном участке объектов, в то время как на земельном участке расположено пять объектов. При этом законодатель императивно установил, что решение об изъятии принимается в отношении всех объектов, расположенных на земельном участке (за исключением сооружений, размещение которых на изымаемых для публичных нужд земельных участках противоречит цели изъятия). Департамент городского имущества города Москвы, в свою очередь, не представил доказательств того, что размещение соответствующих двух сооружений на изымаемом земельном участке не противоречит целям изъятия.

Таким образом, проведенный анализ позволяет прийти к выводу о том, что по многим вопросам, связанным с изъятием в целях КРТ, существует правовая неопределенность, требующая устранения законодателем либо обобщения Верховным судом Российской Федерации соответствующей правоприменительной практики.

Список источников и литературы

1. 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 (дата обращения: 03.11.2024).
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 8 июня 2023 г. № 88-11741/2023 (УИД 02RS0001-01-2022-005357-26) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ008&n=104814 (дата обращения: 03.11.2024).
4. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2024 г. № 305-ЭС24-6841 по делу № А40-6377/2023 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=826687 (дата обращения: 03.11.2024).
5. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27 августа 2024 г. № Ф02-3267/2024 по делу № А33-20002/2022 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=130342 (дата обращения: 03.11.2024).
6. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2024 г. № 09АП-52074/2024, 09АП-59651/2024 по делу № А40-45218/2024 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=550359 (дата обращения: 03.11.2024).
7. Харинов И.Н., Киль Ю.Э. Изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории: проблема идентификации публичных нужд // Закон. 2022. № 12. С. 66–83.



Фото: kp.ru

З.К. Кондратенко

Марийский государственный университет, Йошкар-Ола

mati07@rambler.ru

З.Ф. Сафин

Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казань

zsafin56@gmail.com

Использование муниципальных земельных участков: право и инвестиции

Аннотация

В статье исследуются проблемы правового регулирования инвестиционной деятельности муниципальных образований, а также вопросы, связанные с предоставлением земельных участков инвесторам под строительство объектов недвижимости. Анализируются нормы федерального законодательства, законодательные акты Республики Марий Эл и успешные практики муниципальных образований в данной области.

Ключевые слова: земельные участки, муниципальная собственность, муниципальное образование, инвестиции, инвестиционная деятельность

Z.K. Kondratenko

Mari State University, Yoshkar-Ola

mati07@rambler.ru

Z.F. Safin

Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan

zsafin56@gmail.com

Use of municipal land: law and investment

Abstract

The article examines the problems of legal regulation of investment activities of municipalities, as well as issues related to the provision of land plots to investors for the construction of real estate. The norms of federal legislation, legislative acts of the Republic of Mari El and successful practices of municipalities in this area are analyzed.

Keywords: land plots, municipal property, municipal formation, investments, investment activity

Земельные участки являются важным ресурсом для экономического и социального развития муниципалитетов. Инвестирование в муниципальные земли предоставляет возможности для создания новых бизнесов, улучшения инфраструктуры и повышения качества жизни граждан. Правовая основа использования земельных участков имеет ключевое значение для привлечения инвестиций и эффективного управления землями.

Необходимо отметить, что использование муниципальных земельных участков представляет собой важный аспект в контексте градостроительной политики, экономического развития и устойчивого управления ресурсами. Муниципальные земли играют ключевую роль в обеспечении потребностей местных сообществ, а также в привлечении инвестиций и развитии инфраструктуры. В данной статье будет рассмотрен вопрос использования муниципальных земельных участков через призму правовых норм и инвестиционной привлекательности.

В большинстве стран использование муниципальных земель регулируется национальным и местным законодательством. В России основными нормативными актами, регулирующими земельные отношения, являются Земельный кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы, региональные законы и соответствующие муниципальные нормативные акты. Эти документы определяют основные принципы использования земель, процедуры их аренды, купли-продажи и иные формы распоряжения [4].

Муниципальные земли находятся в собственности муниципальных образований и предназначены для удовлетворения нужд местного населения. Муниципальные образования осуществляют правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальными земельными участками, а также наделены значительными полномочиями по перераспределению земельных участков, их приватизации, утверждению правил землепользования и застройки и др., однако, как показывает практика применения Земельного кодекса РФ, муниципальные ресурсы используются недостаточно эффективно, что неблагоприятно сказывается на экономической составляющей регионов.

Муниципальные земли могут использоваться для различных целей, включая жилищное строительство, коммерческую деятельность, социальные нужды, сельское хозяйство, развитие инфраструктуры и охрану окружающей среды. Однако их эксплуатация часто связана с определенными правовыми ограничениями, которые могут быть установлены для защиты общественных интересов. Например, земельные участки могут быть выданы в аренду с условиями использования, что может, в свою очередь, влиять на возможность дальнейшего привлечения инвестиций.

Согласно ст. 6 закона «Об инвестиционной деятельности в Республике Марий Эл, осуществляемой в форме капитальных вложений», государственные гарантии республики по инвестиционным проектам предоставляются на конкурсной основе в соответствии с законом республики, регулирующим вопросы бюджетных правоотношений, и законом о республиканском бюджете Республики Марий Эл на очередной финансовый год и на плановый период [1].

Порядок и условия предоставления государственной поддержки инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, устанавливаются Правительством Республики Марий Эл. С целью улучшения использования земельных ресурсов необходимо обеспечить их рациональное применение, направленное на долгосрочное планирование их использования и развитие экономики. В данном случае необходима поддержка не только государства, но и местных органов власти.

Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 31 августа 2012 г. № 326 была утверждена Государственная программа Республики

Марий Эл «Экономическое развитие и инвестиционная деятельность (2013–2030 годы)» [2], в которой в качестве основной цели отмечается «улучшение инвестиционного климата в Республике Марий Эл, обеспечивающее создание новых рабочих мест, рост производства товаров (работ, услуг), достижение на этой основе устойчивого, динамичного социально-экономического развития Республики Марий Эл», характеризуемой в том числе:

- инвестициями в основной капитал (75,9 млрд руб. к 2030 г.);
- отношением объема инвестиций в основной капитал к ВРП (23,8 % к 2030 г.);
- объемом налогов, уплачиваемых в консолидированный бюджет Республики Марий Эл, на 1 рубль государственной поддержки в форме субсидий (10,3 руб. к 2030 г.);
- количеством проектов, получивших государственную поддержку Правительства Республики Марий Эл (не менее двух проектов ежегодно).

Вторая подпрограмма «Развитие инвестиционной деятельности» предполагает формирование законодательного, финансового, организационного, инфраструктурного, тарифного, налогового и информационного обеспечения для осуществления инвестиционной деятельности; снижение административных барьеров при реализации инвестиционных проектов на территории Республики Марий Эл; мобилизацию инвестиционных ресурсов республиканского бюджета Республики Марий Эл и местных бюджетов для обеспечения их эффективного использования.

Стратегия социально-экономического развития Республики Марий Эл на период до 2030 года утверждена постановлением Правительства Республики Марий Эл от 5 ноября 2019 г. № 339 и распоряжением Правительства Республики Марий Эл от 15 июня 2020 г. № 224-р. Был также разработан справочник «Паспорт инвестиционных площадок Республики Марий Эл», который наглядно демонстрирует возможности региона и его муниципальных образований. Республика Марий Эл обладает значительным потенциалом для размещения новых производств и реализации инвестиционных проектов любого направления и масштаба.

Инвестиционная политика республики строится на принципах привлечения инвестиций в эффективные и конкурентоспособные производства и виды деятельности, что способствует росту доходов республиканского бюджета. В частности, планируется предоставление субсидий, результатом чего станет привлечение инвестиций в экономику республики из внебюджетных источников, создание экономических и социальных условий для поддержки местных инициатив граждан, развития общественной инфраструктуры муниципальных образований республики, повышения качества предоставления муниципальных услуг на местном уровне и расширения участия населения городских округов, городских и сельских поселений в Республике Марий Эл в осуществлении местного самоуправления.

Земельные реформы, направленные на упрощение процедур передачи и использования земельных участков, могут значительно повысить инвестиционную привлекательность муниципальных образований. Примеры успешных реформ в различных странах показывают, что упрощение бюрократических процедур и повышение прозрачности сделок с землями увеличивают приток капитала и создают новые рабочие места.

С 2014 г. Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ) ежегодно формируется Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Ключевые задачи рейтинга — выявить лучшие практики привлечения инвесторов в регионы, мотивировать региональные органы власти

к повышению качества деловой среды и оценить условия ведения бизнеса в регионах.

Республика Марий Эл в национальном рейтинге занимает 29-е место по показателям 2024 г. Согласно анализу состояния инвестиционного климата за 2024 г., оцениваются такие показатели, как эффективность процедур по выдаче разрешений на строительство, регистрации прав собственности, подключению к сетям, эффективность процедур по получению в аренду земельных участков, постановке земельного участка на кадастровый учет, качество территориального планирования и др.

Конкретные примеры успешного использования муниципальных земель для инвестиционных проектов можно наблюдать в различных регионах. В некоторых случаях муниципалитеты создают специализированные бизнес-инкубаторы на своих территориях, предлагая льготы и субсидии потенциальным инвесторам.

Правовые риски, связанные с использованием муниципальных земель, могут существенно повлиять на инвестиционные процессы. Например, неясность в правовой основе передачи земельных участков, отсутствие прозрачности в разрешительной документации могут привести к задержкам и дополнительным затратам для инвесторов.

Кроме правовых рисков, существуют также и экологические и социальные риски. Использование земель для коммерческих целей может негативно сказаться на экосистемах и местном населении. Поэтому важно учитывать эти аспекты при планировании и реализации инвестиционных проектов [2].

Муниципальные земли могут стать основой для реализации инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры, создание рабочих мест и улучшение качества жизни местного населения. Инвестиционная привлекательность земельных участков зависит от нескольких факторов: локации (например, близость к транспортным магистралям, социальным объектам и рынкам); инфраструктуры (например, наличие необходимых коммуникаций и услуг); правовой защищенности (например, четкость и стабильность правового регулирования).

Муниципалитеты могут разработать специальные инвестиционные стратегии, направленные на привлечение инвестиций в конкретные сектора экономики. Например, создание зеленых зон, развитие инфраструктуры или проектирование новых жилых комплексов могут стать привлекательными для инвесторов. Существующий уровень дифференциации муниципальных образований значительно влияет на их инвестиционный потенциал и, соответственно, уровень развития. Муниципалитеты должны быть заинтересованы в возмездном предоставлении земельных участков в собственность юридическим лицам как субъектам предпринимательской деятельности.

Для обеспечения устойчивого развития муниципальных земель необходимо совершенствование правовой инфраструктуры, что включает в себя разработку более четких и понятных норм, а также создание эффективных механизмов контроля за использованием земель. Кроме того, эффективное управление муниципальными землями требует применения современных подходов. В сфере планирования использования земель это разработка долгосрочных планов по использованию земельных ресурсов; в сфере мониторинга и контроля — регулярная проверка состояния земель и их использования; в сфере общественного участия — вовлечение местных сообществ в процесс принятия решений [3].

Современные технологии могут существенно улучшить управление муниципальными землями. Сюда можно отнести геоинформационные системы (для анализа и планирования использования земель), электронные платформы (для упрощения взаимодействия муниципальных органов и инвесторов).

Право и инвестиции в сфере использования муниципальных земельных участков являются важнейшими аспектами современного земельного законодательства и практики. Эффективное использование этих участков требует как правовой четкости, так и внимательного подхода к вопросам инвестиций. Успешная реализация инвестиционных проектов на муниципальных землях может привести к экономическому развитию регионов и улучшению условий жизни населения.

Список источников и литературы

1. Закон Республики Марий Эл от 21 марта 2012 г. № 17-З «Об инвестиционной деятельности в Республике Марий Эл, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW206&n=27082 (дата обращения: 23.09.2024).
2. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 31 августа 2012 г. № 326 «О государственной программе Республики Марий Эл "Экономическое развитие и инвестиционная деятельность (2013–2030 годы)"» (с изменениями на 13 сентября 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW206;n=66268;dst=100011 (дата обращения: 23.09.2024).
3. Инвестиции и инвестиционная деятельность организаций: учеб. пособие / под общ. ред. Т.К. Руткаускас. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 316 с.
4. Солонина С.В., Болдырева Л.В., Ануфриева А.П. Инвестиционный климат в России: методы оценки и проблемы улучшения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 1. С. 109–114.
5. Умеренко Ю.А. Анализ юридических рисков при приобретении земельных участков (практические рекомендации) // Имущественные отношения в РФ. 2018. № 12(207). С. 86–103.

И.О. Краснова

Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева, Москва

ikrasnova52@yandex.ru

Территории в системе правового регулирования охраны окружающей среды

Аннотация

В системе законодательства все шире используется такой правовой инструмент, как территория с особым правовым режимом. Можно выделить территории, создаваемые для стимулирования инвестиционной деятельности, и территории для решения отдельных экологических проблем. Развитие правового регулирования сталкивается с возникновением правовых неопределенностей, отсутствием понятного соотношения между общими и специальными экологическими законами, предполагаемым совпадением и дублированием таких механизмов, как нормирование и квотирование выбросов, трудностями реализации законов в условиях столкновения экологических и экономических интересов. Устранение этих последствий требует глубокого научного анализа и системного правового регулирования.

Ключевые слова: территория опережающего развития, территория эксперимента, приоритетные загрязняющие вещества, парниковые газы, нормирование, квотирование выбросов

I.O. Krasnova

Lebedev Russian State University of Justice, Moscow

ikrasnova52@yandex.ru

Territories in the system of legislative regulation of environmental protection

Abstract

Territories with a special legal regime are being ever wider involved into environmental legislation as a new legal instrument. Provision is made for establishing territories aimed to encourage investments and territories for addressing priority problems of environmental pollution. The legislative regulation is accompanied by emergence of legal uncertainties, unclear correlation between general and special rules, the alleged coincidence or duplication of environmental emission limit-setting and emission quoting, arising barriers to implementation due to the conflict between economic and environment protection interests. To remove these consequences deeper scientific insight and systematic approach to legislative regulation are needed.

Keywords: territory of advanced development, exterimental territory, priority pollutants, greenhouse gases, emission limits, emission quotas

Понятие территории все глубже проникает в законодательный терминологический оборот, постепенно расширяя свое содержание и сферу распространения в правовом поле. В международно-правовом контексте территория означает географическое пространство, часть земного шара [12], на которой действуют юрисдикция и суверенные права государства либо согласованные права и обязанности объединений государств в соответствии с актами, принимаемыми международными органами таких объединений.

Во внутригосударственном контексте территория выступает объектом конституционных, административных отношений и правовым механизмом обозначения границ осуществления публичной власти и пределов полномочий соответствующих публичных образований. В соответствии со ст. 67 Конституции РФ признаются территория РФ, территории субъектов РФ и территории муниципальных образований.

Постепенно функциональность понятия «территории» в российском законодательстве расширяется: под территориями начинают понимать самостоятельные объекты более широкого круга правоотношений за пределами международно-правового и государственно-правового смысла. Территории становятся активно используемым способом обозначения пространственных границ действия специальных правовых норм и нормативных правовых актов, устанавливающих специальные исключительные правовые режимы для осуществления регулируемого вида деятельности.

Этот процесс сопровождается появлением правовых неопределенностей в связи с отсутствием понятного соотношения норм общего и специального закона, наложением несовместимых или трудно совместимых правовых режимов на одной на той же территории, столкновением экономических и экологических интересов.

Следует также заметить, что юридического определения территории не существует, ее признаки не определены, классификация территорий не разработана, за исключением установления федеральных территорий по Конституции РФ. Лишь обобщение существующего правового регулирования в этой части позволяет выделить такие признаки специально создаваемой территории, как учреждение территории федеральным законом с обозначением ее границ чаще при помощи указания на координаты или перечисления объектов, входящих в границы территории.

Из смысла принятых законов также понятно, что территории создаются для решения публично значимой проблемы либо задачи, поставленной в документах стратегического планирования, а территория становится инструментом реализации политики государства. Примечательно, что даже при совпадении терминов Градостроительный кодекс РФ в части территориального планирования не является основанием создания территорий со специальным режимом. Созданные таким образом территории приобретают особый статус, их режим исключает в установленных специальным законом случаях отдельные правоотношения из-под действия общих правовых требований либо включает дополнительно к общим узко действующие нормы, отражающие специфику поставленной цели правового регулирования в границах ограниченного пространства.

Можно выделить территории, создаваемые для реализации отдельных вопросов экономической, в том числе социально-экономической, и экологической политики государства, которые, в свою очередь, могут быть классифицированы на территории с ограниченным сроком действия специального режима и постоянно действующие.

Для реализации региональной экономической политики [7], направленной на снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического

развития и высокой плотностью населения [11], стимулирования экономической активности, специальным законом предусмотрено создание в отдельных субъектах РФ ограниченным сроком (70 лет) территорий опережающего развития [5]. Для достижения поставленной цели закон вводит дополнительные к общему режиму осуществления инвестиционной деятельности меры государственного стимулирования экономического развития региона при помощи мер государственной поддержки предпринимательской деятельности особому субъекту — резидентам территории опережающего развития [16].

Нельзя не заметить, что закон обходит вниманием потенциальные экологические последствия ускоренного развития таких территорий, учитывая, что никакое экономическое развитие в ускоренном режиме не обходится без соответствующего ускоренного негативного воздействия на окружающую среду и ускоренной нагрузки на природные ресурсы. Остается риторическим вопрос, возможно ли обеспечить полную, экономически разумную реализацию сохраняющих свое действие на таких территориях общих экологических требований при приоритете и государственной поддержке экономических целей.

Постоянно действующей (с переходным периодом до 31 декабря 2025 г.) территорией с особым правовым режимом осуществления экономической и иной деятельности является федеральная территория «Сириус». Здесь в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности [1]. Лица, осуществляющие деятельность на этой территории, имеют право на получение льгот и на иную государственную поддержку. Предусмотрен приоритет этого закона перед иными федеральными законами: федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ действуют на федеральной территории «Сириус» с учетом особенностей, установленных законом № 437-ФЗ. Помимо требования об обеспечении сохранения природного наследия в качестве элемента правового режима закон опускает другие экологические вопросы. При этом понятно, что природное наследие является хотя и важным для этого региона, но узким объектом охраны окружающей среды. Особые экологические требования, учитывающие особенности осуществления экономической деятельности, не предусмотрены.

Территории как инструмент реализации экологической политики активно используются для решения наиболее острых экологических проблем, которые, как правило, не возникают повсеместно, а ограничены географическими или экономическими регионами. Общие нормы по охране окружающей среды в таких уникальных условиях недостаточны или неэффективны, а решение экологических проблем требует применения инноваций, точечного и целенаправленного правового регулирования.

В этой части используется прием установления на таких территориях экспериментального режима. Общего понятия и видов экспериментальных режимов, порядка их введения, элементов таких режимов нет, хотя по аналогии можно положиться на Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [3]. В соответствии с этим законом экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций — применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций. Соответственно, для решения отдельных экологических проблем экспериментальный правовой режим может

означать апробацию нестандартных правовых механизмов и решений, не предусмотренных действующим законодательством, с ограниченным сроком действия на ограниченной территории. Вызывает вопросы только будущее результатов таких экспериментов, особенно если эксперимент будет де-факто признан не достигшим поставленной цели либо неприемлемым, ошибочным (порядка признания эксперимента положительным или отрицательным не установлено), а его дальнейшее распространение — бесперспективным со всеми вопросами оценки эффективности бюджетного финансирования, затрат предприятий и ущерба.

В рамках федерального проекта «Чистый воздух» Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ» [4] на срок действия до 31 декабря 2036 г. учреждена территория эксперимента, в которую вошли города с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха и одновременно характеризующиеся депрессивным состоянием социально-экономического развития. Для решения проблемы загрязнения атмосферного воздуха законом введен не предусмотренный общими нормами экологического законодательства инновационный механизм квотирования выбросов. Следствием отсутствия в системе общего экологического правового регулирования правил квотирования стало возникновение ситуации юридической неопределенности в части установления соотношения общих норм с нормами, определяющими экспериментальный правовой режим. В частности, остается открытым вопрос, требуется ли соблюдение общеобязательного требования об установлении для предприятий — источников негативного воздействия на территории эксперимента нормативов выбросов в дополнение к квотам выбросов одних и тех же загрязняющих веществ, если, по сути, оба показателя выражают допустимые объем или массу загрязняющих веществ в выбросах, а отличаются друг от друга только методикой расчета.

С законом связано и возникновение определенных рисков относительно реальных практических возможностей полной реализации закона и достижения поставленной цели — обеспечения снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха. По утверждению практиков, соблюдение установленных для предприятий квот требует фактически полной модернизации производств, а разработка и внедрение необходимых передовых технологий — продолжительного времени и значительных финансовых вложений [10].

Федеральным законом от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» для решения поставленной Климатической доктриной [6] задачи по достижению не позднее 2060 г. баланса между антропогенными выбросами парниковых газов и их поглощением в порядке апробации на территории Сахалинской области сроком от 1 сентября 2022 г. до 31 декабря 2028 г. введен правовой механизм квотирования выбросов парниковых газов. Следует заметить, что в этом случае действительно идет речь о новой для российского законодательства экологической проблеме — изменении климата. Универсально признанная эффективная модель правового регулирования для решения данной проблемы отсутствует, в том числе в международном и зарубежном праве [15].

Вопрос о соотношении этого закона с общими нормами законодательства об охране атмосферного воздуха является открытым и дискуссионным [13]. В частности, парниковые газы формально не относятся к загрязняющим веществам. Таким образом, закон выпадает из атмосферного законодательства (и даже в целом из законодательства об охране окружающей среды), но не исключает объекты выбросов

парниковых газов на экспериментальной территории из-под действующих экологических требований в отношении нормирования выбросов веществ, признанных загрязняющими. К таким веществам [8] относятся метан, некоторые химические соединения и озоноразрушающие вещества, которые одновременно являются парниковыми газами и предметом квотирования [9]. Необходимость применения параллельных (и даже дублирующих) правовых инструментов — нормирования и квотирования — для ограничения выбросов одних и тех же веществ не имеет ясного ответа и создает ситуацию правовой неопределенности.

Закон об обязательных экологических требованиях [2] предусматривает введение особых правил специального правового регулирования в течение времени эксперимента. В частности, установлено, что в этот период такой специальный правовой режим заключается в применении в течение определенного периода времени в отношении определенной группы лиц или на определенной территории, в том числе в полном или частичном отказе от применения определенной группой лиц или на определенной территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности. Однако порядка отказа, оснований отказа от соблюдения обязательных экологических требований, в том числе требований об отказе на период эксперимента от нормирования квотируемых выбросов, что может снять правовую неопределенность, не установлено ни одним из экологических законов.

С территориями различного приоритетного назначения связано возникновение ситуаций наложения границ различных территорий и, соответственно, наложения правовых режимов, что создает дополнительные риски возникновения правовой неопределенности, конкуренции общих и специальных норм, ослабления экологических требований при установленном приоритете целей стимулирования экономической деятельности. В таком случае обостряются противоречия между экономическими и экологическими интересами, и установить баланс между ними, исходя из принципа устойчивого развития территорий, — задача непростая.

Например, целью создания территорий опережающего развития является возрождение экономической активности. Для этого законом о территориях опережающего развития предусмотрены особые льготные условия осуществления предпринимательской деятельности для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Общественная польза такой цели очевидна, особенно если учесть, что этот режим установлен для регионов с проблемами экономического роста. Однако обращает на себя внимание, что в число территорий опережающего развития входят такие города, как Новокузнецк и Череповец, которые одновременно включены в состав территорий проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и отнесены к городам с высоким уровнем загрязнения. Экологические ограничения создают дополнительную техническую, финансовую и административную нагрузку на инвесторов и могут ослабить их заинтересованность в инвестировании.

В соответствии с законом об опережающем развитии охрана окружающей среды является основанием для прекращения существования территории опережающего развития. Охрана окружающей среды — ключевая цель создания территорий эксперимента по квотированию выбросов. Это позволяет предположить, что введение режима опережающего развития в упомянутых городах не представляется возможным, а существование уже созданных территорий подлежит прекращению. Эти города могут быть включены в состав территорий опережающего

развития предположительно после решения экологических проблем. Одновременно жесткие экологические требования поставят под угрозу экономическое возрождение регионов в ожидаемой перспективе и повлекут за собой трудности с решением острых социальных проблем (трудоустройство, жилая инфраструктура).

В заключение следует отметить, что использование понятия «территория» в правовом поле намного шире приведенных в настоящем исследовании примеров. Предусматривается создание таких территорий, как территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, территории садоводства и огородничества, особо охраняемые природные территории, сельские территории, с основной целью — обеспечить их стабильное социально-экономическое развитие. При этом понятие таких территорий не совпадает с понятием земельного участка, и поэтому само правовое регулирование режима таких территорий не охватывается только земельным и градостроительным законодательством. В 1999 г. установлена Байкальская природная территория, а сегодня вокруг федерального закона об охране озера Байкал уже развернулась борьба, обусловленная столкновением экологических, экономических и социальных интересов [14].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что «территория» является самостоятельной правовой категорией, самостоятельным объектом и правовым инструментом регулирования правоотношений, возникающих в установленных для территорий границах. Развитие законодательства в этой части требует внимательного системного подхода для установления ясного согласования между множеством не всегда гармонично сосуществующих публичных и частных интересов, для недопущения пробелов, правовых неопределенностей и декларативных, не обеспеченных механизмами реализации правовых норм.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.) «О федеральной территории “Сириус”» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784 (дата обращения: 09.11.2024).
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670 (дата обращения: 09.11.2024).
3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358738 (дата обращения: 09.11.2024).
4. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_329955 (дата обращения: 09.11.2024).
5. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 23 ноября 2024 г.) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962 (дата обращения: 09.11.2024).
6. Указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/49910 (дата обращения: 09.11.2024).
7. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641 (дата обращения: 09.11.2024).
8. Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2023 г. № 2909-р (ред. от 5 июня 2024 г.) «Об утверждении

перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды и признании утратившими силу некоторых Постановлений Правительства РФ» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_460257 (дата обращения: 09.11.2024).

9. Распоряжение Правительства РФ 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» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399104 (дата обращения: 09.11.2024).
10. Голубь Н.В. Взаимозачет квот выбросов между юридическими лицами, участвующими в эксперименте по квотированию (на примере организаций ТЭК) // Правовой энергетический форум. 2023. № 1. С. 67–76.
11. Емец М.И., Пургин А.С. Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 2015. № 4. С. 1–14.
12. Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. и др. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. 320 с.
13. Новикова Е.В. Законодательство об охране атмосферного воздуха в системе нормативных правовых актов об ограничении выбросов парниковых газов // Экологическое право. 2023. № 4. С. 9–12.
14. Представители научного сообщества обсудили изменения в законе об охране озера Байкал // Республика Бурятия: официальный портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://egov-buryatia.ru/press_center/news/detail.php?ID=169506 (дата обращения: 09.11.2024).
15. Сакович О.М. Тенденции развития зарубежного законодательства об охране окружающей среды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 4. С. 98–106.
16. Шувалов И.И. Территории с особым режимом осуществления предпринимательской и иной деятельности: вопросы правового регулирования // Предпринимательское право. 2021. № 2. С. 3–8.

О.В. Куликова

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

kulikovaov.sgap@rambler.ru

Минимизация негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма на особо охраняемых природных территориях

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые проблемы, связанные с необходимостью минимизации негативного воздействия туризма на окружающую среду на особо охраняемых природных территориях. Определяются существующие проблемы реализации норм экологического и природоресурсного законодательства, констатируется необходимость принятия изменений в данной сфере правового регулирования. Сделаны выводы о наличии достаточного количества вопросов, требующих скорейшего решения в целях сохранения надлежащего качества окружающей среды.

Ключевые слова: особо охраняемые территории, туризм на особо охраняемых территориях, негативное воздействие на окружающую среду, предельно допустимая рекреационная емкость, комплексный мониторинг состояния экосистем на особо охраняемых природных территориях

O.V. Kulikova

Saratov State Law Academy, Saratov

kulikovaov.sgap@rambler.ru

Minimizing negative impact on the environment when implementing tourism in specially protected natural areas

Abstract

The article considers some problems related to the need to minimize the negative impact on the environment of tourism in specially protected natural areas; existing problems of implementation of norms of environmental and natural resource legislation are determined; the need to adopt changes in this area of legal regulation is stated; it is concluded that there are a sufficient number of issues that need to be resolved as soon as possible in order to preserve the proper quality of the environment.

Keywords: specially protected areas, tourism in specially protected areas, negative impact on the environment, maximum permissible recreational capacity, comprehensive monitoring of the state of ecosystems in specially protected natural areas

Одним из способов сохранения благоприятной окружающей среды на территории Российской Федерации является создание, развитие и защита особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Заповедное дело, в свою очередь, долгое время развивалось благодаря частной инициативе, затем постепенно переходило в поле зрения государственных структур, под их защиту, управление. Заповедники уходили на второй план во времена индустриализации экономики, их существование подчинялось целям промышленной революции. Только во второй половине прошлого столетия удалось зафиксировать за отдельными природными объектами их высокую ценность не столько для хозяйства, сколько для науки, для просветительских и культурно-эстетических целей.

Нормативное регулирование деятельности, связанной с возникновением, развитием и защитой ООПТ, не достигало своих целей, было подчинено скорее экономическим интересам. Во многом благодаря ученым и общественным деятелям удалось сохранить фокус на важности развития таких территорий в России [10]. «Функционирование ООПТ в условиях высоких природных и антропогенных рисков, тесном контакте с гражданской и промышленной застройкой, инженерно-транспортной инфраструктурой и интенсивной рекреационной нагрузкой крайне осложнено. Эти уникальные городские земли экологического назначения оказывают прямое или опосредованное воздействие на градостроительную, архитектурно-планировочную, социальную, экономическую и экологическую сферы городской жизни» [11, с. 101].

Туризм на ООПТ рассматривается как сложный и, безусловно, важный аспект взаимодействия человека с природой. Успешное управление данной деятельностью требует сбалансированного подхода, учитывающего необходимость сохранения уникальных экосистем, обеспечение рекреационных интересов туристов, а также защиту традиционной среды обитания местного населения. Минимизация негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма на ООПТ выступает одним из основных критериев указанной деятельности и заключается в нормативном закреплении специальных требований, на анализе которых необходимо остановиться.

На сегодняшний день термин *туризм на ООПТ* нормативно закреплен на федеральном уровне и представляет собой «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства на особо охраняемые природные территории в целях посещения уникальных природных комплексов и объектов и иных предусмотренных законом целях» [2].

Ключевым показателем, который помогает определить максимально допустимый уровень рекреационной активности в пределах той или иной ООПТ без нанесения ущерба экосистеме и природной среде, выступает предельно допустимая рекреационная емкость ООПТ. Данный показатель учитывает не только физические и биологические особенности территории, но и социальные, экономические и культурные факторы.

Предельно допустимую рекреационную емкость можно определить как «максимальное количество посетителей, которые могут посетить в качестве туриста особо охраняемую природную территорию либо ее отдельные части в единицу времени без деградации природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем» [4]. Состояние данного показателя зависит от множества критериев, таких как состояние экосистемы, инфраструктура и финансовые возможности для поддержания территории, качество предоставляемых услуг и др.

С.Г. Бабина отмечает: «Инфраструктурное обустройство туристских маршрутов способно расширить естественную экологическую емкость природных комплексов, что чрезвычайно важно в контексте обеспечения их сохранности. Определение рекреационной емкости является завершающим этапом определения количества людей, разрешенных для посещения без нанесения ущерба экосистемам территории» [8, с. 11]. Законодатель закрепляет правила расчета предельно допустимой рекреационной емкости отдельно для ООПТ федерального значения и отдельно для ООПТ регионального и местного значения [5] при осуществлении туризма, учитывая специфику той или иной категории.

Нельзя не согласиться с Е.И. Охрименко, которая пишет: «Благодаря своим обширным и уникальным природным ресурсам Россия считается одной из самых перспективных стран в области экологического туризма, однако реализации этого потенциала препятствует ряд проблем — слабая информационная база, недостаток квалифицированных специалистов и отсутствие туристической инфраструктуры в привлекательных для экотуристов местах» [12, с. 265]. Серьезным пробелом на сегодняшний день выступает отсутствие законодательного определения экотуризма. Нормативно закреплено лишь общее понятие туризма, под которым понимаются «временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания» [1]. Среди установленных обязанностей туриста содержится требование об обязанности сохранять окружающую среду, бережно относиться к памятникам природы, истории и культуры в стране (месте) временного пребывания.

Вместе с тем определение экологического туризма содержал ГОСТ Р 56642-2015 «Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования», который на сегодняшний день утратил силу. Так, стандарт устанавливал, что экологический туризм — это «деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение и приобщение к природе при стремлении к ее сохранению» [7].

Согласно мнению специалистов в рассматриваемой сфере, «в основе устойчивого развития туризма и туристских территорий должно быть такое управление природными и людскими ресурсами, которое способствует максимальной удовлетворенности туристов и получению максимальной выгоды местными жителями. В то же время это управление территориальными ресурсами должно одновременно минимизировать возможные негативные процессы как для туристской территории, так и для общества в целом. Это предполагает объективную оценку потенциальных негативных последствий и глубокий анализ способов контроля за происходящими процессами» [9, с. 147].

Одним из действенных методов обеспечения минимизации негативного воздействия антропогенной деятельности на ООПТ является комплексный мониторинг, представляющий собой систему регулярных наблюдений за состоянием экосистем на ООПТ, проводимых в целях оценки их состояния и эффективности режима охраны и использования ООПТ, прогноза изменения состояния экосистем под воздействием природных и антропогенных факторов [3]. Государственный мониторинг осуществляется на основе государственной системы наблюдений, включающей в себя стационарные и подвижные пункты наблюдений за состоянием окружающей среды [6].

В настоящее время для мониторинга окружающей среды все чаще используются инновационные

решения, основанные на сквозных цифровых технологиях. Это, например, платформенные решения и онлайн-сервисы, источниками данных которых могут быть беспилотники и другое оборудование со специальными датчиками для наблюдений. Такие системы могут быть локальными, в пределах определенного региона или глобальными в одной или в нескольких странах.

По итогам проведенного исследования необходимо сделать вывод об отсутствии систематизированной совокупности нормативно закрепленных положений, позволяющих выстроить эффективные отношения в области минимизации негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма на ООПТ, что способствует возникновению противоречий и правовых коллизий в рассматриваемой сфере.

Экотуризм следует рассматривать как организованный туризм, ставящий своей целью не столько отдых, сколько получение знаний о природе конкретного объекта и территории, об экологических вопросах в целом; приобретение навыков общения с природой; пробуждение интереса к природе и выработку чувства уважения к ней; понимание своей ответственности за окружающую среду, необходимости бережного отношения к ней; воспитание у человека чувства эстетического мировосприятия, которое в дальнейшем отразится на этических нормах его поведения; осознание конкретным человеком своего места и своей значимости в этом мире.

Минимизация негативного воздействия на окружающую среду при проведении туристической деятельности на ООПТ требует комплексного подхода, который охватывает экономические, социальные, культурные и экологические аспекты. Нормативное закрепление и разработанный механизм реализации существующих мер помогут не только сохранить природное наследие для будущих поколений, но и обеспечить повышение уровня экологической культуры туристов, способствуя развитию и воплощению принципа устойчивого развития.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (ред. от 30 ноября 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462 (дата обращения: 17.11.2024).
2. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072 (дата обращения: 17.11.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 14 марта 2024 г. № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_472205 (дата обращения: 17.11.2024).
4. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2023 г. № 1811 «Об утверждении Правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий федерального значения при осуществлении туризма» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461131 (дата обращения: 17.11.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2023 г. № 1809 «Об утверждении Типовых правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения при осуществлении туризма» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461132 (дата обращения: 17.11.2024).
6. Постановление Правительства РФ от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» (ред. от 2 октября 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147245 (дата обращения: 17.11.2024).

7. Приказ Росстандарта от 14 октября 2015 г. № 1562-ст «Об утверждении национального стандарта» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_274286 (дата обращения: 17.11.2024).
8. Бабина С.Г. Практика применения правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости на территории Прибайкальского национального парка: проблемы и вопросы // ГлаголЪ правосудия. 2024. № 2(36). С. 6–12.
9. Дрейзис Ю.И. Управление процессами воздействия туризма на социально-экономическую экосистему территорий // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 32(6). С. 145–152.
10. Крассов О.И. Экологическое право: учебник [для юридических вузов и факультетов]. 4-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. 528 с.
11. Морозова Г.Ю., Дебелая И.Д. Роль особо охраняемых природных территорий в формировании комфортной городской среды // Юг России: экология, развитие. 2022. Т. 17. № 1. С. 99–108.
12. Охрименко Е.И. Условия развития экологического туризма в России на современном этапе // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 261–266.

Е.В. Лунева

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург

vilisa_vilisa@mail.ru

Изменение правового режима и упразднение особо охраняемых природных территорий Республики Башкортостан

Аннотация

В Республике Башкортостан принят порядок создания особо охраняемых природных территорий (ООПТ) республиканского значения, однако отсутствуют самостоятельные юридические процедуры для изменения границ и режима особой охраны ООПТ республиканского и местного значения, а также порядок их упразднения. В законодательстве Республики Башкортостан рекомендуется закрепить систему гарантий, направленных на сохранение уникальных и редких природных комплексов и объектов, при изменении границ, режима особой охраны и упразднении ООПТ регионального и местного значения.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, изменение границ, изменение режима особой охраны, упразднение, комплексное экологическое обследование

E.V. Luneva

St. Petersburg State University, St. Petersburg

vilisa_vilisa@mail.ru

Modification of the legal regime and abolition of specially protected natural areas in the Republic of Bashkortostan

Abstract

In the Republic of Bashkortostan, a procedure for establishing specially protected natural areas (SPNAs) of republican significance has been adopted. However, independent legal procedures for changing the boundaries and special protection regimes of SPNAs of republican and local significance, as well as the procedure for their abolition, are lacking. It is recommended to enshrine in the legislation of the Republic of Bashkortostan a system of guarantees aimed at preserving unique and rare natural complexes and objects when changing the boundaries, special protection regime, and abolition of SPNAs of regional and local significance.

Keywords: specially protected natural areas, boundary changes, changes to special protection regime, abolition, comprehensive environmental survey

На федеральном уровне отсутствует порядок изменения границ (включая сокращение площади), изменения особого охранного режима и упразднения особо охраняемых природных территорий (ООПТ). В научной литературе высказывается мнение, что данный пробел в законодательстве может быть обусловлен стремлением законодателя предотвратить уменьшение площадей ООПТ и их упразднение [17, с. 165]. Федеральное законодательство содержит лишь общие требования (ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [далее — закон № 33-ФЗ], включая критерии — п. 1 ст. 2 [4]) и порядки создания ООПТ по категориям (ст. 8, 14, 19, 23 и др. закона № 33-ФЗ [Там же]). В п. 7 Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации [6] закреплено правило об осуществлении изменения границ, реорганизации и ликвидации государственных природных заказников в том же порядке, что и их создание.

Применительно к ООПТ регионального значения федеральное законодательство обязывает органы государственной власти субъектов РФ согласовывать решения об их создании или об изменении режима с Министерством природных ресурсов и экологии РФ или Министерством обороны РФ (если в ООПТ попадают природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов) (п. 6 ст. 2 закона № 33-ФЗ). При создании ООПТ местного значения, занимающей более 5 % от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования, требуется согласование решения о ее создании с органом государственной власти соответствующего субъекта РФ (п. 8 ст. 2 закона № 33-ФЗ).

В условиях отсутствия федерального законодательства, регулирующего порядок изменения границ, особого охранного режима и упразднения ООПТ, субъекты РФ начали принимать свои нормативные правовые акты. Один из таких актов был предметом проверки на конституционность. Конституционный суд РФ не нашел оснований для принятия жалобы о признании не соответствующих Конституции РФ положений ст. 14.1 Закона Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [14], касающихся реорганизации (изменение границ, режима, категории, значения) ООПТ, к рассмотрению [1]. Конституционный суд РФ обратил внимание на то, что перед реорганизацией и переименованием государственного природного заказника областного значения «Широколиственный лес Подольского лесничества» на его территории было проведено комплексное экологическое обследование, материалы которого прошли государственную экологическую экспертизу экспертной комиссией. Распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области было утверждено заключение экспертной комиссии, а материалы комплексного экологического обследования были рекомендованы к реализации [Там же].

Правовая неопределенность возникла в отношении необходимости согласования решения об изменении границ и упразднении ООПТ регионального значения с Министерством природных ресурсов и экологии РФ или Министерством обороны РФ, поскольку обязательность такого согласования законодательно предусмотрена только для создания и изменения режима ООПТ. Судебная практика подтверждает необходимость согласования соответствующих решений с этими органами государственной власти (см., например, решение Костромского областного суда от 5 декабря 2024 г. по делу № 3а-69/2024, решение Ярославского областного суда от 17 мая 2024 г. по делу № 3а-41/2024, кассационное определение Третьего

кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2021 г. № 88а-13561/2021, апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 июня 2023 г. по делу № 66а-1767/2023 и др.), поскольку и упразднение, и уменьшение площади ООПТ приводит к изменению режима охраны соответствующей территории (см., например: [16]). Кроме того, судебная практика подтверждает правомерность упразднения и изменения границ с уменьшением площади ООПТ регионального значения уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ [Там же], если региональные нормы, устанавливающие порядок их осуществления, отвечают принципу правовой определенности [15].

В Республике Башкортостан был утвержден Порядок создания ООПТ республиканского значения (см. приложение 4 к Постановлению Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 г. № 48 с изменениями, внесенными 29 декабря 2021 г. [11]). Однако отсутствуют самостоятельные юридические процедуры для изменения границ и режима особой охраны ООПТ республиканского и местного значения, а также порядок их упразднения.

Порядок создания ООПТ республиканского значения (п. 6) устанавливает правило, согласно которому «изменение границ и режима особой охраны ООПТ осуществляется в том же порядке, что и их создание» [Там же]. Это означает, что действия по «созданию» и «изменению» ООПТ, имеющие разные цели, содержание и результаты, сводятся к единой юридической процедуре. Такой подход не обеспечивает должного уровня правовой охраны уникальных и редких природных комплексов и объектов.

Если в башкирском законодательстве для изменения границ и режима особой охраны ООПТ имеется отсылка к процедуре их создания, то порядок упразднения ООПТ регионального и местного значения остается полностью неурегулированным. Возникшая ситуация также создает угрозу сохранности уникальных и редких природных комплексов и объектов.

Единственной гарантией сохранения уникальных и редких природных комплексов и объектов при создании ООПТ в Республике Башкортостан, применимой к изменению границ и режима особой охраны ООПТ, является комплексное экологическое обследование. Для природных парков и государственных природных заказников дополнительно требуются материалы научного эколого-экономического обоснования, что основано на совокупном применении п. 6 и 10 Порядка создания ООПТ республиканского значения. Однако таких правовых гарантий явно недостаточно. Они должны действовать в связке с другими правовыми гарантиями, которые пока не предусмотрены законодательством Республики Башкортостан.

В 2016 г. п. 6 Порядка создания ООПТ республиканского значения стал предметом обращения в Конституционный суд Республики Башкортостан, который признал его соответствующим Конституции Республики Башкортостан [5]. Однако на тот момент действовала федеральная норма, требующая государственной экологической экспертизы материалов комплексного экологического обследования, обосновывающих наделение территории правовым режимом ООПТ регионального значения (подп. 4 ст. 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [3]). Таким образом, в Республике Башкортостан изменение границ, режима особой охраны, а также упразднение (в ранее действовавшей редакции проверяемой на конституционность правовой нормы) ООПТ республиканского значения было возможно только на основании положительного заключения государственной экологической экспертизы.

После признания в 2018 г. нормы о государственной экологической экспертизе материалов комплексного экологического обследования территории,

обосновывающих наделение ее правовым режимом ООПТ регионального значения, утратившей силу (см. ст. 3 в [2]), снизилась гарантированность комплексного экологического обследования. За нарушение законодательства о таком обследовании не предусмотрена юридическая ответственность, в отличие от экологической экспертизы. Это создает условия для произвольного уменьшения площади и смягчения правового режима ООПТ регионального значения в Республике Башкортостан.

Снижение федерального уровня защиты уникальных и редких природных достопримечательностей при изменении границ и режима особой охраны ООПТ должно быть компенсировано соответствующими изменениями в региональном законодательстве. Это возможно реализовать путем закрепления в законодательстве Республики Башкортостан правовых средств сохранности ООПТ регионального и местного значения при изменении их границ, режима особой охраны и упразднении.

На момент принятия Постановления Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 г. № 34-П единственным основанием для упразднения ранее созданных ООПТ республиканского значения была утрата их значимости, включая последствия стихийных бедствий (п. 6 Порядка создания ООПТ республиканского значения). Однако в 2021 г. это правило утратило силу [7], что расширило возможности для принятия произвольных решений о прекращении существования ООПТ Республики Башкортостан [5]. Изменения в федеральном и региональном законодательстве оказали влияние на ранее выявленный конституционно-правовой смысл норм, оспариваемых в 2016 г.

Юридическая процедура создания ООПТ в Республике Башкортостан не содержит оговорок относительно исчерпывающего перечня случаев уменьшения границ, смягчения режима особой охраны ООПТ, а также не предусматривает запретов нарушения целостности ООПТ при уменьшении границ. Кроме того, в законодательстве Республики Башкортостан отсутствуют другие правовые средства, которые могли бы обеспечить сохранность редких и уникальных природных комплексов и объектов.

В отличие от Республики Башкортостан, в законодательстве некоторых субъектов РФ имеются подобные правовые гарантии. Например, исчерпывающие основания для изменения границ с уменьшением площади, режима особой охраны и упразднения ООПТ установлены в Белгородской области (п. 3.2 Порядка создания, реорганизации и упразднения ООПТ регионального значения в Белгородской области [8]), Свердловской области (п. 12 Порядка изменения границ ООПТ областного значения категорий «Природный парк» и «Государственный природный заказник областного значения» [9]), городе федерального значения Москве (ст. 21 Закона г. Москвы от 13 ноября 2024 № 27 «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве» [12]). В Белгородской и Ярославской областях предусмотрены запреты на нарушение целостности ООПТ при уменьшении их площади (см. п. 3.2.3 в [8], п. 3.1.3 в [10]). Кроме того, в этих субъектах РФ прописан перечень обстоятельств, анализируемых при проведении комплексного экологического обследования ООПТ, площадь которой будет уменьшена или полностью упразднена (см. абз. 1 п. 3.2.2 в [8], абз. 1 п. 3.1.2 в [10]), а также перечень природных объектов и объектов хозяйственной деятельности, учитываемых при исключении участков из ООПТ (см. абз. 6 п. 3.2.2 в [8], абз. 6 п. 3.1.2 в [10]).

В Белгородской области предусмотрены основания для отказа в реорганизации (изменение границ, значения, категории, зонирования, режима особой охраны, объединение, раздел ООПТ) и упразднении ООПТ (системное применение п. 3.1 и п. 3.8 Порядка создания, реорганизации и упразднения ООПТ регионального значения в Белгородской области [8]). Во Владимирской области установлена

необходимость включения в предложения, обосновывающие реорганизацию ООПТ регионального и местного значения, результатов проведенных общественных обсуждений (ч. 3.1 ст. 10-1 Закона Владимирской области от 8 мая 2008 г. № 88-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Владимирской области» [13]). В Ярославской области закреплена возможность принятия постановления об изменении границ, зонировании ООПТ, выделении зон ограниченного хозяйственного использования, реорганизации (изменение категории или профиля [цели], объединение, разделение, выделение ООПТ), упразднении ООПТ только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы по проекту такого постановления (см. п. 3.3 в [10]).

В целях сохранения уникальных и редких природных комплексов и объектов в Республике Башкортостан рекомендуется:

- разработать и утвердить порядки изменения границ, режим особой охраны, упразднения ООПТ республиканского и местного значения в Республике Башкортостан;
- закрепить в законодательстве Республики Башкортостан систему гарантий, направленных на сохранение уникальных и редких природных объектов в ООПТ, при изменении границ, режима особой охраны, упразднении ООПТ регионального и местного значения (исчерпывающий перечень оснований для изменения границ с уменьшением площади, режима особой охраны и упразднения ООПТ; запрет на нарушение целостности ООПТ при уменьшении их площади; перечень обстоятельств, анализируемых при проведении комплексного экологического обследования ООПТ, площадь которой будет уменьшена или полностью упразднена; перечень природных объектов и объектов хозяйственной деятельности, учитываемых при исключении участков из ООПТ; а также другие правовые гарантии).

Список источников и литературы

1. Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 360-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы межрегиональной общественной благотворительной организации “Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЪ»” на нарушение конституционных прав и свобод граждан статьей 14.1 Закона Московской области “Об особо охраняемых природных территориях”» // Конституционный Суд РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision226647.pdf (дата обращения: 02.11.2024).
2. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм., внесенными 18 марта 2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304085 (дата обращения: 02.11.2024).
3. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм., внесенными 28 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515 (дата обращения: 02.11.2024).
4. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 8 августа 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072 (дата обращения: 02.11.2024).
5. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 2016 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.6 Положения о природных парках в Республике Башкортостан, пункта 3.3 Положения о государственных природных заказниках в Республике Башкортостан, пункта 3.7 Положения о памятниках природы в Республике Башкортостан, пункта 6 Порядка создания особо охраняемых природных территорий республиканского

значения, утвержденных Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26.02.1999 № 48, в связи с обращением депутата Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан Шагаповой Руфины Аликовны» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2016. № 138(28623).

6. Приказ Минприроды РФ от 25 января 1993 г. № 14 «Об утверждении Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15812 (дата обращения: 02.11.2024).
7. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 29 декабря 2021 г. № 733 «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2022. № 9(735). Ст. 554.
8. Постановление Правительства Белгородской области от 21 декабря 2020 г. № 530-пп «Об утверждении Порядка создания, реорганизации и упразднения ООПТ регионального значения в Белгородской области». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/document/3100202012210028?ysclid=m8cq2tar64655700520 (дата обращения: 02.11.2024).
9. Постановление Правительства Свердловской области от 17 мая 2013 г. № 620-ПП «Об утверждении Порядка изменения границ ООПТ областного значения категорий "Природный парк" и "Государственный природный заказник областного значения"» (с изм., внесенными 18 сентября 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW071&n=117801 (дата обращения: 02.11.2024).
10. Постановление Правительства Ярославской области от 27 сентября 2012 г. № 981-п «Об утверждении Порядка создания, реорганизации и упразднения ООПТ регионального значения в Ярославской области» (с изм., внесенными 13 февраля 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW086;n=147256 (дата обращения: 02.11.2024).
11. Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 26 февраля 1999 г. № 48 (с изм., внесенными 29 декабря 2021 г.) «Об утверждении Положений об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1999. № 11(95). Ст. 751.
12. Закон г. Москвы от 13 ноября 2024 г. № 27 «Об охране и использовании зеленого фонда в городе Москве» // Вестник Москвы. 2024. № 66. Т. 4.
13. Закон Владимирской области от 8 мая 2008 г. № 88-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Владимирской области» (с изм., внесенными 11 ноября 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW072;n=214046 (дата обращения: 02.11.2024).
14. Закон Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Вестник Московской областной Думы. 2003. № 12.
15. Решение Верховного суда Республики Дагестан от 13 мая 2024 г. № 3а-226/2024~3м-71/2024 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSK&n=117046 (дата обращения: 02.11.2024).
16. Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 апреля 2022 г. по делу № 66а-606/2022 // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOAS&n=33502 (дата обращения: 02.11.2024).
17. Андреечев И.С. Изменение границ, преобразование и ликвидация особо охраняемых природных территорий: проблемы правового регулирования и правоприменения // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 2. С. 163–175.

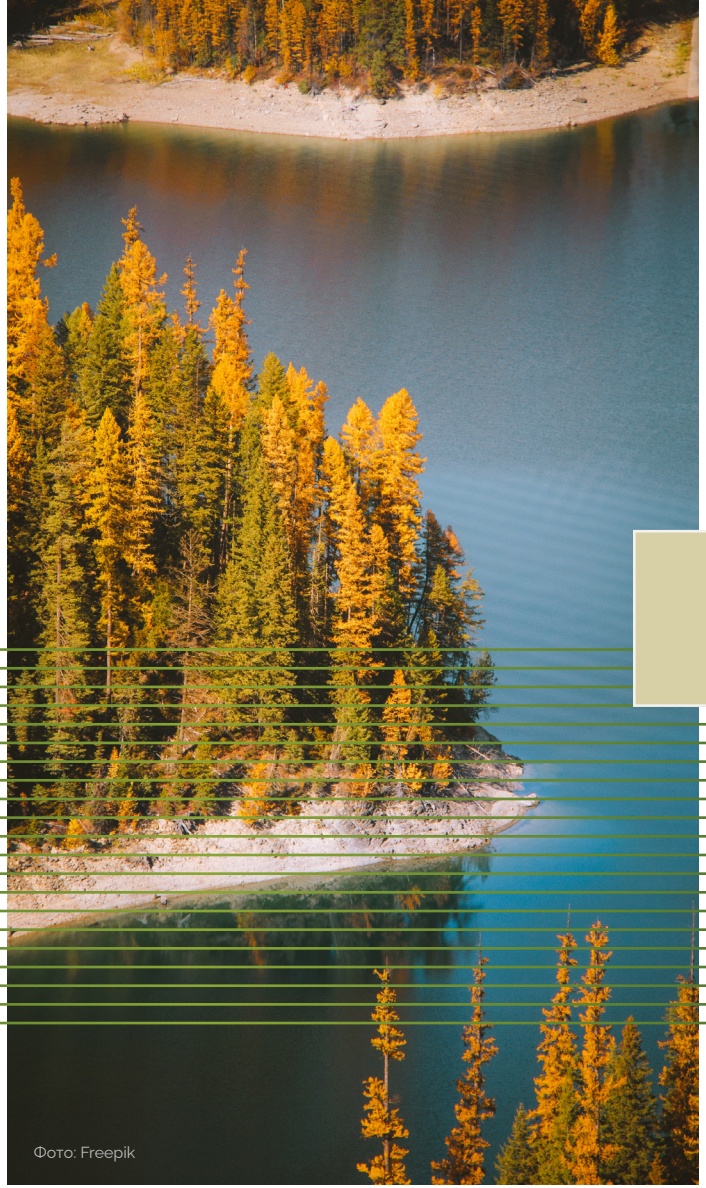


Фото: Freepik

Е.В. Марьин

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

evgenii_marin@mail.ru

К вопросу регионального «зеленого» финансирования территорий

Аннотация

Статья посвящена анализу механизмов регионального «зеленого» финансирования территорий. Предметом исследования выступает система отечественных нормативно-правовых актов, научных источников, публикаций. Использованы системный, логический виды анализа, а также методы индукции, дедукции, синтеза. Отмечается, что реализуемая в настоящее время система региональных «зеленых» финансов неэффективна, требует пересмотра, научного обоснования и соответствующего правового обеспечения. В связи с этим следует акцентировать внимание на необходимости подобного финансирования, сложности стимулирующих аспектов данного финансирования, внедрении стимулирования охраны окружающей среды в нормативно-правовую базу и практику правоприменения.

Ключевые слова: «зеленые» финансы, бюджет, межбюджетные трансферты, «зеленая» экономика, экономика природопользования, экономический кризис, управление природными ресурсами

E.V. Marjin

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

evgenii_marin@mail.ru

On the issue of regional “green” financing of territories

Abstract

The article is devoted to the analysis of the mechanism of regional “green” financing of territories. The subject of the research is the system of domestic regulatory legal acts, scientific sources, and publications. Systematic, logical types of analysis, as well as methods of induction, deduction, synthesis are used. It is noted that the system of regional “green” finance currently being implemented is ineffective and requires revision, scientific justification and appropriate legal support. In this regard, attention should be focused on the need for such financing, the complexity of the incentive aspects of this financing, and the introduction of environmental protection incentives into the regulatory framework and law enforcement practice.

Keywords: “green” finance, budget, inter-budget transfers, “green” economy, environmental economics, economic crisis, natural resource management

В Конституции РФ предусмотрено, что средства на охрану окружающей среды выделяются также и субъектами Российской Федерации. Под «зеленым» финансированием территории, по нашему мнению, следует понимать как бюджетные, так и внебюджетные инвестиции, целью которых является сохранение окружающей среды, а также обеспечение устойчивого развития территории. В данной работе хотелось бы акцентировать внимание на механизмах бюджетного регионального финансирования.

Необходимо отметить, что в 2024 г. бюджетное финансирование на федеральном уровне было, безусловно, значительнее, чем на региональном [3]. Однако важность регионального «зеленого» финансирования не стоит недооценивать [11]. Если составить региональный рейтинг лидеров федеральных округов по «зеленому» финансированию, т. е. направлению денежных средств на экологические цели, то безусловным лидером здесь будет Центральный федеральный округ, в который входят 18 региональных бюджетов. На втором месте окажется совокупный бюджет Приволжского федерального округа, на третьем — бюджет Уральского федерального округа [10]. Что касается конкретных регионов, то здесь безусловным лидером по «зеленому» финансированию является Москва и Московская область, в меньшей степени финансирование осуществляют Нижегородская, Челябинская области, Республика Татарстан. Можно составить и рейтинг (или антирейтинг) субъектов Российской Федерации с наименьшими показателями по выделению бюджетных средств на «зеленое» финансирование. В таком списке выше всех окажутся Республика Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Орловская область [Там же]. Безусловно, данные регионы существенным образом отличаются по своим территориям, а также финансовым и промышленным возможностям от тех, которые были обозначены в первом рейтинге, тем не менее они выделяют меньше денег на решение экологических проблем, чем на другие сферы. В то же время сохранение окружающей среды для региона не менее важно, чем здравоохранение или образование [4].

В межбюджетном взаимодействии выделяются следующие механизмы: трансферное финансирование, т. е. предоставление субсидий, дотаций, субвенций, и перераспределение налоговых платежей. Данные механизмы вполне могут применяться для «зеленого» финансирования. Необходимо отметить, что, согласно Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [1], государственные программы по охране окружающей среды разрабатываются не только на федеральном, но и на региональном уровне. Более того, одним из важных признаков планирования бюджета является показатель, связанный с удельным весом расходов субъекта по государственным программам, в том числе в сфере окружающей среды.

Хотелось бы также остановиться на «зеленом» финансировании в Красноярском крае, т. к. именно в данном регионе в 2020 г. произошла крупнейшая за последнее время экологическая катастрофа в Арктике, связанная с разливом нефти. В результате более 5 тыс. т дизельного топлива попали в почву, 16 тыс. т — в водные объекты, и экосистемам был причинен очень серьезный ущерб [8]. По официальным данным, только сумма ущерба составила 147 млрд руб. для водных объектов и более 738 млн руб. для почв, не считая также расходы по восстановлению, которые, вероятно, будут возложены на бюджетное финансирование, как правило, регионального уровня. Необходимо отметить, что авария произошла 29 мая 2020 г., а в 2019 г. расходы бюджета Красноярского края на экологию составили 0,24 % от общего объема финансирования [6]. Очевидно, что финансирование по восстановлению

экосистем Красноярского края в настоящее время не осуществляется и не осуществлялось до экологической катастрофы должным образом. Безусловно, виновная в аварии компания «Норильский никель», которая не смогла предупредить экологическую катастрофу, должна взять на себя все обязательства по устранению экологического ущерба, причиненного экосистемам региона. Однако в настоящее время данный вопрос также находится в стадии своей реализации. Кроме того, открытым остается довольно сложный вопрос, связанный с расчетом упущенной выгоды от того, что был нанесен непоправимый вред окружающей среде.

Необходимо отметить такую особенность взаимодействия федерального и региональных бюджетов, как неравномерное распределение финансовых ресурсов. Безусловно, уровень доходов от налоговых поступлений, которые идут в региональные бюджеты, играет роль при выделении средств на природоохранную деятельность. Существует определенный процент бюджетных рисков, связанных с этапом планирования бюджета именно в сфере экологии. Очевидно, что для полного системного «зеленого» финансирования территорий необходимо выделение внебюджетных средств (когда компании, реализуя в определенной степени ESG-повестку, осуществляют и финансирование экологических проектов [5, с. 34]).

Для того чтобы перейти к «зеленому» бюджетированию, необходимо (в том числе на региональном уровне) максимально точно запланировать и доходы, и прогнозируемые экологические расходы [2]. Несмотря на важность «зеленого» финансирования как на федеральном, так и на региональном уровне, существует мнение о нецелесообразности финансирования государством мероприятий в сфере экологии, т. к. хозяйствующие субъекты в процессе своей деятельности загрязняют окружающую среду, которая является общественным благом, а значит, и они должны ее восстанавливать. Возникает вопрос: почему из регионального бюджета деньги должны направляться на экологию, ведь от использования природных ресурсов получают выгоду только хозяйствующие субъекты? [9, с. 110].

По нашему мнению, несмотря на справедливость постановки подобных вопросов, одной из функций государства является экологическая, при этом обеспечение и реализация данной функции невозможны без соответствующего финансирования. Кроме того, как мы знаем, на федеральном уровне в национальный проект «Экология» было внесено много внебюджетных средств. По мнению Ю.К. Цареградской, в настоящее время у компаний (в том числе региональных) отмечается интерес к реализации «зеленых» проектов и, соответственно, выделению соответствующих финансовых средств [12, с. 122]. В то же время мы разделяем позицию С.В. Запольского, который подчеркивает, что в настоящее время экологическая сфера не получает должного финансирования [7, с. 911].

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
2. Андреева О.В., Чернобай О.С., Сонина А.О. «Зеленые» финансы для устойчивого развития: новые вызовы современного этапа // Управленческий учет. 2023. № 2. С. 393–398.
3. Водолеев В.В. «Зеленые» финансы: проблемы и перспективы // Вектор экономики. 2023. № 7(85). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://vectoreconomy.ru/images/publications/2023/7/financeandcredit/Vodoleev.pdf (дата обращения: 18.11.2024).
4. Губанова Е.В., Фролов В.В. Современный взгляд на «зеленые» финансы и «зеленую» экономику // Вестник современной науки. Серия: Общественные науки. 2021. № 1. С. 28–37.
5. Жилич А. Эффективность инвестиций ESG // Банковский вестник. 2024. № 2(727). С. 33–42.
6. Заключение на годовой отчет об исполнении краевого бюджета Красноярского края за 2019 г. // Счетная плата

Красноярского края. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://spkrk.ru/images/zaklbydget2019.pdf (дата обращения: 30.11.2024).
7. Запольский С.В. О перспективных направлениях совершенствования бюджетного законодательства // Материалы Международной конференции «Государственное управление и развитие России: глобальные угрозы и структурные изменения». М.: Научная библиотека, 2020. Т. 1. С. 909–915.
8. Злобин А. Крупнейшая катастрофа в Арктике: что известно о разливе топлива под Норильском. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.forbes.ru/obshchestvo-photogallery/402193-krupneyshaya-katastrofa-v-arktike-chto-izvestno-o-razlive-topliva (дата обращения: 30.11.2024).
9. Мухамет-Ирекле А. Формула «должного» в праве как метод осуществления государственных функций в отношениях природопользования // Государство и право. 2003. № 2. С. 109–113.
10. Отчетность по исполнению бюджетов // Федеральное казначейство РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov (дата обращения: 30.11.2024).
11. Рубан-Лазарева Н.В. «Зеленые» финансы для устойчивого развития регионов // Инновации и инвестиции. 2024. № 1. С. 219–222.
12. Цареградская Ю.К. «Зеленые» инвестиции в контексте устойчивого развития: особенности правового регулирования // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8. С. 116–123.



Фото: Freepik

Т.Ю. Машкова

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

akatciya81@mail.ru

Программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» как фактор устойчивого развития территорий

Аннотация

Статья посвящена реализации долгосрочной стратегии развития дальневосточных и арктических территорий — программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар». Освещаются проблемы, связанные со сложностями применения специального закона, направленного на решение задач данных программ. Показаны проблемы, которые возникли в отдельных регионах, в частности в Республике Саха (Якутия). На примере этого региона описана региональная специфика разработки программы. Раскрываются социально-экономические преференции, реализуемые в России для ускорения разработки программы.

Ключевые слова: программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар», закон о «дальневосточном гектаре», федеральная информационная система «НаДальнийВосток.РФ», «якутский гектар», дальневосточная ипотека

T.Y. Mashkova

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

akatciya81@mail.ru

The programs “Far Eastern hectare” and “Arctic hectare” as a factor of sustainable development of 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 programs of the “Far Eastern hectare” and “Arctic hectare”, the law “on the Far Eastern hectare”, the Far East.Russian Federation, Yakutsky hectare, Far Eastern mortgage

Для управления земельными ресурсами применяются разные механизмы: организационно-распорядительные, экономические и правовые. Классическим примером успешного сочетания всех названных приемов управления земельными ресурсами выступает специальный федеральный закон, принятый в 2016 г. для многолетнего выполнения программы по безвозмездному выделению и заселению свободных земельных участков в удаленных регионах Дальнего Востока (далее — закон № 119-ФЗ), к которой в 2021 г. добавились и российские приарктические территории [2].

Главной целью предусмотренной указанным законом земельной политики развития дальневосточных территорий России выступает потребность страны в привлечении туда граждан из более заселенных регионов с последующим их закреплением на постоянное проживание в удаленных от центра регионах Сибири и Дальнего Востока. Другой не менее значимой целью являются национальные геополитические интересы, которые стали доминирующими еще в дальневосточных земельных реформах при П.А. Столыпине. Что столетие назад, что в современных условиях цели этих реформ похожи, имеются лишь различия в некоторых путях и механизмах их достижения.

Следует отметить, что территории, охваченные правовыми нормами указанного закона, постоянно расширяются за счет добавления других депрессивных российских регионов. Так, в последующие годы после принятия закона № 119-ФЗ к дальневосточным землям добавлены некоторые регионы Сибири, а затем и регионы Арктической зоны РФ. В настоящее время региональный охват этим законодательным актом составляет уже 18 субъектов РФ.

По данным Общественной палаты России, возможности «переселенческого» ресурса для дальневосточных земель при реализации современной земельно-переселенческой реформы весьма велики. Так, общественная экспертиза, проведенная в Общественной палате РФ при рассмотрении в нулевом чтении проекта закона о «дальневосточном гектаре», показала, что гипотетически свободные земли сельхозназначения из состава дальневосточных субъектов РФ могут позволить за счет переселения и безвозмездной раздачи этих земель увеличить дальневосточное население до двух миллионов человек.

Особенностью закона № 119-ФЗ является однократная возможность потенциального переселенца получить безвозмездно земельный участок в 1 гектар. В основном участки предоставляются из состава сельскохозяйственных земель, реже — из земель лесного фонда, а также населенных пунктов. Основными целями использования испрашиваемых земель преимущественно заявляются интересы аграрного предпринимательства (например, для личного подсобного хозяйства, для садоводства, для дачного хозяйства, для огородничества, для фермерского хозяйствования, включая заготовку дикоросов и древесины и т. п.). Частой целью заявляют также индивидуальное жилищное строительство.

После внесения изменений в закон № 119-ФЗ «дальневосточным гектаром» могут воспользоваться и отдельные граждане из других стран, подпадающие под статус участника специальной отечественной госпрограммы, направленной на помощь зарубежным соотечественникам по добровольному переселению в Россию.

Важной особенностью реализации дальневосточной программы является применение современных цифровых технологий, что законодательно закреплено в ст. 3 закона № 119-ФЗ. Так, для упрощения оформления запрашиваемых земельных участков организована федеральная информационная система (ФИС) «НаДальнийВосток.РФ». Для случаев освоения полярных (или арктических) земель

созданы дополнительные информационные ресурсы в онлайн-режиме (портал «Гектарварктике.рф», который интегрирован с указанной выше ФИС). Кроме того, участникам программы на указанных информационных ресурсах доступна разнообразная полезная информация, включая готовые бизнес-проекты.

Представляют интерес защитные нормы, предусмотренные для дальневосточных и арктических территорий, где веками компактно проживают коренные малочисленные народы (КМН). Их статус и определенные права закреплены специальным законом [3]. Соответствующая норма установлена в п. 19 ст. 7 закона № 119-ФЗ, которая запрещает выделение «дальневосточного гектара» на некоторых дальневосточных, а также сибирских территориях, где проживают КМН. Тем не менее опасения представителей таких народов по поводу потери их исконных земель при возможной реализации дальневосточной реформы были настолько серьезны, что, например, в Республике Саха (Якутия) при старте программы «Дальневосточный гектар» население активно протестовало против предлагаемых земельной реформой мер. Более того, на региональном уровне поступали предложения о введении моратория на программу правового регулирования «дальневосточного гектара» в якутском регионе, для чего был разработан законопроект «О введении моратория на действие закона о дальневосточном гектаре» [6]. В качестве другой региональной законодательной меры предлагалась инициатива по исключительному применению закона № 119-ФЗ на территории этого субъекта только для коренного населения, т. е. для граждан, постоянно проживающих в Республике Саха (Якутия). Более того, эти граждане должны быть постоянно заняты традиционной хозяйственной деятельностью: либо северным оленеводством, либо табунным коневодством.

Несмотря на то, что подобные инициативы региона не были реализованы, такие протесты якутского населения привели к мерам по минимизации возможных последствий от внедрения механизма безвозмездного выделения дальневосточных земель по закону № 119-ФЗ. В дополнение к федеральной дальневосточной программе в этом субъекте РФ был принят региональный законодательный акт о выделении исключительно для коренных жителей в нескольких наиболее удаленных районах республики «якутского гектара», площадь которого составляет 2,5 га якутской земли. При этом площадь выделяемых земельных участков в отдельных случаях (если это цели табунного коневодства) могут превышать даже размер традиционного «якутского гектара» и достигать 50 га [7].

Другой исключительной особенностью № 119-ФЗ является изменение типового порядка по предоставлению публичного сервитута, предусмотренного земельным законодательством. Так, в отличие от п. 12 ст. 23 Земельного кодекса РФ [1], правообладатель безвозмездно выделенного дальневосточного земельного участка, который обременен сервитутом, не имеет права требования соразмерной платы от заинтересованных в сервитуте лиц, т. е. за проход и проезд через его участок. Однако при невозможности или существенном затруднении в использовании участка, обремененного публичным сервитутом, интересы правообладателя учтены специальным механизмом. Взамен платы предусмотрено либо изменение границ предоставленного земельного участка, либо предоставление такому переселенцу (после подачи заявления уполномоченному органу) другого участка из состава земель по программе «Дальневосточный гектар» или «Арктический гектар». Кроме того, публичный сервитут на дальневосточных землях устанавливается с учетом результатов общественных слушаний.

Для увеличения численности и вовлечения новых участников дальневосточной земельно-переселенческой программы широко применяются меры

господдержки и экономического стимулирования, включающего разнообразные льготы и преференции. И это не только подъемные переселенцам, льготная ипотека и кредиты для осуществления строительства на новом месте, квоты на заготовку древесины для индивидуального жилищного строительства, но и выделение грантов для начинающих фермеров. Однако самой востребованной среди получателей «дальневосточного гектара» мерой экономического стимулирования является получение специальных льготных кредитов для малого или среднего предпринимательства.

Новой беспрецедентной мерой социальной поддержки стала льготная ипотека на пятилетний срок под 2 % годовых, выделяемая для приобретения молодыми семьями жилья. Эта мера впервые была обозначена президентом России в 2019 г. в рамках Восточного экономического форума [4]. Тогда же главой государства была выдвинута инициатива по удвоению зарплат врачам и учителям в регионах Дальневосточного федерального округа по специальной программе «Земский доктор» и «Сельский учитель» [5]. Подобные социально-экономические меры невозможны без их государственного финансирования и субсидирования, но они важны для привлечения и переселения на дальневосточные территории новых высококвалифицированных специалистов.

Следует отметить, что современная земельно-переселенческая государственная программа, направленная на освоение за счет безвозмездного предоставления удаленных от центральной части страны дальневосточных и арктических земель, рассчитана на длительный период ближайшего двадцатилетия. При этом определенные сложности, которые неминуемо встречаются в первые годы при правоприменении серьезно измененных или абсолютно новых законодательных механизмов, приводят к корректировке отдельных правовых норм, но не меняют цели и задачи амбициозной программы госуправления земельными ресурсами этих удаленных территорий. Можно надеяться, что комплекс мер организационно-правового, социально-экономического и природозащитного характера, предусмотренных и реализуемых не только на федеральном, но и на региональном уровне, а также возрастающий темп реализации программы обеспечат успешное выполнение современной земельной политики, направленной на достижение геополитических и демографических целей.

Список источников и литературы

1. 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 (дата обращения: 17.11.2024).
2. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.
3. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
4. Минвостокразвития России раскрыло механизм предоставления «Дальневосточной ипотеки» под 2% // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://minvr.gov.ru/press-center/news/minvostokrazvitiya-rossii-raskrylo-mekhanizm-predostavleniya-dalnevostochnoy-ipoteki-pod-2-23538 (дата обращения: 17.11.2024).
5. Путин предложил увеличить выплаты по программам «Земский доктор» и «Сельский учитель» на Дальнем Востоке // Парламентская газета. 2019. 5 сент. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.

pnp.ru/social/putin-predlozhil-uvelichit-vyplaty-po-programmam-zemskiy-doktor-i-selskiy-uchitel-na-dalnem-vostoke.html?ysclid=meif147asq685047821 (дата обращения: 17.11.2024).

6. Якутские общественники против программы «Дальневосточный гектар». Скандал. Расследования // Информ Полис online. 2016. 16 июня. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.infpol.ru/115682-yakutskie-obshchestvenniki-protiv-programmy-dalnevostochnyy-gektar-skandal-rassledovaniya (дата обращения: 17.11.2024).
7. «Якутский гектар» будут выделять на территориях трех районов республики // Мой бизнес: портал малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://мойбизнес14.рф/news/yakutskij-gektar-budut-vydelyat-na-territoriyah-treh-rajonov-respubliki/?ysclid=meibo1rowg603813188 (дата обращения: 17.11.2024).



В.В. Никишин

Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации, Санкт-Петербург

v.v.nikishin@mail.ru

Роль межведомственного информационного взаимодействия в правовом обеспечении устойчивого природопользования

Аннотация

Статья посвящена роли межведомственного электронного взаимодействия в правовом регулировании природопользования, осуществляемого в границах единых территорий. Анализируется применение экосистемного подхода в природоресурсном законодательстве и складывающийся опыт судебной практики. Сделан вывод о необходимости качественного улучшения системы информационного обеспечения природопользования, основанной на инструментах, позволяющих осуществлять информационный обмен с использованием единых унифицированных правил.

Ключевые слова: природопользование, экосистемный подход, межведомственное информационное взаимодействие, природоресурсное законодательство

V.V. Nikishin

St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, St. Petersburg

v.v.nikishin@mail.ru

The role of interdepartmental information interaction in the legal support of sustainable environmental management

Abstract

The article is devoted to the role of interdepartmental electronic interaction in the legal regulation of nature management, carried out within the boundaries of single territories. The application of the ecosystem approach in natural resource legislation and the emerging experience of judicial practice are analyzed. The author comes to the conclusion that it is necessary to qualitatively improve the system of information support for nature management, based on tools that allow information exchange using unified unified rules.

Keywords: environmental management, ecosystem approach, interagency information interaction, natural resource legislation

Устойчивое природопользование исследователи связывают с интересами настоящего и будущих поколений и воспроизводством природных благ, основанном на неистощительном использовании природных ресурсов. При этом рациональное природопользование видится более результативным, нежели неистощительный его вид, поскольку оно направлено на увеличение устойчивости экологических систем [16].

С другой стороны, говорят о принципе «устойчивости права природопользования», основанном на гарантированной длительности, стабильности осуществления деятельности природопользователей, когда такое право может быть прекращено только по основаниям, указанным в законе [15, с. 178]. Не случайно Конституционный суд РФ посчитал наделение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих пользование животным миром на основании долгосрочных лицензий, правом заключать охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона как меру, стимулирующую их «заинтересованность в устойчивом использовании, воспроизводстве и охране объектов животного мира и иных природных ресурсов» [1].

Констатируется, что для достижения устойчивого природопользования во всех секторах хозяйственной и иной деятельности законодателем используется экосистемный подход [17]. Так, закон «О животном мире» регулирует отношения в области охраны и использования животного мира и среды его обитания, в том числе в целях устойчивого использования всех его компонентов, а стратегические цели сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира достигаются в результате формирования «условий, обеспечивающих развитие и внедрение экосистемного подхода к использованию природных ресурсов для достижения устойчивого природопользования» [6].

Заметим, что судами рассматриваются доводы о необходимости поддерживать устойчивый характер установленного нормативными правовыми актами порядка общественных отношений в сфере природопользования (постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 27 января 2011 г. по делу № А28-10330/2010). Подтверждается необходимость укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности «в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений» (решение Малопургинского районного суда Удмуртской Республики от 13 июня 2012 г. по делу № 2-547/2012).

Имеющаяся в России единая система межведомственного электронного взаимодействия активно используется при предоставлении в пользование природных ресурсов, располагающихся в границах единых территорий. Например, в числе документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, посредством межведомственного информационного взаимодействия уполномоченным органом могут быть запрошены: выписка из ЕГРН об испрашиваемом земельном участке; государственное задание, предусматривающее выполнение мероприятий по государственному геологическому изучению недр; государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр; охотхозяйственное соглашение; решение о предоставлении в пользование водных биологических ресурсов, либо договор о предоставлении рыбопромыслового участка, либо договор пользования водными биологическими ресурсами; договор пользования рыбоводным участком [14].

В случае использования лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых уполномоченные органы получают путем межведомственного информационного взаимодействия сведения о наличии лицензии

на пользование недрами, государственного задания или государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр для государственных нужд [10].

При подготовке и принятии решения о предоставлении водного объекта в пользование исполнительный орган или орган местного самоуправления может запрашивать сведения о выделенных и предоставленных в пользование рыбоводных участках; о правах на земельные участки, необходимые для осуществления водопользования; о выданной лицензии на пользование недрами в отношении участков недр в границах заявленной к использованию части водного объекта [4].

Характерно, что при предоставлении природных ресурсов в пользование и актуализации сведений о них могут использоваться данные государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых [8], государственного реестра участков недр [9], государственного лесного реестра [2], государственного водного реестра [5].

В свою очередь, Единый государственный реестр недвижимости включает раздел «Записи о земельном участке», содержащий как основные, так и дополнительные сведения о земельном участке, в том числе наименование лесничества, участкового лесничества, номера лесных кварталов, к которым относится указанный участок, целевое назначение лесов; вид водного объекта, его наименование; сведения об иных природных объектах, расположенных в границах земельного участка, в объеме сведений, поступивших в порядке межведомственного информационного взаимодействия [13].

Тем не менее судебная практика изобилует примерами, связанными с наличием противоречивых учетных данных о природных ресурсах, включая случаи комплексного использования природных ресурсов, располагающихся в границах единых территорий (см. постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 мая 2012 г. № 16576/11; решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 24 августа 2018 г. по делу № А07-9058/2018; решение Калининского районного суда г. Новосибирска Новосибирской области от 5 сентября 2019 г. по делу № 2-1908/2019). Как решается данная проблема? Еще в 2004 г. территориальные фонды информации Министерства природных ресурсов РФ обязывались представлять информационно-аналитические материалы о состоянии недр, водных, лесных и иных природных ресурсов [12] и должны были аккумулировать такие информационные ресурсы [11]. Сегодня же Министерство природных ресурсов и экологии РФ собирается обеспечить как интеграцию с существующими и планируемыми к внедрению государственными информационными ресурсами, так и обмен данными с иными ведомствами [7].

Для достижения подобной интеграции необходимо, чтобы данные ЕГРН были сопоставимы и взаимоувязаны с уже имеющимися данными «природоресурсных» кадастров и реестров. Например, Федеральному агентству лесного хозяйства до 1 января 2024 г. было поручено разработать форматы сведений в единой системе межведомственного электронного взаимодействия (используемые в процессе межведомственного информационного взаимодействия при ведении государственного лесного реестра), схемы для формирования документов в процессе такого взаимодействия при ведении государственного лесного реестра, формат этих документов и разместить их на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [3].

Попытки создать единую информационную систему учетных данных о предоставляемых в пользование и используемых природных ресурсах не новы. Еще в 2004 г. федеральные государственные учреждения территориальные фонды информации Министерства природных ресурсов России по природным ресурсам и охране окружающей среды в федеральных

округах и субъектах Российской Федерации обязывались представлять информационно-аналитические материалы о состоянии недр, водных, лесных и иных природных ресурсов [12]. Территориальные же фонды информации по природным ресурсам и охране окружающей среды должны были аккумулировать соответствующие информационные ресурсы (сведения о лицензиях, разрешительных документах и договорах, обосновывающих природопользование: лицензионных соглашениях, лицензиях на водопользование и договорах водопользования, лесорубочных билетах, ордерах и лесных билетах, договорах аренды участков лесного фонда, договорах безвозмездного пользования; в части кадастровых и реестровых учетных данных — сведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного водного и лесного кадастров, государственного реестра лицензий на пользование недрами) [11].

И сегодня Министерство природных ресурсов и экологии РФ планирует обеспечить интеграцию с существующими и разрабатываемыми государственными информационными ресурсами и государственными информационными системами для функционирования тематических информационных систем и обмен данными между этими информационными системами, а также обмен данными с информационными системами иных ведомств [7].

Таким образом, обеспечение устойчивого природопользования официально закрепляется как основное направление государственной экологической политики, реализация которой предполагает экосистемный подход к использованию природных ресурсов. Опыт же судебной практики подтверждает наличие противоречивых учетных данных о природных ресурсах и правовых основаниях природопользования, реализуемого в границах единых территорий. Сбои информационного обмена данными не только препятствуют соблюдению экосистемных правил природопользования, но и чреваты нарушением прав лиц, осуществляющих комплексное использование природных ресурсов.

Приоритетом государственной политики в области устойчивого природопользования должно явиться качественное улучшение системы информационного обеспечения, основанное на инструментах, позволяющих осуществлять информационный обмен с использованием единых унифицированных правил. Данные Единого государственного реестра недвижимости при этом должны перманентно актуализироваться и быть сопоставимы, взаимоувязаны с данными кадастров и реестров в сфере природопользования (государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного реестра участков недр, государственного лесного реестра, государственного водного реестра и т. п.).

Список источников и литературы

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона “Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 4101.
2. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2023 г. № 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра» (вступает в силу с 1 января 2025 г., за исключением пункта 3, который вступает в силу с 28 августа 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2023. № 36. Ст. 6705.
3. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 1944 «О порядке межведомственного информационного взаимодействия при ведении государственного лесного реестра» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 45. Ст. 7726.
4. Постановление Правительства РФ от 19 января 2022 г. № 18 «О подготовке и принятии решения о предоставлении водного объекта в пользование» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 4. Ст. 645.

5. Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.
6. Распоряжение Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р «О Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 927.
7. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 17 июня 2022 г. № 416 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации на 2022–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_424454 (дата обращения: 07.10.2024).
8. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 20 мая 2021 г. № 350 «Об утверждении Порядка составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110210029?ysclid=mejotfwhyo30322066 (дата обращения: 07.10.2024).
9. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29 октября 2020 г. № 865 «Об утверждении Порядка государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, государственного реестра участков недр, предоставленных в пользование, и лицензий на пользование участками недр» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102030034 (дата обращения: 07.10.2024).
10. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 7 июля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых и Перечня случаев использования лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых без предоставления лесного участка, с установлением или без установления сервитута» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011270026 (дата обращения: 07.10.2024).
11. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 20 июня 2005 г. № 169 «Об утверждении Временного регламента информационного взаимодействия федеральных государственных учреждений — территориальных фондов информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по федеральным округам и субъектам Российской Федерации с находящимися в ведении МПР России федеральной службой и федеральными агентствами» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=368826 (дата обращения: 07.10.2024).
12. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 13 февраля 2004 г. № 120 «Об организации фонда экологической информации Министерства природных ресурсов Российской Федерации и утверждении Регламента представления информации о природопользовании и состоянии окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=327699 (дата обращения: 07.10.2024).
13. Приказ Федеральной службы государственной регистрации от 7 декабря 2023 г. № П/0514 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402010041?ysclid=mej1ow13gh444456516 (дата обращения: 07.10.2024).
14. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 2 сентября 2020 г. № П/0321 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=606291471&backlink=1&nd=102866726&rdk=8 (дата обращения: 07.10.2024).
15. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо, 2010. 668 с.
16. Лунева Е.В. Эколого-правовое регулирование рационального природопользования: междисциплинарный аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1. С. 140–147.
17. Пермиловский М.С., Вилова М.Г., Вилова Т.В. Актуальные эколого-правовые аспекты развития арктического права: монография. М.: Юстицинформ, 2021. 156 с.

Т.В. Петрова

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

tp1403@yandex.ru

Проблемы целевого использования экологических платежей

Аннотация

Статья посвящена критическому анализу правового механизма целевого использования платы за негативное воздействие на окружающую среду, средств, взымаемых в виде административных штрафов за экологические правонарушения, а также средств, взыскиваемых в порядке возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Ключевые слова: экологические платежи, целевое расходование, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, плата за негативное воздействие на окружающую среду, возмещение причиненного окружающей среде вреда

T.V. Petrova

Lomonosov Moscow State University, Moscow

tp1403@yandex.ru

Problems of target use of environmental payments

Abstract

The article is devoted to a critical analysis of the legal mechanism for the targeted use of payment for negative environmental impacts, funds collected in the form of administrative fines for environmental offenses, as well as funds recovered in compensation for damage caused to the environment.

Keywords: environmental payments, targeted spending, elimination of accumulated environmental damage, payment for negative environmental impact, compensation for damage caused to the environment

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 21 апреля 2021 г. было предложено «окрасить» экологические платежи, поступающие в федеральный бюджет, и придать им целевой характер для финансирования мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде и по ее оздоровлению. Под экологическими платежами подразумевается не только плата за негативное воздействие на окружающую среду, но и штрафы за экологические правонарушения, а также средства, взыскиваемые в порядке возмещения вреда, причиненного окружающей среде [13]. К названным платежам следует также отнести экологический и утилизационный сборы.

При внесении изменений в законодательство во исполнение Послания Президента РФ обозначенные задачи были конкретизированы. В Послании были упомянуты только те экологические платежи, которые подлежат зачислению в федеральный бюджет. Однако целевое назначение приобрела и плата за негативное воздействие на окружающую среду, которая, согласно Бюджетному кодексу РФ (БК РФ) [1], не подлежала зачислению в федеральный бюджет, но направлялась в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты в пропорциях 40 и 60 % соответственно (ст. 57 и 62 БК РФ).

Все перечисленные выше «экологические» платежи относятся в соответствии с бюджетным законодательством к неналоговым доходам федерального, региональных и местных бюджетов, что позволяет придать им целевой характер и обеспечить их расходование на конкретные природоохранные цели. Налоговые платежи (налоги), как это прямо следует из БК РФ, не могут иметь целевого характера и выполняют в рамках российской налоговой системы преимущественно фискальные, а не компенсационные или регулирующие функции.

Мнение о необходимости расходования данных платежей, и в первую очередь платы за негативное воздействие на окружающую среду, на цели охраны окружающей среды на протяжении многих лет преобладала в эколого-правовой доктрине [6; 9; 11; 12 и др.]. Целевое расходование обуславливало необходимость придания этим платежам неналогового характера и их правового регулирования в рамках законодательства об охране окружающей среды, а не налогового законодательства.

В отличие от эколого-правовой доктрины в доктрине финансового, в том числе налогового, права всегда преобладала позиция о необходимости трансформации публично-правовых неналоговых экологических платежей (платы за негативное воздействие на окружающую среду, экологического сбора, утилизационного сбора) в налоги и сборы, регулируемые налоговым законодательством. В частности, вместо платы за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренной Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 16–16.6) [2], предлагается некий экологический налог [4; 5; 7; 8; 10; 14 и др.]. Основные аргументы сторонников налоговой формы платы за негативное воздействие на окружающую среду сводятся преимущественно к тому, что администрирование платы должно осуществляться налоговыми органами, а не органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора). Это, по их мнению, является основной гарантией соблюдения законности и обеспечения полноты поступления платы в бюджеты.

При этом, однако, не учитывается тот факт, что определение платежной базы (объемов выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления), корректировка платежной базы с учетом фактических обстоятельств хозяйственной деятельности плательщиков, сведения о предполагающих применение повышающих или понижающих коэффициентов к ставкам платы действиях плательщиков и проч. являются частью надзорно-контрольной

деятельности органов Росприроднадзора, уполномоченных на осуществление государственного экологического контроля (надзора).

Говоря о целевом характере «экологических платежей», нельзя не упомянуть ранее существовавший механизм их аккумулирования и расходования через систему внебюджетных (а позднее — бюджетных) целевых экологических фондов. Оценивая в целом позитивно новеллы законодательства, связанные с целевым расходованием перечисленных выше экологических платежей, необходимо указать и на ряд изъянов в правовом механизме расходования данных средств. Как следует из ст. 16.6 Федерального закона «Об охране окружающей среды», плата за негативное воздействие на окружающую среду направляется на выявление объектов накопленного вреда окружающей среде, на организацию ликвидации накопленного вреда в случае наличия на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) таких объектов. В случае отсутствия объектов накопленного вреда плата, зачисленная в соответствующие бюджеты, должна расходоваться на иные мероприятия по предотвращению и (или) снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности. Перечисленные цели расходования платы конкретизированы в подзаконном акте Правительства РФ — Правилах разработки и согласования плана мероприятий, указанных в п. 1 ст. 16.6, п. 1 ст. 75.1 и п. 1 ст. 78.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», субъекта Российской Федерации (далее — правила) [3].

Представляется, что далеко не все перечисленные в правилах мероприятия можно рассматривать как ликвидацию последствий того негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, которое облагается платой. Представляется логичным расходование средств от взимания данной платы на реализацию мероприятий по охране атмосферного воздуха, водных объектов, по рекультивации земель, загрязненных в результате размещения отходов. Однако сложно усмотреть связь между основаниями взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и мероприятиями по лесовосстановлению, лесоразведению, формированию запаса семян лесных растений и проч. Не умаляя значения мер по охране и восстановлению лесов, животного мира, недр, следовало бы все же исключить их из этого перечня и законодательно закрепить для них иной порядок бюджетного финансирования.

По смыслу ст. 78.2. Федерального закона «Об охране окружающей среды» на аналогичные цели (а именно на выявление и ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, а при их отсутствии — на иные перечисленные в правилах мероприятия) направляются и средства от платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным объектам, вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении такого вреда. Возникает закономерный вопрос: а не должны ли эти денежные средства направляться в первую очередь на ликвидацию того конкретного вреда окружающей среде, ее отдельным компонентам (водным объектам, земле, животному миру, лесам, почвам и проч.), по факту причинения которого были предъявлены исковые требования? Создается реальная угроза того, что без финансирования останутся мероприятия, которые необходимо провести для устранения вреда в натуре (например, по очистке водных объектов от загрязнения, по рекультивации нарушенных или загрязненных земель и проч.).

Список источников и литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721 (дата обращения: 02.12.2024).
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 8 августа 2024 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=19&nd=102074303 (дата обращения: 02.12.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2022 г. № 1370 «О порядке разработки и согласования плана мероприятий, указанных в пункте 1 статьи 16.6, пункте 1 статьи 75.1 и пункте 1 статьи 78.2 Федерального закона "Об охране окружающей среды", субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 33. Ст. 5901.
4. Васянина Е.Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 40–44.
5. Васянина Е.Л. Роль налогового права в механизме регулирования государственных доходов // Налоги. 2014. № 3. С. 31–35.
6. Вершило Н.Д., Вершило Т.А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 1. С. 18–24.
7. Иванов М.О. О трансформации платы за негативное воздействие на окружающую среду в экологический налог // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2024. № 6. С. 31–44.
8. Колесникова О.В. Замена платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическим налогом как фактор укрепления законности в сфере администрирования доходов бюджетов Российской Федерации // Налоги. 2019. № 6. С. 36–39.
9. Марьин Е.В. Финансирование охраны окружающей среды и рационального природопользования: бюджетно-правовые и налоговые механизмы // Финансовое право. 2012. № 6. С. 5–9.
10. Пепеляев С.Г. Налоги: реформы и практика. М.: Статут, 2005. 285 с.
11. Петрова Т.В. Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Экологическое право. 2010. № 6. С. 28–33.
12. Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150–160.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. № 87.
14. Правовые основы природоресурсного налогообложения: учебное пособие для бакалавров и магистров / под общ. ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2017. 158 с.



Фото: Wikipedia

Е.С. Пышьева

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

alena-pes@mail.ru

Правовое регулирование раскрытия экологической информации: отечественный и зарубежный опыт

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопроса раскрытия экологической информации, предоставления общественности доступа к ней посредством официальных сайтов и государственных информационных систем. Изучен российский опыт развития законодательства об экологической информации и опыт зарубежных стран. Особое внимание уделено созданию и значению ФГИС «Экомониторинг». Выявлены имеющиеся проблемы в данной сфере отношений и даны рекомендации по их разрешению.

Ключевые слова: экологическая информация, окружающая среда, открытость данных, ФГИС «Экомониторинг», Китай, отчетность по ESG

E.S. Pyshyeva

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

alena-pes@mail.ru

Legal regulation of environmental information disclosure: domestic and foreign experience

Abstract

The article is devoted to the study of the issue of disclosure of environmental information, providing public access to it through official websites and government information systems. The Russian experience in the development of legislation on environmental information and the experience of foreign countries has been studied. Special attention is paid to the creation and significance of FGIS "Ecomonitoring". The existing problems in this area of relations are identified and recommendations for their resolution are given.

Keywords: environmental information, environment, data openness, FGIS "Ecomonitoring", China, ESG reporting

Раскрытие экологической информации — это предоставление сведений о состоянии окружающей среды всем заинтересованным лицам независимо от целей получения данных. Субъектами деятельности по раскрытию данной информации являются государственные органы и органы местного самоуправления, юридические и физические лица. Основанием для этого выступают не только законодательные требования, но и общественный спрос, растущая социальная ответственность бизнеса и обострение экологических проблем.

Термин *раскрытие экологической информации* широко употребляется в международной практике, в большинстве случаев применительно к организациям [7; 12]. В российском законодательстве говорится об открытости, общедоступности экологической информации.

На международном уровне действует Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), подписанная в г. Орхусе в Дании 25 июня 1998 г. РФ до настоящего времени не является участником данной конвенции, но опирается на ее положения при разработке внутреннего экологического законодательства. Так, указанная конвенция предписывает создание обязательных систем для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду; незамедлительное и без задержки распространение информации, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба среди потенциально затрагиваемых угрозой членов общества.

Согласно ст. 4.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — закон № 7-ФЗ) [3], экологическая информация является общедоступной, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне. Другими словами, каждый вправе получить сведения об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, об эксплуатируемых объектах хранения отходов и объектах захоронения отходов, о развитии экзогенных геологических процессов по территории Российской Федерации, о пунктах приема отработанных ртутьсодержащих ламп и т. д.

В России законодательство об экологической информации находится в стадии формирования. Важную роль в его развитии сыграло принятие Федерального закона от 9 марта 2021 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон № 39-ФЗ) [1], который систематизировал данные о состоянии окружающей среды. Принятие данного закона призвано способствовать реализации закрепленного в ст. 42 Конституции РФ права человека на достоверную информацию о состоянии окружающей среды [11].

Закон № 39-ФЗ закрепил дефиницию и состав понятия «информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)», обязанность федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления размещать такую информацию на официальных сайтах и с использованием федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды и др. До вступления в силу закона № 39-ФЗ не было полноценного механизма предоставления информации о реальном состоянии окружающей среды. Вследствие этого многие граждане не знали, на каких ресурсах можно найти экологическую информацию.

Несомненным достижением закона № 39-ФЗ является исключение информации о состоянии

окружающей среды из состава сведений, представляющих коммерческую тайну (ст. 5 Федерального закона № 98-ФЗ от 29 июля 2004 г. «О коммерческой тайне») [2]. Если до принятия данного закона организации могли ссылаться при раскрытии информации на нормы о коммерческой тайне и не предоставлять сведения, важные для общества и государства, то теперь такая возможность исключена.

В 2023 г. закон № 7-ФЗ был дополнен ст. 4.4, предусматривающей создание новой информационной системы в области охраны окружающей среды — федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды (ФГИС «Экомониторинг»). Данная система должна устранить множественность, а порой и противоречивость источников экологической информации, упорядочить имеющуюся информацию и в то же время расширить ее. В этой системе, в частности, будет отражаться следующая информация:

1) о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв и иных компонентов природной среды;
2) радиационной обстановке;
3) стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ;
4) обращении с отходами производства и потребления;
5) состоянии экологической системы озера Байкал;
6) состоянии многолетней (вечной) мерзлоты и иное.

Субъектами, обязанными размещать в информационной системе на безвозмездной основе информацию, станут федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также юридические лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, которые в соответствии с законодательством обязаны представлять в органы власти информацию о состоянии окружающей среды. Эта информация будет использоваться при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Предполагается, что работы по созданию ресурса будут идти в 2024–2025 гг., а запуск ФГИС запланирован на март 2025 г. [9].

Оператором ФГИС «Экомониторинг» назначена публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (РЭО). По словам ее генерального директора Дениса Буцаева, «результатом должна стать всеобъемлющая оценка окружающей среды и прогнозирование изменений в ее состоянии для принятия наиболее эффективных решений и предотвращения вреда среде. Кроме того, полученная информация станет основной для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды» [8].

Вместе с тем экологическое законодательство в настоящее время не содержит конкретных требований к предоставляемой и размещаемой информации (достоверность, полнота, краткость, ясность формулировок, сроки предоставления и т. д.). Нередко размещаемая государственными органами экологическая информация является устаревшей, вовремя не обновляется, а значит, не соответствует действительной экологической ситуации [13, с. 108]. Так, в Постановлении Правительства РФ от 16 декабря 2021 г. № 2314 при описании содержания экологической информации, сроков ее размещения и обновления используется такая формулировка, как «по мере поступления информации» [4]. Указание таких требований в законе позволит снизить риски представления природопользователями недостоверной, неполной информации. Принятие этих норм будет способствовать решению проблемы охраны природы.

Размещаемая на официальных сайтах и в информационных системах информация не только даст

представление о состоянии окружающей среды в отдельном регионе, местности, в государстве в целом, но и позволит выявлять, прогнозировать неблагоприятные последствия, а также разрабатывать конкретные мероприятия по недопущению ухудшения ситуации и ликвидации ущерба, причиненного окружающей среде.

Если в РФ к проблеме открытости экологической информации только начинают обращаться в законодательстве, то в зарубежных странах уже имеется накопленный опыт и более развита законодательная база. В зарубежном правопорядке растет внимание законодателя к регулированию вопросов раскрытия публичными организациями нефинансовой информации — экологической, социальной и информации в области корпоративного управления. Ее наличие в отчетности влияет на оценку прозрачности компании, характеризует ее с точки зрения инвестиционной привлекательности [7]. Интересен в этом смысле опыт Китая, где расположено большое количество промышленных предприятий, загрязняющих атмосферный воздух, и где действуют отдельные нормативные акты в этой сфере. За последнее десятилетие в Китае наблюдается рост количества компаний, публикующих добровольную отчетность по ESG (в ней отражается информация о том, как компания управляет рисками и возможностями, связанными с экологической, социальной и управленческой деятельностью). Вместе с тем большинство китайских компаний набрали значительно более низкие, чем в среднем по миру, показатели отчетности по ESG, несмотря на улучшения за последние два года, по сравнению со странами ЕС, США и Японии [12].

Причинами раскрытия экологической информации в Китае являются не только общественный запрос и растущая социальная ответственность бизнеса, но и новые международные требования к финансовым организациям о раскрытии информации об устойчивом развитии. Международные неправительственные организации разработали стандарты и установили рамки раскрытия информации, которые согласуются с международной практикой. Примерами таких организаций являются Глобальная инициатива по отчетности (*англ.* Global Reporting Initiative, GRI), Целевая группа по раскрытию финансовой информации, связанной с климатом (*англ.* Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD), Совет по стандартам раскрытия информации о климате (*англ.* Climate Disclosure Standards Board, CDSB), Проект раскрытия информации о выбросах углерода (CDP, ранее the Carbon Disclosure Project) и Фонд отчетности о стоимости (*англ.* Value Reporting Foundation, VRF).

В 2021 г. в Китае были приняты административные меры по раскрытию корпоративной экологической информации, вступившие в силу 8 февраля 2022 г. [6; 10]. Они установили:

- обязательную ESG-отчетность для компаний;
- ответственность за нарушения;
- перечень подотчетных компаний (среди них должны пройти обязательный аудит чистого производства компании, которые 1) выбрасывают загрязняющие вещества, превышающие национальные или местные стандарты, 2) превышают установленный лимит энергопотребления на единицу продукции, 3) используют токсичное и вредное сырье для производства или выбрасывают токсичные и вредные вещества во время производства и др.);
- требования к раскрываемой информации: компании обязаны своевременно, правдиво, точно и полно раскрывать экологическую информацию; раскрываемая экологическая информация должна быть краткой, ясной и понятной и не должна содержать ложных записей, вводящих в заблуждение утверждений или серьезных упущений;

- публикацию информации на государственном портале;
- размеры штрафов.

В других странах также наблюдается тенденция по раскрытию экологической информации перед общественностью. Это обусловлено прежде всего тем, что страны являются участницами Орхусской конвенции и призваны исполнять предусмотренные ею обязательства. Так, в Казахстане информация о состоянии окружающей среды доступна через Государственный фонд экологической информации (ГФЭИ), который был создан в 2009 г. Действует Единый экологический интернет-ресурс Министерства экологии и природных ресурсов Республики Казахстан, через который и осуществляется доступ к ГФЭИ. Предоставление информации из фонда осуществляется через государственную услугу «Предоставление экологической информации». Информация в ГФЭИ передается государственными органами и юридическими лицами в письменном виде, электронной, аудиовизуальной или иной формах.

В Республике Беларусь функционирует информационная система «Экологический портал Республики Беларусь» (создан в 2020 г.). В Федеративной Республике Германия действует информационный портал с экологической информацией PortalU, который был запущен в 2006 г. [5, с. 95].

Из изложенного можно сделать вывод об общей положительной тенденции развития как отечественного законодательства о раскрытии экологической информации, так и зарубежного, которое вместе с тем опережает отечественное. Полезным будет учет в российском законодательстве иностранных норм (например, в части установления конкретных требований к раскрываемой экологической информации, обязательности ESG-отчетности). Надежды по устранению имеющейся противоречивости экологической информации возлагаются на разрабатываемую в настоящее время ФГИС «Экомониторинг», которая упорядочит и сделает более доступными для пользователей сведения о состоянии окружающей среды в целом и отдельных ее компонентах, получаемых в режиме «одного окна».

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 9 марта 2021 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378689 (дата обращения: 16.11.2024).
2. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48699 (дата обращения: 16.11.2024).
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 8 августа 2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823 (дата обращения: 16.11.2024).
4. Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2021 г. № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403973 (дата обращения: 10.12.2024).
5. Авдей А.Г., Хатеневич Т.Г. Административно-правовые аспекты эколого-информационного обеспечения граждан в контексте реализации права на благоприятную окружающую среду // Вестник Белорусского государственного экономического университета. 2022. № 3(152). С. 90–98.

6. Административные меры по раскрытию корпоративной экологической информации в соответствии с законом (перевод с китайского языка) // Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202112/t20211221_964837.html (дата обращения: 10.12.2024).
7. Батаева Б.С. Оценка интереса инвесторов к нефинансовой информации публичных компаний. Зарубежный опыт // Управленческие науки в современном мире. 2015. Т. 1, № 1. С. 262–266.
8. В России с нуля строится система контроля окружающей среды. Подрядчикам предлагают использовать Python и PostgreSQL // Cnews. 2024. 28 марта. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://gov.cnews.ru/news/top/2024-03-27_nachalas_razrabotka_pokotoroe (дата обращения: 10.12.2024).
9. В России появится информационная система состояния окружающей среды // Информационное агентство ТАСС. 2024. 20 марта. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://tass.ru/obschestvo/20292517 (дата обращения: 10.12.2024).
10. Опубликованы меры по раскрытию предприятиями КНР экологической информации // Eurasia Development Limited (ED): официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://chinahi.tech/perspectives/china_esg_feb_2022 (дата обращения: 10.12.2024).
11. Пышьева Е.С. Законодательное обеспечение права на достоверную экологическую информацию: современное состояние и пути развития // Материалы Международной научной конференции молодых ученых и специалистов, посвященной 150-летию со дня рождения А.Я. Миловича: сборник статей. М.: РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева, 2024. С. 601–605.
12. Степченкова О.С. ESG-регулирование и раскрытие экологической информации в Китае // Устойчивое развитие в условиях глобальных вызовов: сборник научных статей Международной конференции. СПб.: СПбГЭУ, 2022. С. 200–209.
13. Сусликова К.С. О конституционном праве на достоверную информацию об окружающей среде и некоторых проблемах его реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1(52). С. 104–110.



Фото: Freepik

Ф.П. Румянцев

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

odo-328@mail.ru

Законодательные новеллы о государственной регистрации прав на вспомогательные объекты недвижимости

Аннотация

В статье анализируются положения Федерального закона от 29 октября 2024 г. № 370, направленные на государственную регистрацию объектов вспомогательного использования, которые расположены на земельных участках, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства. Отмечается дискуссионность критериев, предлагаемых для разграничения хозяйственных построек на движимое и недвижимое имущество. Показана целесообразность разработки новой, более универсальной характеристики, позволяющей квалифицировать такие постройки в существующем многообразии строений и сооружений как объекты недвижимости.

Ключевые слова: строения и сооружения, вспомогательные объекты, хозяйственные постройки, объекты капитального строительства, государственная регистрация, налогообложение

F.P. Rumyantsev

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

odo-328@mail.ru

Legislative innovations on state registration of rights to auxiliary real estate objects

Abstract

The article analyzes the provisions of the Federal Law of October 29, 2024 No. 370, aimed at state registration of auxiliary use objects located on land plots used for personal subsidiary farming, gardening, vegetable gardening, individual housing construction. The debatable nature of the criteria proposed for distinguishing outbuildings into movable and immovable property is noted. The advisability of developing a new, more universal characteristic is indicated, allowing them to be classified as real estate objects in the existing variety of buildings and structures.

Keywords: buildings and structures, auxiliary objects, outbuildings, capital construction projects, state registration, taxation

Одной из публичных целей в сфере недвижимости является признание возведенных зданий, строений и сооружений оборотоспособными для совершения их правообладателями разрешенных гражданско-правовых сделок. Одновременно с признанием недвижимой вещи оборотоспособной она становится объектом налогообложения. Для достижения этих целей законодатель, начиная с принятия в 2006 г. закона «О дачной амнистии» [6], системно формирует нормативно-правовую базу, позволяющую лицам, у которых имеются незарегистрированные объекты недвижимости, воспользоваться упрощенной процедурой государственной регистрации права собственности на такие виды недвижимого имущества. Следует отметить, что данная законодательная инициатива успешно оправдала себя, позволив легализовать значительное количество возведенных, но незарегистрированных объектов недвижимости. При этом следует отметить, что закон позволяет дополнительно к предоставленным садовым участкам оформить в собственность и примыкающие земельные участки, которые на протяжении длительного времени не использовались их правообладателями, — так называемые прирезки [9]. После принятия закона «О дачной амнистии» законодатель последовательно стал расширять сферу применения упрощенной регистрации прав на незарегистрированное недвижимое имущество, дополнив нормативную базу законом «О лесной амнистии» [5], позволяющей зарегистрировать жилые здания, оказавшиеся в силу разных причин в границах земель лесного фонда, примыкающего к черте населенных пунктов. Указанный закон закрепляет преимущество сведений об объекте недвижимости, занесенных в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), перед сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, обеспечивая тем самым признание права на возведенные строения присутствующим.

Очередным шагом в расширении сферы применения законодательства об упрощенной регистрации прав на незарегистрированные объекты недвижимости стало принятие 29 октября 2024 г. Федерального закона № 370 (далее — закон № 370-ФЗ) [4], позволяющего осуществить государственную регистрацию права собственности на вспомогательные постройки, представленные банями, сараями, летними кухнями, навесами, присутствующие в абсолютном большинстве случаев у владельцев земельных участков, используемых для индивидуального жилищного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства или для садоводства. При этом в качестве разграничительного критерия, позволяющего осуществить государственную регистрацию права собственности в упрощенном порядке на вспомогательные объекты в статусе объектов недвижимости, законодатель использует условие соответствия конструктивных характеристик данных строений и сооружений, позволяющих отнести их к объектам капитального строительства. Во всех иных случаях, как следует из текста закона, такие же по функциональному назначению вспомогательные хозяйственные постройки (бани, сараи, теплицы, навесы, летние кухни и др.), но относящиеся по своим конструктивным характеристикам к некапитальным строениям и сооружениям, принадлежат правообладателям земельных участков на праве собственности как движимое имущество, а следовательно, они не будут включаться в налогооблагаемую базу, т. е. на все некапитальные хозяйственные постройки право собственности у их обладателей возникает в соответствии с нормой, предусмотренной абз. 1 п. 1 ст. 218 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ): как вещи, созданной лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов [2]. Таким образом, законодатель, применяя критерий капитальности построенных объектов на примере вспомогательных строений и сооружений, предлагает руководствоваться

указанной характеристикой в регулировании классификации вещей на движимое и недвижимое имущество. Вопрос об универсальности критерия, используемого законодателем в разграничении предметов материального мира на движимое и недвижимое имущество, остается одним из наиболее дискуссионных [10]. Закрепленная в ст. 130 ГК РФ характеристика о несоразмерных убытках, неизбежно возникающих в случае перемещения зданий, строений, сооружений, позволяющая руководствоваться разграничением объектов гражданского оборота на движимое и недвижимое имущество, вызывает в правоприменительной практике многочисленные споры. Известный ученый-цивилист В.В. Долинская, комментируя содержание критериев строений и сооружений, относящихся ко вспомогательным объектам, допускает возможность их квалификации по правилу «главная вещь (земельный участок) — принадлежность (вспомогательные объекты)», предлагая установить правовой режим последних [8]. Считаем, что в отношении земельных участков и возведенных на них строений и сооружений (независимо от их принадлежности к категории капитальных или некапитальных) использование устоявшейся в гражданском праве классификации объектов гражданского оборота на главные вещи и принадлежности не вполне универсальна. Мнения исследователей расходятся не только в вопросе классификации строений и сооружений как объектов недвижимости, но и в отношении возведенных объектов недвижимости к самому земельному участку. Большинство исследователей, занимающихся вопросами земельного права, признают земельные участки и построенные на них объекты недвижимости равнозначными независимо от того, какую (основную или вспомогательную) функцию выполняют последние.

Легальное определение понятия объектов капитального строительства законодатель раскрывает, следуя от обратного, а именно через определение понятия некапитальных строений (подп. 10.2 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ [ГрК РФ]) как объектов, не имеющих прочной связи с землей и состоящих из конструктивных элементов, позволяющих переместить или демонтировать их без разрушений с сохранением возможности последующего монтажа и установки на другом месте расположения без несоразмерного ущерба [1]. В юридической литературе справедливо высказываются замечания об отсутствии синхронности между редакцией определения понятия недвижимости, установленной ст. 130 ГК РФ, и нормами об объектах недвижимости, предусмотренными смежными отраслями законодательства [11]. В частности, в действующей редакции ст. 130 ГК РФ в перечень объектов недвижимости включены лишь здания и сооружения без упоминания строений [2], в то время как в ГрК РФ приводится определение понятия объекта капитального строительства, включающее наряду со зданиями и сооружениями также и строения [1]. Следует подчеркнуть, что законодатель, предвидя возможные противоречия в толковании критериев разграничения вспомогательных строений и сооружений на капитальные и некапитальные объекты строительства, установил в Постановлении Правительства РФ от 4 мая 2023 г. № 703 [7] перечень таких показателей, что позволит обеспечить формирование единообразной правоприменительной практики по данной категории правоотношений. В развитие утвержденных критериев отнесения строений и сооружений к объектам вспомогательного использования в письме Росреестра от 16 июня 2023 г. № 14-5293-ТГ/23 «Об объектах вспомогательного использования» [13] приводятся дополнительные разъяснения о классификации хозяйственных построек на капитальные и некапитальные строения и сооружения. Таким образом, для практической деятельности территориальных подразделений Росреестра теперь предусмотрены

основания для отказа в постановке на государственный кадастровый учет и государственной регистрации прав на вспомогательные строения и сооружения в случаях обращения обладателей таких объектов с техническими планами на такие объекты. До принятия указанного постановления Правительства № 703 подобная регистрационная практика присутствовала. В частности, в письме Росреестра от 11 марта 2020 г. № 14-01967-ГЕ/20 по вопросу учетно-регистрационных действий в отношении хозяйственных построек и объектов вспомогательного использования, расположенных на земельных участках, предназначенных для ведения садоводства, индивидуального жилищного строительства, а также на расположенных в границах населенного пункта земельных участках, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, приводились разъяснения об указании в техническом плане сведений о хозяйственных постройках как объектах недвижимости, а в заключении кадастровому инженеру рекомендовалось приводить информацию о функции, выполняемой вспомогательным объектом [12]. Упрощение государственной регистрации на бани, сараи, летние кухни, навесы, теплицы и иные объекты вспомогательного использования будет выражаться в подаче правообладателем земельного участка декларации в территориальные подразделения МФЦ, либо, согласно ч. 2 ст. 2 закона № 370-ФЗ, в ЕГРН могут быть внесены данные о таких объектах как о ранее учтенных на основании сведений, хранящихся в учетно-технической документации в местных бюро технической инвентаризации по состоянию на 1 января 2013 г., т. е. закон не обязывает заказывать на возмездной основе у кадастрового инженера изготовление технического плана на объекты вспомогательного использования для постановки их на кадастровый учет и регистрации права.

Следует согласиться с мнением С.А. Синицына о том, что расширение перечня объектов недвижимости обусловлено в ряде случаев целью законодательного обеспечения достижения фискальных целей государства [14]. В частности, на достижение баланса частных и публичных интересов направлены нормы закона № 370-ФЗ, позволяющие обладателям вспомогательных строений и сооружений ввести их в гражданский оборот в статусе объектов недвижимого имущества и одновременно увеличить собираемость налогов благодаря включению указанных объектов в налогооблагаемую базу. Согласно п. 1 ч. 2 ст. 406 Налогового кодекса РФ [3], владельцы земельных участков, на которых размещены капитальные вспомогательные хозяйственные постройки, с 2025 г. будут дополнительно облагаться налогом в размере 0,1 % от кадастровой стоимости таких строений и сооружений. В качестве льготы предусмотрено освобождение от начисления налога на хозяйственные постройки, площадь которых не превышает 50 кв. м. На наш взгляд, на практике будут возникать споры в отношении тех объектов, которые законодатель отнес к иным хозяйственным постройкам. В перечень, приведенный в тексте закона, включены сараи, бани, погреба, летние кухни, колодцы. Что следует относить к иным хозяйственным постройкам как объектам капитального строительства? Какой критерий будет использоваться правоприменителями при формировании налогооблагаемой базы собственника земельного участка из возведенных объектов вспомогательного использования, покажет только практика и, возможно, последующие разъяснения Пленума Верховного суда, посвященного анализу применения данной сферы законодательства. При существующем современном многообразии хозяйственных построек спорные ситуации могут возникать даже в отношении одного видового понятия вспомогательных объектов. Например, баня может быть как типовой, построенной на ленточном фундаменте из бревенчатого сруба, или из газосиликатных блоков, или из кирпича, или в виде мобильных

так называемых баней-бочек, и это далеко не полный перечень многообразия данного вида имущества. Если исходить из возможности переместить мобильную разновидность бани, то последняя не может быть предметом налогообложения. При этом функциональное назначение всех перечисленных разновидностей бани остается тождественным. После принятия закона № 370-ФЗ об упрощенной регистрации объектов вспомогательного использования региональные управления некоторых субъектов Федерации размещают комментарии для руководства в деятельности кадастровых инженеров и специалистов БТИ по разграничению хозяйственных построек на капитальные и некапитальные объекты строительства. Во всех разъяснениях в качестве основного отличительного критерия приводится наличие либо отсутствие фундамента, а также несоразмерность ущерба, возникающего в случае их перемещения относительно места возведения. При этом в перечень капитальных объектов наряду с сараями, летними кухнями, колодцами включаются в том числе и теплицы, возведенные на ленточном фундаменте. Может ли теплица быть отнесена к недвижимому имуществу, если она смонтирована на капитальном фундаменте? Исходя из перечисленных дискуссионных вопросов, предполагаем, что в процессе реализации указанного закона, возможно, будут изменены подходы к действующим критериям отнесения строений и сооружений вспомогательного использования к объектам недвижимого имущества или, возможно, будет предложена новая характеристика, применение которой обеспечит формирование единообразной правоприменительной практики по классификации объектов недвижимости, поскольку наличие фундамента не может быть универсальным критерием, позволяющим относить такие вспомогательные объекты, как, например, теплицы, к объектам недвижимости.

Список источников и литературы

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040 (дата обращения: 07.11.2024).
2. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142 (дата обращения: 07.11.2024).
3. Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671 (дата обращения: 07.11.2024).
4. Федеральный закон от 29 октября 2024 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 45. Ст. 6701.
5. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Российская газета. 2017. № 172(7338).
6. Федеральный закон от 30 июня 2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.
7. Постановление Правительства РФ от 4 мая 2023 г. № 703 «Об утверждении критериев отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_446668 (дата обращения: 13.11.2024).
8. Долинская В.В. Объекты вспомогательного использования: понятие, место в системе объектов недвижимости и в системе объектов гражданских прав // Правовые вопросы недвижимости. 2023. № 2. С. 8–12.
9. Ефимова Е.И. Ретроспектива «дачной амнистии» // Экологическое право. 2020. № 2. С. 3–10.

10. Крюкова Е.С., Рузанова В.Д. Правовой режим недвижимости: новеллы гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 10. С. 10–16.
11. Лужина А.Н. Новеллы гражданского законодательства в сфере недвижимого имущества // Социальные и гуманитарные науки. отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2023. С. 186–199.
12. Письмо Росреестра от 11 марта 2020 г. № 14-01967-ГЕ/20 «Об учетно-регистрационных действиях в отношении хозяйственных построек и объектов вспомогательного использования» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351149 (дата обращения: 07.11.2024).
13. Письмо Росреестра от 16 июня 2023 г. № 14-5293-ТГ/23 «Об объектах вспомогательного использования» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_455176 (дата обращения: 07.11.2024).
14. Синицын С.А. Некоторые общие особенности развития категории «недвижимости» в российском гражданском праве // Гражданское право. 2023. № 2. С. 30–35.



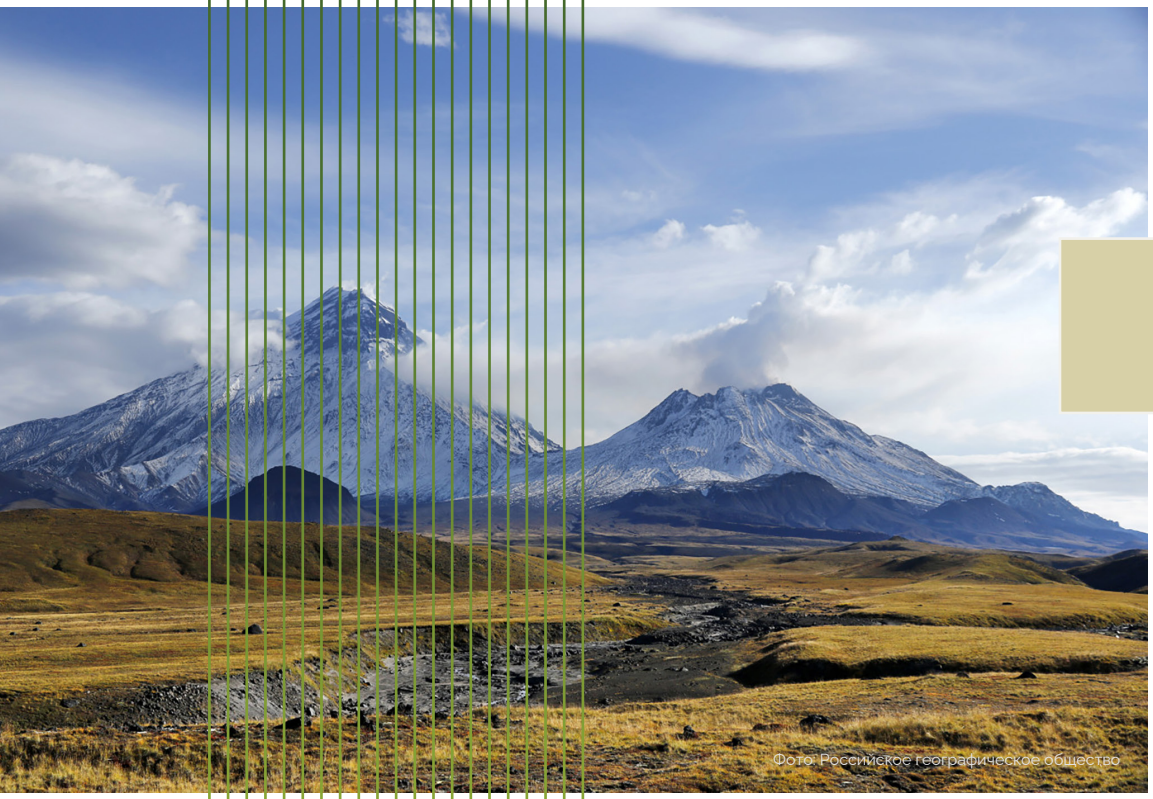


Фото: Российское географическое общество

С.Н. Русин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

snr1959@mail.ru

Правовые меры оценки экологических рисков и нейтрализации экологических угроз, возникающих в связи с развитием территорий

Аннотация

В статье исследуется недостаточность использования оценки воздействия на окружающую среду для обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека в связи с разработкой и реализацией планов комплексного развития территорий. Предлагается использовать для этого оценку экологических рисков.

Ключевые слова: экологический риск, угрозы, безопасность, развитие территорий, благоприятные условия

S.N. Rusin

Lomonosov Moscow State University, Moscow

snr1959@mail.ru

Legal measures for assessing environmental risks and neutralizing environmental threats arising in connection with the development of territories

Abstract

The article examines the insufficiency of using environmental impact assessment to ensure safety and favorable conditions for human life in connection with the development and implementation of integrated territorial development plans. It is proposed to use environmental risk assessment for this purpose.

Keywords: environmental risk, threats, security, territorial development, favorable conditions

Градостроительный кодекс Российской Федерации в ст. 1 определяет устойчивое развитие территорий как 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 [1]. Кроме этого определения в градостроительном законодательстве содержится множество иных положений о том, что устойчивое развитие территорий направлено на обеспечение экологического благополучия человека, охрану окружающей среды.

Реализация указанного подхода требует использования определенного инструментария для установления соответствия документов территориального планирования и градостроительного зонирования, в том числе планов комплексного развития территорий, этим требованиям. Таким инструментом является оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), порядок проведения которой регламентируется приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» [4] (приказом Минприроды России от 14 октября 2024 г. № 609 он признается утратившим силу с 1 марта 2025 г.; ему на смену вводятся в действие Правила проведения оценки воздействия на окружающую среду, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2024 г. № 1644 [3]). Кроме того, возможно проведение экологического обоснования проектных решений в градостроительной документации в соответствии с Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности, утвержденной приказом Минприроды РФ от 29 декабря 1995 г. № 539 [5] (она не была официально опубликована, поэтому ее положения можно рассматривать лишь как рекомендательные в части, не противоречащей действующим нормативным правовым актам).

Однако проведение ОВОС при оценке планов комплексного развития территорий зачастую не приводит к желаемому результату прежде всего потому, что ОВОС проводится в отношении отдельных объектов и не содержит, как правило, данных о комплексном воздействии на природную среду всех объектов, планируемых к размещению на территории, подлежащей комплексному развитию. Кроме того, опосредованно обеспечивая защиту человека, она все же нацелена на оценку воздействия на природную среду, а значит, не может полностью решать задачу обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека.

В сложившейся ситуации инструментом установления соответствия документов территориального планирования требованиям обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека может стать оценка экологических угроз и рисков в процессе принятия мер по обеспечению экологической безопасности.

Не вступая в дискуссию по поводу содержания терминов *экологическая безопасность, обеспечение экологической безопасности*, установления соотношения между охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, мы исходим из собственного их понимания, обоснованного в литературе ранее [11, с. 15–16]. В соответствии с этой позицией, объектами обеспечения экологической безопасности являются человек, его жизненно важные интересы и соответствующие интересы общества и государства, в отличие от охраны окружающей среды, объектами которой является природная среда, экологические системы, природные объекты.

Таким образом, решать задачу защиты экологических интересов человека следует путем

использования инструментария обеспечения экологической безопасности, и прежде всего выявляя и характеризуя экологические угрозы, оценивая экологические риски и определяя комплекс мер, направленных на нейтрализацию данных угроз. При этом такие угрозы и риски должны выявляться и оцениваться в связи с комплексной характеристикой состояния природной среды и возможными изменениями в ней, обусловленными градостроительной деятельностью в том числе в соответствии с планами комплексного развития территорий.

Исходить при оценке экологических угроз и рисков можно из следующих представлений [12, с. 112].

Экологические угрозы проявляются:

- в изменении природной среды до степени, когда будет невозможно существование человека как биологического вида;
- возникновении заболеваний, обусловленных воздействием факторов окружающей среды;
- снижении ресурсного потенциала природной среды, являющегося источником удовлетворения потребностей человека.

Источниками экологических угроз являются:

- антропогенная деятельность, в том числе осуществляемая иностранными государствами;
- аварии и катастрофы, имеющие антропогенный характер;
- опасные природные явления.

Важным представляется установление содержания термина *экологический риск.* Чаще всего под ним понимается оценка вероятности появления негативных изменений в окружающей среде либо вероятная мера причинения вреда окружающей среде, выражающаяся в виде возможных потерь за определенное время. Оценка экологического риска может проводиться на всех уровнях — от точечного до глобального.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет экологический риск как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера [2]. Мы под экологическим риском понимаем вероятность появления экологической угрозы, а также (на следующем этапе оценки риска) вероятность перерастания угрозы из потенциальной в реальную, а в дальнейшем — в реализованную, результатом которой являются опасные для человека изменения природной среды. Полагаем, что такая оценка экологической безопасности градостроительной деятельности, включая планы комплексного развития территории, позволит сформулировать в них и меры, направленные на нейтрализацию экологических угроз, в том числе на основе оценки экологических рисков. Следует заметить, что в России действует несколько документов, регламентирующих порядок оценки экологических рисков. Это ГОСТ Р 71368-2024 «Биотехнология. Биологические средства защиты леса. Анализ экологического риска интродукции агента биологической защиты» [8], ГОСТ Р 54135-2010 «Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Защита экологических природных зон. Общие аспекты и мониторинг» [6], ГОСТ Р 54139-2010 «Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Изменение климата» [7]. Однако общего документа с методикой оценки экологических рисков не существует, в отличие, например, от информационной безопасности, обеспечение которой регламентируется Методикой оценки угроз безопасности информации [9].

Какие меры могут быть предприняты для нейтрализации экологических угроз, снижения экологического риска?

Во-первых, следует заметить, что безопасность достигается путем уменьшения риска до уровня, определенного как допустимый риск. Допустимый риск — это результат поиска оптимального баланса между абсолютной безопасностью и требованиями, которым должны соответствовать продукция, процесс или услуга, а также такими факторами, как удовлетворенность пользователя, соответствие назначению, эффективность затрат и сложившаяся практика.

Во-вторых, для противодействия угрозам экологической безопасности необходима выработка и использование совокупности мер (мер, обеспечивающих экологическую безопасность), которые можно объединить в две группы [10, с. 39]:

1) меры, направленные на предотвращение негативных изменений в природной среде, создающих угрозу экологической безопасности человека, общества и государства;
2) меры, с помощью которых человек, общество и государство защищаются от уже действующих угроз (негативные для человека, общества и государства факторы окружающей среды).

К мерам первой группы относятся меры, направленные на охрану окружающей среды, обеспечение рационального использования природных ресурсов, на обеспечение безопасности опасных производственных объектов в смысле их технологической, антитеррористической защищенности, устойчивости к средствам поражения, которые могут быть применены в войне или вооруженном конфликте, на запрещение военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и т. д.

К мерам второй группы относятся меры по обеспечению сохранения жизни и здоровья человека с использованием медицинских и санитарных способов; технические, инженерные меры (создание и использование укрытий, защитной одежды, устройств для фильтрации воздуха, обеззараживания воды и т. д.); организационные меры (отселение людей с экологически неблагополучных территорий, запреты на ведение в пределах таких территорий сельскохозяйственного производства, использование представляющих угрозу для жизни и здоровья человека живых ресурсов).

Применение изложенного подхода позволит, на наш взгляд, обеспечить соответствие планов комплексного развития территорий требованиям обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Список источников и литературы

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16.
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
3. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2024 г. № 1644 «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду» (вместе с Правилами проведения оценки воздействия на окружающую среду) // Собрание законодательства РФ. 2024. № 49. Ч. V. Ст. 7617.
4. Приказ Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104210002 (дата обращения: 21.04.2021).
5. Приказ Минприроды РФ от 29 декабря 1995 г. № 539 «Об утверждении Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=300267 (дата обращения: 07.09.2024).
6. ГОСТ Р 54135-2010. Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Защита экологических природных зон. Общие аспекты и мониторинг: утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 881-ст. М.: Стандартинформ, 2011. 39 с.

7. ГОСТ Р 54139-2010. Экологический менеджмент. Руководство по применению организационных мер безопасности и оценки рисков. Изменение климата: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 885-ст. М.: Стандартинформ, 2012. 32 с.
8. ГОСТ Р 71368-2024. Биотехнология. Биологические средства защиты леса. Анализ экологического риска интродукции агента биологической защиты: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 6 мая 2024 г. № 581-ст. М.: Российский институт стандартизации, 2024. 6 с.
9. Методический документ. Методика оценки угроз безопасности информации: утв. Федеральной службой по техническому и экспортному контролю России 5 февраля 2021 г. // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378330 (дата обращения: 07.09.2024).
10. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 32–40.
11. Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12–18.
12. Русин С.Н. Право экологической безопасности как учебная дисциплина. Формирование, содержание курса // Правовое государство: теория и практика. 2024. Т. 20, № 4(78). С. 106–117.

С.М. Салов

Государственный университет по землеустройству, Москва

sergeymsalov@gmail.com

Особенности создания компьютерно-графической модели территории при проведении судебной землеустроительной экспертизы

Аннотация

В статье описаны некоторые особенности создания компьютерно-графической модели исследования при проведении судебной землеустроительной экспертизы. Определены критерии и требования, на основании которых можно выбрать программное обеспечение для создания модели. К таким критериям относятся возможности 1) обработки в модели графических объектов разных форматов, 2) импорта и экспорта информации об объектах исследования, 3) определения некоторых характеристик объектов исследования. Описаны также требования к оформлению чертежей и к цветовым решениям.

Ключевые слова: землеустроительная экспертиза, судебная землеустроительная экспертиза, стадии экспертного исследования, компьютерно-графическая модель, моделирование

S.M. Salov

State University of Land Use Planning, Moscow

sergeymsalov@gmail.com

Specifics of creation of computer-graphic model of the territory in the production of forensic land management expertise

Abstract

The article describes some features of creating a computer-graphic model of research in forensic land management expertise. The criteria and requirements for choosing software for model creation are defined. These are the ability to process graphic objects of different formats in the model, the ability to import and export information about research objects, the ability to determine some characteristics of research objects. The requirements for drawing design and color solutions are described.

Keywords: land management expertise, forensic land management expertise, expert research phases, computer-graphic model, modeling

Территорию определяют как часть поверхности суши с определенными границами, с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами [2, с. 50]. В этом контексте можно сказать, что территория в общем смысле — это в том числе предмет исследования в судебной землеустроительной экспертизе, и от качества ее моделирования зависит качество самого исследования и его результатов.

В общей теории судебных экспертиз разработан универсальный подход к структуре экспертного исследования. Как правило, такое исследование состоит из четырех основных стадий: подготовительной; стадии раздельного (аналитического) исследования объектов экспертизы и их сравнительного исследования; стадии оценки результатов исследования; стадии формулирования выводов [3, с. 372–380]. В адаптированном виде данная структура исследования применима и в судебной землеустроительной экспертизе [5; 7]. Стадия аналитического и сравнительного исследования являет собой определенные механизмы сравнения сведений об объектах судебной землеустроительной экспертизы — об их пространственном местоположении, форме, протяженности, размерах. К объектам землеустроительной экспертизы относятся земельные участки, части земной поверхности, водные объекты, объекты строительства, зоны с особыми условиями использования территорий, другие элементы местности. Сведения об объектах землеустроительной экспертизы могут содержаться в разнообразных источниках, на различных носителях, иметь различную точность, могут быть представлены в виде каталогов координат поворотных точек границ, разнообразных карт, схем, абрисов и проч.

Для проведения аналитического и сравнительного исследования объектов экспертизы, как правило, строится компьютерно-графическая модель местности (территории), в пределах которой производится исследование. Данные модели создаются с помощью специфического программного обеспечения: обычно для этих целей используются системы автоматизированного проектирования на плоскости (САПР), при необходимости — и в пространстве.

Компьютерно-графическая модель должна соответствовать некоторому перечню требований, предъявляемых к ней подготовительной стадией исследования, а также существом аналитического и сравнительного исследования в силу решаемых на этих стадиях задач. Эти требования, соответственно, предъявляются и к программному обеспечению, на базе которого будет осуществлено моделирование.

Одним из первых требований, предъявляемых к компьютерно-графической модели исследования, является требование возможности импорта в модель сведений о пространственном положении, формах и границах объектов исследования. Другими словами, компьютерно-графическая модель в пространстве моделирования должна «уметь размещать» объекты исследования в определенной системе координат (как правило, это плоскопрямоугольная система координат, предназначенная для ведения кадастрового учета), в определенном масштабе и по заданным координатам[1]. Для объектов, которые заданы координатами поворотных точек своих границ, модель должна уметь вычерчивать их контуры в рабочем пространстве. Объекты, сведения о которых представляют собой сканированные образы карт, чертежей или схем, а также объекты, представленные в виде векторной графики, должны размещаться в соответствующем масштабе и в определенных местах модели (т. е. модель должна

1 Стоит отметить, что дополнительные операции по извлечению координат объектов исследования из представленных документов (например, XML-схем) представляют собой деятельность, также возложенную на эксперта-исследователя.

уметь оперировать графическими изображениями различных, в том числе векторных, форматов).

В модели должен быть инструментарий, позволяющий эксперту легко идентифицировать тот или иной объект исследования, т. к. источников сведений об объектах исследования может быть много (в некоторых случаях даже более десяти). Такая идентификация, например, возможна с помощью цвета, заливки или штриховки объектов, с помощью типов линий вычерчиваемых объектов. Количество оттенков цветов, которыми оперирует компьютер, превышает 16 млн, но из них лишь ничтожная часть может использоваться в модели, т. к. к цветам предъявляется обязательное требование контрастности. Как правило, используется около пяти (максимум шести) базовых цветов, поскольку оттенки цветовой палитры малоразличимы. То же требование предъявляется к цветовой заливке объекта. Штриховка объекта должна быть, с одной стороны, достаточно плотной, чтобы в любом масштабе идентифицировать объект, с другой — такой, чтобы через нее был виден остальной чертеж. Типы линий, используемые для различных объектов, также должны контрастировать между собой. Удобнее всего использовать линии с боковыми выступами и с различным шагом этих выступов. Практика показывает успешность использования буквенно-цифровых вставок в отображение типа линии (например, «К» — сведения кадастра, «М» — результаты межевания, «Н» — сведения натурных исследований). Конечно, в идеале модель должна поддерживать механизм легкого и быстрого создания экспертом собственных типов линий.

В некоторых случаях создание объекта исследования требует дополнительных построений различными методами (например, прямая и угловая засечки) относительно имеющихся в модели точек или объектов исследования. Такие построения должны быть понятны и легко проверяемы.

Определение характерных признаков объектов исследования (импортированных или созданных в модели) также является требованием к компьютерно-графической модели. К таким признакам могут быть отнесены, например, площади объектов исследования (в том числе криволинейных), протяженности их границ или частей. Для отображения линейных характеристик объектов исследования в модели должны быть предусмотрены различные виды размеров (линейные, угловые, координатные). Кроме того, модель должна определять характеристики взаимного расположения объектов исследования (например, расстояний между объектами, между определенными их точками, площадей перекрытий объектов и проч.).

При построении объектов исследования в пространстве модели или при оперировании с объектами, представляющими собой растровые изображения, компьютерно-графическая модель должна предоставить исследователю инструмент для экспорта характеристик данных объектов, например координат поворотных точек их границ. У исследователя должна быть возможность импортировать координаты любых объектов исследования.

Отметим, что, как правило, для создания модели используется до десяти различных источников сведений (выписки из ЕГРН, результаты межевания, технической инвентаризации и проч.). Показать на одном чертеже все сразу невозможно: объекты могут наслаиваться, пересекаться, совпадать по границам или частям границ и т. д., что приводит к невозможности пользоваться моделью исследования. Поэтому одним из требований к программному обеспечению для создания компьютерно-графической модели исследования является наличие возможности организовать так называемую систему слоев, т. е. систему группировки объектов по определенным признакам, а также систему управления видимостью объектов, принадлежащих одному слою,

что позволит избавиться от загромождения чертежей ненужными в данный момент объектами.

Отличительной чертой компьютерно-графической модели при проведении судебно-землеустроительной экспертизы является ее открытость для внешнего потребителя (лица, назначившего исследование, сторон по делу и т. п.). Открытость подразумевает возможность свободно ознакомиться с результатами исследования в модели. Одним из способов решения этой задачи выступает иллюстрирование экспертом хода исследования. Для этого компьютерно-графическая модель должна иметь возможность построения чертежей. Чертеж — один из механизмов отражения в заключении эксперта результатов исследования. Чертежи должны выполняться на бумаге различных форматов, книжной или альбомной ориентации, иметь зарамочное оформление, а также в обязательном порядке масштабную линейку для возможности в процессе судебного заседания ответить на возникающие у сторон количественные вопросы об объектах исследования.

Важным требованием к компьютерно-графической модели является требование прохождения процедуры контроля на предмет точности построений. Соответствующие методические рекомендации по этому поводу были разработаны и опубликованы [8]. Требования к точности построения диктуются ст. 4 и 8 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ [1] и процессуальными кодексами. Исследование должно производиться объективно, всесторонне и в полном объеме. Объективность исследования не конкретизирована, но общий анализ научной литературы по данному вопросу позволяет подразумевать под нею в том числе и точность модели, независимо от того, в каком программном продукте и кем последняя была построена. Стоит отметить, что к объективности также относится и полнота выполнения чертежей. На них должен быть отражен не только минимум сведений, понятных подготовившему их эксперту, но и вся дополнительная информация, которая позволит участнику процесса, другому эксперту, рецензенту и т. д. оценить объективность представленной информации, увидеть целостную картину отображенной на чертеже части исследования.

Сегодня на рынке представлено несколько программных продуктов, в той или иной мере удовлетворяющих описанным выше требованиям к компьютерно-графической модели при построении экспертного исследования. К ним можно отнести, например, продукты зарубежных компаний — AutoCAD, MapInfo. Курс на импортозамещение позволил реализовать в России аналоги зарубежных САПР, которые также подойдут в качестве программных продуктов для создания компьютерно-графических моделей исследования в судебной землеустроительной экспертизе. К отечественным продуктам можно отнести программные комплексы, которыми пользуются кадастровые инженеры (например, «Агро», «ТехноКад» и проч.), а также полноценные САПР, такие как nanoCAD, КОМПАС-3D, в какой-то степени ГИС «Аксиома» и др.

На сегодняшний день чаще всего землеустроительные экспертизы выполняются сотрудниками организаций, которые занимаются кадастровой деятельностью. Сложившийся подход неоднократно обсуждался и критиковался в научной литературе, т. к. низкая компетентность исполнителей приводит к низкому качеству судебных землеустроительных экспертиз [4], что влияет на качество судопроизводства.

Низкое качество судебно-экспертных исследований, проводимых кадастровыми инженерами, объясняется не только отсутствием у последних юридической базы, отсутствием понимания судебного процесса и проч. Подходы к построению моделей, которыми в повседневной деятельности пользуются кадастровые инженеры, неуместны

при создании компьютерно-графической модели исследования в судебной землеустроительной экспертизе, т. к. модели преследуют различные цели и решают разные задачи [6]. При выполнении кадастровых работ целью построения модели является лишь графическое отображение на плоскости объекта, который ставится на кадастровый учет, и его окружения. В землеустроительном исследовании цели совершенно другие. В общих чертах можно сказать, что целью проведения судебной землеустроительной экспертизы является определение истины с помощью аналитического и сравнительного исследования.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102071320 (дата обращения: 15.11.2024).
2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 290 с.
3. Блинов Ю.С., Власичев А.А., Грицкова И.Е. и др. Практическое руководство по производству судебных экспертиз для экспертов и специалистов: практическое пособие. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2017. 724 с.
4. Самойленко Д.В. О ключевых проблемах низкого качества судебных землеустроительных экспертиз // Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях: материалы VII Международной научно-практической конференции, Москва, 17–18 января 2019 г. М.: РГ-Пресс, 2019. С. 447–451.
5. Самойленко Д.В. Состав работ подготовительной стадии судебной землеустроительной экспертизы // Региональные аспекты развития науки и образования в области архитектуры, строительства, землеустройства и кадастров в начале III тысячелетия: материалы Международной научно-практической конференции, Комсомольск-на-Амуре, 16–17 декабря 2021 г. Комсомольск-на-Амуре: Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 2022. С. 283–285.
6. Самойленко Д.В. Способы применения знаний из области землеустройства и кадастров в правоохранительной деятельности и решаемые с их помощью задачи // International Agricultural Journal. 2024. Т. 67, № 3. С. 1067–1088.
7. Самойленко Д.В., Салов С.М. К вопросу о стадиях экспертного исследования при проведении судебной землеустроительной экспертизы // Современное состояние, проблемы и перспективы развития судебно-экспертной деятельности частных экспертов: материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 28 января 2022 г. М.: РГ-Пресс, 2022. С. 241–247.
8. Самойленко Д.В., Салов С.М., Баженова Г.И. Методика контроля компьютерно-графической модели на предмет точности при проведении судебной землеустроительной экспертизы // Теория и практика судебной экспертизы. 2024. Т. 19, № 1. С. 67–74.

А.Л. Синицына, А.Л. Степанченко, О.А. Кувекина

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

anna_sinitsyna@bk.ru
stalex@miigaik.ru
kuvekina@mail.ru

Применение многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития территорий

Аннотация

В статье рассматривается применение многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития территорий. Авторы анализируют преимущества использования различных типов данных, включая географические, экологические, социальные и экономические показатели, для создания комплексных планов развития. Описываются методы интеграции и анализа разнородных данных, а также их влияние на качество и эффективность стратегического планирования. Представлены примеры успешного применения многоуровневой геоинформации в практике территориального развития. Обсуждается также роль современных технологий в обработке и анализе геоданных для поддержки принятия решений в области стратегического планирования.

Ключевые слова: геоинформация, стратегическое планирование, пространственное развитие, многоуровневые данные, разнородные показатели, интерактивная карта

A.L. Sinitsyna, A.L. Stepanchenko, O.A. Kuvekina

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

anna_sinitsyna@bk.ru
stalex@miigaik.ru
kuvekina@mail.ru

Multilevel and heterogeneous geoinformation application in territories spatial development strategic planning

Abstract

The article discusses the application of multilevel and heterogeneous geoinformation in strategic planning of spatial development of territories. The authors analyze the advantages of using different types of data, including geographical, environmental, social and economic indicators, to create comprehensive development plans. Methods of integration and analysis of heterogeneous data are described, as well as their impact on the quality and effectiveness of strategic planning. Examples of successful application of multi-level geoinformation in the practice of territorial development are presented. The role of modern technologies in processing and analyzing geodata to support decision-making in the field of strategic planning is also discussed.

Keywords: geoinformation, strategic planning, spatial development, multilevel data, heterogeneous indicators, interactive map

Актуальность данной статьи обусловлена необходимостью использования точной информации о состоянии территорий при разработке стратегий их пространственного развития. Стратегическое планирование развития территорий — относительно молодое направление деятельности, самостоятельно оформившееся лишь к концу XX в., но прочно вошедшее в управленческую практику за рубежом и в России [1, с. 5]. В условиях цифровизации и роста объемов данных применение многоуровневой и разнородной геоинформации становится ключевым фактором повышения эффективности стратегического планирования. Это позволяет учитывать разнообразные аспекты территориального развития, такие как природные ресурсы, инфраструктура, демография и экономика, что способствует более обоснованному и сбалансированному принятию решений.

Цель исследования — изучить и проанализировать возможности и методы применения многоуровневой и разнородной геоинформации для улучшения качества и точности стратегического планирования пространственного развития территорий.

Поставленная цель приводит к необходимости решения следующих задач:

1) изучить основные понятия и определения, связанные с многоуровневой и разнородной геоинформацией;
2) рассмотреть существующие подходы и методы сбора, обработки и анализа геоданных;
3) проанализировать примеры успешного применения геоинформации в стратегическом планировании на различных территориях;
4) выявить проблемы и ограничения, возникающие при использовании геоданных в стратегическом планировании;
5) разработать рекомендации по совершенствованию методов применения многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития территорий;
6) исследовать и проанализировать возможности и методы применения многоуровневой и разнородной геоинформации для улучшения качества и точности стратегического планирования пространственного развития территорий.

Многоуровневая и разнородная информация — это данные, которые различаются по происхождению, структуре и содержанию, а также могут быть представлены на разных уровнях детализации. В контексте стратегического планирования пространственного развития территорий такая информация включает в себя разнообразные сведения о природных ресурсах, инфраструктуре, демографии и экономике региона.

Рассмотрим простой кейс-пример, который мы используем на кафедре экономики Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК) и который помогает обучающимся легко и интересно расширить свои компетенции в сфере применения многоуровневой и разнородной геоинформации для эффективного стратегического планирования территории. Кейс-пример включает работу со статистическими данными по валовому региональному продукту (ВРП) для субъектов Российской Федерации в соответствии с информацией Росстата (в рассматриваемом примере данные по десяти субъектам РФ приведены на 2021 г.). Задачи кейс-примера — применить многоуровневую и разнородную геоинформацию для эффективного стратегического планирования территорий (три типа визуализации, по желанию можно и больше); сделать выводы о пространственном развитии территорий и перспективах этого развития. Ограничения кейс-примера — применение общедоступных современных цифровых инструментов (платформ); использование только официально подтвержденных

данных (например, Росстата). Ниже приведены основные рекомендуемые траектории по решению кейс-примера.

1

Можно представить данные в табличном виде (табл. 1).

Таблица 1

Валовой региональный продукт отдельных субъектов РФ, трлн руб.

	Субъект РФ	ВРП
1	Москва	24,5
2	Тюменская область	11,3
3	Санкт-Петербург	9,4
4	Московская область	6,8
5	Республика Татарстан	3,5
6	Краснодарский край	3,2
7	Красноярский край	3,1
8	Свердловская область	3
9	Самарская область	2,1
10	Челябинская область	2

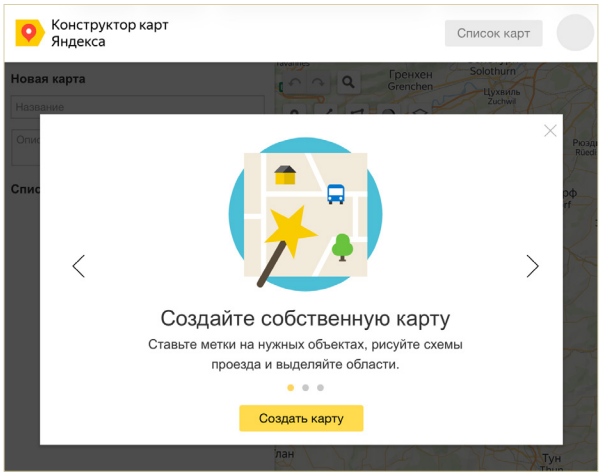
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [2].

2

Можно, используя удобный современный цифровой инструмент (платформу), создать интерактивную карту. Анализ существующих интерактивных карт за рубежом и в России показывает, что в данной сфере существует два типа карт: с картографической подложкой «Яндекса», Google, OSM со строго определенным набором точек интереса (*англ.* point of interest, POI) и созданные в ГИС-приложениях карты городов [3, с. 170–171]. Мы рассмотрели самый простой, доступный и бесплатный вариант с «Яндекс Картами». Применяя очень простой в использовании конструктор интерактивных карт (рис. 1), мы создали уникальную карту для нашего кейса, а именно интерактивную карту с метками по десяти субъектам РФ.

Рис. 1

Конструктор карт «Яндекса»



Алгоритм создания интерактивной карты выглядит следующим образом:

Шаг 1. Выбрать субъект РФ.
Шаг 2. Выбрать желаемый цвет точки на интерактивной карте.
Шаг 3. Ввести нужную метку / значение.
Шаг 4. Сохранить выбранные субъекты РФ.
Шаг 5. Получить готовую интерактивную карту (рис. 2).
Шаг 6. Выбрать желаемое действие с интерактивной картой: экспортировать карту в желаемом формате (рис. 3, табл. 2) / распечатать карту / вставить карту на сайт.

В табл. 2 приведен пример экспорта интерактивной карты в формате .xlsx. Включены следующие параметры: широта, долгота, описание субъекта РФ, подпись, номер метки, цвет метки.

Сохраняется также ссылка на карту, что дает возможность работать с ней в дальнейшем, использовать ГИС-системы, добавлять необходимые слои (рис. 4).

Рис. 2

Готовая карта

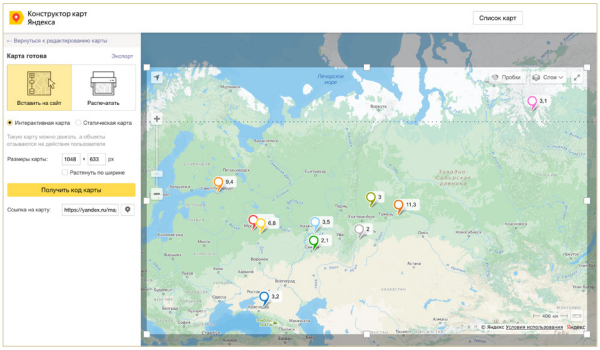


Рис. 3

Экспорт объектов карты

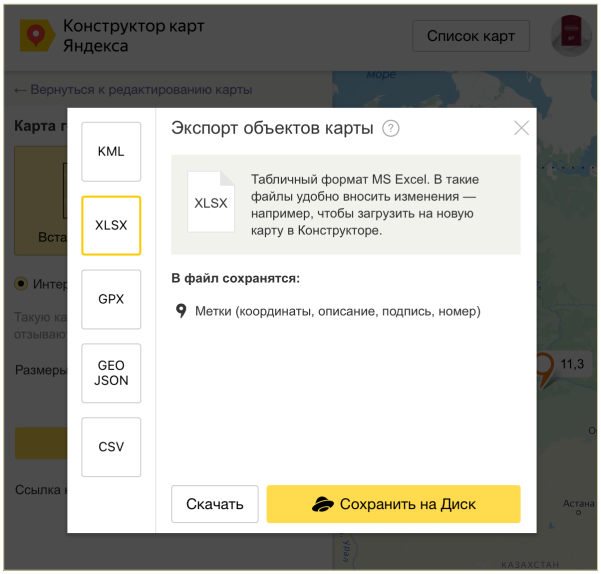


Таблица 2

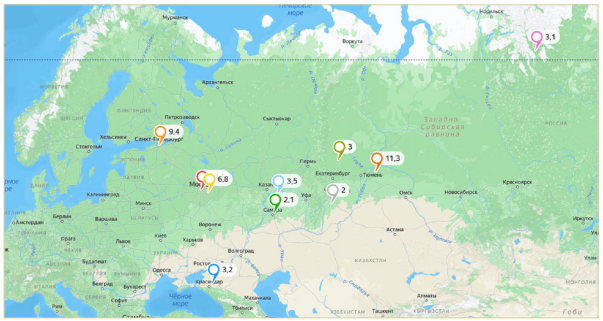
Экспорт интерактивной карты в формате Excel

Широта	Долгота	Описание	Подпись	Номер метки	preset
55,755864	37,617698	Москва	24,5	1	islands#redIcon
57,541821	68,096053	Тюменская область	11,3	2	islands#darkorangeIcon
59,938784	30,314997	Санкт-Петербург	9,4	3	islands#orangeIcon
55,531132	38,874756	Московская область	6,8	4	islands#yellowIcon
55,350341	50,911013	Республика Татарстан	3,5	5	islands#lightblueIcon
45,544910	39,610422	Краснодарский край	3,2	6	islands#blueIcon
67,236783	95,968486	Красноярский край	3,1	7	islands#pinkIcon
58,58676	61,530761	Свердловская область	3	8	islands#oliveIcon
53,452932	50,344310	Самарская область	2,1	9	islands#darkgreenIcon
54,446204	60,39565	Челябинская область	2	10	islands#grayIcon

Рис. 4

Интерактивная карта с активной ссылкой

https://yandex.ru/maps/?um=constructor%3A73a5aeff57520cb999f35e2d2ec00af28b68a9961261158c2d5b8fe448178524&source=constructorLink



3

Комбинируя экспорт конструктора интерактивной карты и типовое приложение по визуализации данных (в нашем случае Aspose), можно визуализировать распределение точек (в нашем случае десяти субъектов РФ) (рис. 5).

Рис. 5

Визуализация распределения точек кейса



Табличный анализ статистики ВРП по субъектам РФ в сочетании с интерактивной картой и визуализацией распределения может предоставить множество ценных аспектов с точки зрения эффективного стратегического планирования территорий. Приведем основные из них.

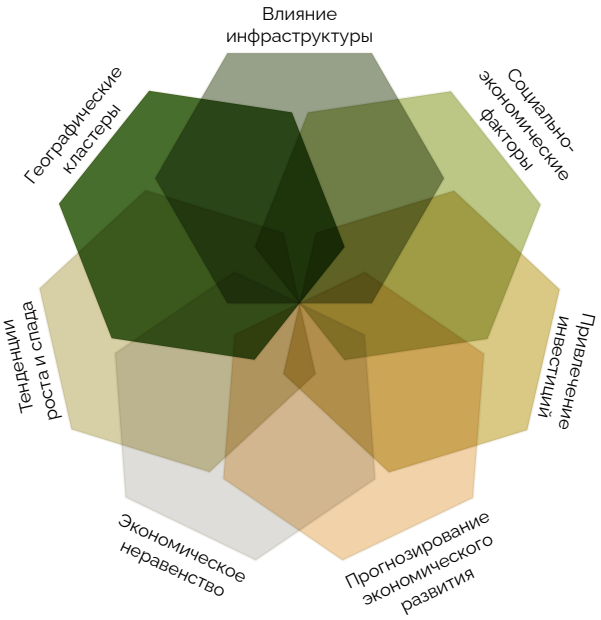
1. **Экономическое неравенство**: детальный анализ распределения ВРП может выявить траекторию развития регионов (регионы с высоким и низким уровнями экономической активности), что позволит оценить экономическое неравенство субъектов.
2. **Тенденции роста и спада**: сравнивая данные по ВРП по разным субъектам РФ за разные годы, можно определить тенденции роста или спада в экономике отдельных регионов, что важно для прогнозирования будущих изменений.
3. **Географические кластеры**: карта распределения может показать, какие регионы образуют экономические кластеры, где сосредоточены определенные отрасли или виды деятельности, что может быть полезно для будущих инвестиций на региональном и федеральном уровнях.
4. **Влияние инфраструктуры**: многоаспектный анализ позволит установить связь между уровнем ВРП и наличием транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, что поможет в планировании развития объектов инфраструктуры.
5. **Социально-экономические факторы**: сопоставление ВРП с социальными показателями (например, уровень безработицы, образование, доходы населения) может дать представление о том, как экономические условия влияют на качество жизни в регионах.
6. **Привлечение инвестиций**: выявление регионов с высоким ВРП и потенциалом для роста может помочь в разработке стратегий привлечения инвестиций и поддержки предпринимательства.
7. **Прогнозирование экономического развития**: на основе анализа распределения ВРП и других факторов можно строить модели

прогнозирования, которые помогут в разработке стратегий устойчивого экономического развития для различных субъектов.

В ходе образовательного процесса мы говорим о том, что получение вышеуказанных аспектов может быть полезным для государственных органов, исследовательских учреждений и бизнеса при принятии решений и разработке стратегий развития, а также о влиянии аспектов друг на друга (рис. 6).

Рис. 6

Ценные для эффективного планирования территорий аспекты



Необходимо отметить, что использование геоданных в стратегическом планировании, с одной стороны, может быть очень полезным, с другой — сопряжено с рядом проблем и ограничений.

В ходе настоящего исследования были выявлены следующие проблемы и ограничения.

1. **Качество и точность данных**. Как показали результаты исследования, геоданные могут иметь различное качество, что влияет на точность анализа. Неполные, устаревшие или неправильно собранные данные могут привести к ошибочным выводам и решениям.
2. **Интеграция данных**. Часто геоданные поступают из разных источников и имеют различный формат. Как вариант, мы предлагаем интегрировать получаемые данные в единую систему. Однако данное предложение может быть сложной задачей, требующей значительных усилий и ресурсов.
3. **Недостаток навыков и знаний**. Описанный кейс-пример нацелен на расширение компетенций обучающихся. Однако стоит отметить, что для эффективного использования геоданных необходимо наличие специалистов с соответствующими навыками в области геоинформационных систем и анализа данных. Недостаток таких специалистов может ограничить возможности стратегического планирования или привести к неэффективным результатам.
4. **Законодательные и этические ограничения**. Как было выявлено в процессе исследования, использование геоданных вызывает правовые и этические вопросы, связанные с конфиденциальностью и защитой личных данных. Это может ограничить доступ к необходимой информации.
5. **Высокая стоимость сбора и обработки данных**. Сбор, обработка и анализ геоданных могут быть затратными процессами, требующими значительных финансовых ресурсов. Это нередко становится препятствием для малых и средних предприятий.

6. **Сложность интерпретации данных**. Геоданные могут быть сложными для интерпретации, особенно если они представлены в виде карт или пространственных моделей. Это требует от пользователей определенных навыков и знаний для правильного анализа и принятия решений.
7. **Динамика изменений**. Географические и социально-экономические условия могут меняться со временем. Это означает, что данные, которые были актуальны в момент сбора, могут быстро устареть, что требует постоянного обновления информации и пересмотра стратегий. В связи с этим мы рекомендуем оптимизировать время выполнения кейс-примера и не затягивать со сроками проведения.

Вышеуказанные аспекты были проанализированы, оценены нами в баллах (экспертами выступали обучающиеся, для оценки применена современная цифровая платформа Yandex Forms), а также были рассчитаны коэффициенты влияния аспектов. Результаты представлены в табл. 3.

Таблица 3

Экспертная оценка основных проблем использования геоданных в стратегическом планировании

Аспект	Балл (max 10)	Коэффициент влияния
Качество и точность данных	●●●●●●●●●●	0,17
Интеграция данных	●●●●●●●●●○	0,15
Недостаток навыков и знаний	●●●●●●●●○○	0,13
Законодательные и этические ограничения	●●●●●●●●●●	0,17
Высокая стоимость сбора и обработки данных	●●●●●●●●○○	0,13
Сложность интерпретации данных	●●●●●●●○○○	0,12
Динамика изменений	●●●●●●●●○○	0,13
Итого	**60**	**1**

В качестве рекомендаций по совершенствованию применения многоуровневой и разнородной геоинформации в стратегическом планировании пространственного развития территорий можно предложить следующее.

1. **Создание единой платформы для интеграции данных**: разработать и внедрить централизованную платформу, которая позволит собирать, хранить и обрабатывать геоинформацию из различных источников. Это обеспечит легкий доступ к данным и упростит их интеграцию, что повысит качество анализа и принятия решений.
2. **Повышение качества и актуальности данных**: регулярно обновлять и проверять геоданные на предмет их точности и актуальности. Важно установить стандарты сбора данных и проводить аудит существующих данных, чтобы гарантировать их высокое качество и соответствие современным требованиям.
3. **Обучение специалистов и повышение их квалификации**: организовать курсы и тренинги в области ГИС и анализа данных, чтобы повысить квалификацию специалистов и навыки работы с многоуровневыми и разнородными данными. Это поможет улучшить интерпретацию данных и их применение в стратегическом планировании.
4. **Использование современных аналитических инструментов**: внедрять современные программные решения и инструменты для анализа геоинформации, такие как машинное обучение и искусственный интеллект. Это позволит более эффективно обрабатывать

большие объемы данных и выявлять скрытые закономерности, что улучшит качество прогнозирования и планирования.

5. **Стимулирование междисциплинарного сотрудничества**: поощрять сотрудничество между различными дисциплинами и секторами университета [4], включая экономику, геоинформатику, картографию и социальные науки. Многоуровневый подход к анализу и планированию, основанный на совместной работе специалистов из разных областей, поможет создать более комплексные и устойчивые стратегии пространственного развития.

Соблюдение данных рекомендаций может повысить эффективность применения многоуровневой и разнородной геоинформации в процессе стратегического планирования, что, в свою очередь, будет способствовать более устойчивому и сбалансированному развитию территорий.

Список источников и литературы

1. Анимица Е.Г. Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 12. С. 87–95.
2. Валовой региональный продукт // Федеральная служба государственной статистики (Росстат): официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts (дата обращения: 03.11.2024).
3. Загребин Г.И., Крылов С.А., Котова О.И. Создание интерактивных web-карт на территорию города // XVII Международный научный конгресс «Интерэкспо ГЕО-Сибирь», Новосибирск, 19–21 мая 2021 г.: сборник материалов: в 8 т. Т. 1: Международная научная конференция «Геодезия, геоинформатика, картография, маркшейдерия». Новосибирск: СГУГиТ, 2021. С. 169–177.
4. Ильина Л.А. Влияние междисциплинарных научных исследований на развитие инновационного потенциала университета // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 5-2. С. 300–307.


Фото: Freepik

А.М. Тарарин

Московский государственный университет геодезии и картографии, Москва

tammiigaik@gmail.com

Управление развитием территорий: от компьютеризации к цифровой трансформации

Аннотация

В статье представлен анализ развития информационного обеспечения градостроительной деятельности на этапах компьютеризации, информатизации, цифровизации и цифровой трансформации. Показан переход от одноуровневой муниципальной к государственной трехуровневой информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. В перспективе единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» должна реализовывать информационное обеспечение управления развитием территорий.

Ключевые слова: государственные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, цифровая трансформация, национальная система пространственных данных

A.M. Tararin

Moscow State University Geodesy and Cartography, Moscow

tammiigaik@gmail.com

Territorial development management: from computerization to digital transformation

Abstract

The article presents an analysis of the development of information support for urban planning activities at the stages of computerization, informatization, digitalization and digital transformation. The transition from a single-level municipal to a three-level state information system for urban planning is shown. In the future, a single digital platform "National Spatial Information System".

Keywords: state information systems for urban planning, digital transformation, super services

Возобновление правового регулирования градостроительной деятельности в 1990-х гг., вызванное восстановлением института частной собственности на землю, послужило первым этапом создания правового регулирования информационного обеспечения градостроительной деятельности [14; 16].

Первый базовый закон в современном градостроительном законодательстве, устанавливающий основы федеральной градостроительной политики, был принят 14 июля 1992 г. под номером 3295-1 и назывался «Об основах градостроительства в Российской Федерации» [6]. Данным законом были декларированы права граждан и юридических лиц на достоверную информацию о состоянии окружающей среды городов, других поселений и их систем. Понятие информационного обеспечения в нем отсутствовало, но вводилось понятие «территориальный кадастр», которое не получило дальнейшего правового обеспечения и практического воплощения.

На следующем этапе начала формироваться реальная нормативно-правовая база информационного обеспечения градостроительной деятельности, включающая первый Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. (глава XI «Государственный градостроительный кадастр и мониторинг объектов градостроительной деятельности») [4] и постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 856 «О ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации» [3].

В первом Градостроительном кодексе была законодательно закреплена трехуровневая система информационного обеспечения градостроительной деятельности: федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень муниципальных образований. Вводилось понятие градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности, при котором можно было бы узнать историю создания объекта от момента возникновения идеи до ввода в эксплуатацию. Впервые на законодательном уровне закреплялась систематизация градостроительной информации в рамках государственного градостроительного кадастра.

В соответствии со ст. 54 Градостроительного кодекса 1998 г., Государственный градостроительный кадастр (ГГК) — это государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, в том числе для осуществления изменений объектов недвижимости. Мониторинг объектов градостроительной деятельности — система наблюдений за состоянием и изменением объектов градостроительной деятельности, которые ведутся по единой методике посредством изучения состояния среды жизнедеятельности. Сведения мониторинга объектов градостроительной деятельности подлежали внесению в ГГК.

Фактически ГГК на федеральном уровне не велся, а единственными представителями ГГК на уровне субъекта РФ являлись города федерального значения, в которых эти информационные системы велись соответственно Службой градостроительного кадастра г. Москвы ГУП «ИТЦ Москомархитектуры» (образована в 1998 г.) и непосредственно Комитетом по градостроительству и архитектуре администрации Санкт-Петербурга.

По оценкам экспертов ГИС-Ассоциации, проводивших в 2005 г. по заказу Минэкономразвития разработку концепции информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, внедрение ГГК сдерживалось недостатком нормативного, правового и методического обеспечения, финансирования, кадров, аппаратного и программного обеспечения, отсутствием единой картографической основы. Так, обеспеченность нормативными документами для городских поселений составляла всего 10 %, а для сельских — 3 %. Наибольшее

развитие системы ГГК получили в городах с населением более 300 тыс. чел. в силу более высокого спроса на информацию для принятия управленческих решений.

29 декабря 2004 г. был принят Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) [1], который содержит гл. 7 «Информационное обеспечение градостроительной деятельности», введенную в действие с 1 июля 2006 г. А 9 июня 2006 г. было принято постановление Правительства РФ № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» [5].

В ст. 56 ГрК РФ информационная система обеспечения градостроительной деятельности определена как организованный в соответствии с требованиями ГрК РФ систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

ГрК РФ отнес ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Соответственно, законодательно была закреплена одноуровневая муниципальная модель информационного обеспечения градостроительной деятельности.

Тем не менее проблемы, характерные для ГГК, сохранились и в период ведения муниципальных ИСОГД [12]. К этому времени уровень компьютеризации муниципальных образований был в основном удовлетворительным, но большинство местных органов архитектуры и градостроительства продолжали отдавать приоритет работе с градостроительной документацией в аналоговом виде и неохотно использовали в работе геоинформационные системы. Это было вызвано особенностями градостроительной информации, ее представлением в графическом виде (карты, схемы и т. п.) [10; 15].

Процесс информатизации государственного и муниципального управления [17] положительно сказался на информационном обеспечении градостроительной деятельности, но большинство муниципальных образований продолжали работать с градостроительной документацией как с изображением в растровом представлении или использовали формат PDF. Возможности геоинформационных систем по работе с векторными моделями, как правило, не использовались.

При работе с градостроительной информацией в геоинформационных системах возникают проблемы с недостаточным нормативным регулированием тематических пространственных данных в части определения системы координат, точности при описании границ функциональных зон, красных линий и др. [13], что вызывает трудности при интеграции данных и автоматизации процессов подготовки и согласования градостроительной документации.

С 2012 г. ст. 57.1 ГрК РФ вводит понятие федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), т. к. проблема доступа инвесторов и других заинтересованных лиц к документам территориального планирования большинством органов местного самоуправления не решалась: не все документы территориального планирования размещались для общего обозрения в сети Интернет, а те, что размещались, как правило, нельзя было прочитать.

Основной задачей ФГИС ТП стало обеспечение доступа всех заинтересованных лиц к документам территориального планирования. Кроме того, ФГИС ТП обеспечивает согласование документов территориального планирования. Важным механизмом цифровизации этой сферы стало установление требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов

федерального, регионального и местного значения, а также требования к структуре и форматам информации, размещаемой во ФГИС ТП.

С 1 января 2019 г. ГрК РФ на смену ИСОГД введено понятие государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности субъектов РФ (ГИСОГД), ведение которых обеспечивают уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ (подведомственные им государственные бюджетные учреждения) в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 13 марта 2020 г. № 279 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» [2]. Главными достижениями в развитии информационного обеспечения градостроительной деятельности на этом этапе стало законодательное закрепление следующих норм:

- ведение всех информационных ресурсов ГИСОГД в электронном виде;
- расширение состава сведений ГИСОГД (предусмотрено 17 разделов);
- автоматизация подготовки, согласования и утверждения основных документов в сфере градостроительной деятельности в ГИСОГД;
- обязанность по размещению сведений для большинства разделов ГИСОГД в сети Интернет в виде векторных моделей.

С 1 декабря 2022 г. ГрК РФ ввел понятие государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности РФ, которая с 1 сентября 2023 г. стала единой информационной системой «Стройкомплекс.РФ», обеспечивающей интеграцию региональных ГИСОГД через технологические интерфейсы.

Таким образом, в процессе цифровизации государственного и муниципального управления [17] в области градостроительной деятельности сложилась трехуровневая система информационного обеспечения градостроительной деятельности. Тем не менее проблемы с качеством данных и отсутствие межсистемного информационного взаимодействия так и не решены [7], но надо отметить, что они характерны для всех отраслей и государственных информационных систем, оперирующих пространственными данными.

Для решения указанных проблем в рамках процессов цифровой трансформации государственного управления запущена федеральная государственная геоинформационная система «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”» (ЕЦП НСПД). В 2022 г. разработаны 11 сервисов ЕЦП НСПД [11], их описание представлено в табл. 1.

Таблица 1

Сервисы ФГГИС «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”», разработанные в 2022 г.

	Сервис	Описание
1	«Земля просто»	Обеспечение процесса предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам, включая подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории
2	«Земля для стройки»	Создание и ведение органами власти списка земельных участков и территорий, предназначенных для жилищного строительства, а также обеспечения доступа к данному списку заявителей

	Сервис	Описание
3	«Умный кадастр»	Массовое выявление незарегистрированных объектов недвижимости и других объектов на основе результатов работы нейросетей и алгоритмов пространственного анализа
4	«Мои объекты недвижимости»	Мониторинг изменений по объектам недвижимости пользователя и иным объектам недвижимости на территории, выбранной пользователем по заданным правилам
5	«Градостроительная проработка онлайн»	Получение сводной информации о земельных участках по заданному кадастровому номеру или по выбранным границам для анализа возможностей использования земельных участков
6	«Согласования в стройке»	Обеспечение процессов получения исходно-разрешительной документации для строительства
7	«Комплексное развитие территории»	Единая среда, объединяющая данные и услуги для комплексного развития территории
8	«Индивидуальное жилищное строительство»	Обеспечивает подготовку картографических материалов и сведений, необходимых для подачи уведомлений о планируемом строительстве (реконструкции) / об окончании строительства (реконструкции) объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома
9	«Использование пространственных данных в контрольной (надзорной) деятельности»	Обеспечение уполномоченных органов в сфере контрольной (надзорной) деятельности доступом к актуальным пространственным данным, применяемым для контрольной (надзорной) деятельности в режиме онлайн через мобильные устройства
10	«Земля для туризма»	Создание и ведение органами власти списка земельных участков и территорий, выделенных для туризма, а также обеспечения доступа к данному списку заявителей
11	Тематические слои данных «Языки коренных народов Арктики»	Обеспечивает ведение специализированных слоев пространственных данных (например, ареалы расселения коренных малочисленных народов, территории их проживания)

Анализируя первоочередные сервисы ЕЦП НСПД, можно сделать вывод, что многие из них затрагивают процессы обеспечения градостроительной деятельности и другие смежные процессы, таким образом, ЕЦП НСПД реализует информационное обеспечение управления развитием территорий.

В части развития ГИСОГД важно перейти от работы на уровне градостроительной документации непосредственно к объектам градостроительной деятельности на основе цифровой информационной модели управления развитием территории [8; 9].

Таким образом, развитие информационного обеспечения градостроительной деятельности и управления развитием территорий прошло все этапы, начиная от компьютеризации, где был решен вопрос первоначального обеспечения компьютерной техникой и каналами связи, информатизации (обеспечение информационными системами, развитие специализированного программного обеспечения), цифровизации (перевод в цифровой вид информационых ресурсов, перевод в электронный вид государственных и муниципальных услуг) и заканчивая цифровой трансформацией (внедрение сервисов, трансформирующих отраслевые процессы).

Список источников и литературы

1. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102090643 (дата обращения: 13.11.2024).

2. Постановление Правительства РФ от 13 марта 2020 г. № 279 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» // Правительство РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/all/126734 (дата обращения: 13.11.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 856 «О ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации» // Правительство РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/all/27842 (дата обращения: 13.11.2024).
4. Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.
5. Постановление Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» (утратило силу) // Правительство РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/all/56561 (дата обращения: 13.11.2024).
6. Закон РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14 июля 1992 г. № 3295-1 (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017436 (дата обращения: 13.11.2024).
7. Алексеенко Н.А., Липски С.А. Цифровая трансформация в градостроительстве: вызовы и решения в сфере информационного обеспечения // Экономика строительства. 2024. № 9. С. 83–86.
8. Береговских А.Н. Концептуальные основы создания цифровой информационной модели управления развитием территорий // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16, № 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://esj.today/PDF/02SAVN224.pdf (дата обращения: 13.11.2024).
9. Береговских А.Н. Новые подходы к планированию развития городов: от разрозненных документов к цифровой информационной модели // Город и его окружение: современные вызовы и перспективные пути развития: сборник статей Международной конференции, Москва, 25–27 апреля 2024 г. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2024. С. 69–77.
10. Галкина Е.В. Возможности повышения эффективности градостроительной деятельности путем внедрения информационных технологий // Экономика и предпринимательство. 2017. № 5-2(82). С. 1046–1051.
11. Мартынова Е.В. Структурная модель национальной системы пространственных данных Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2023. Т. 2, № 2(134). С. 84–92.
12. Тарарин А.М. О «жизнеспособности» ИСОГД муниципальных образований // Управление развитием территории. 2010. № 1. С. 72–76.
13. Тарарин А.М., Беляев В.Л. Пространственные данные в градостроительной деятельности // Геодезия и картография. 2020. Т. 81, № 11. С. 29–39.
14. Тарарин А.М., Карандеева М.В., Сухарева О.А. Информационное обеспечение градостроительной деятельности. Нижний Новгород: ННГАСУ, 2013. 91 с.
15. Тарарин А.М., Никольский Е.К. Совершенствование нормативно-правового и технологического обеспечения ведения дежурного топографического плана города масштаба 1 : 500 // Приволжский научный журнал. 2014. № 4(32). С. 224–230.
16. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. и др. Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Институт экономики города, 2008. 296 с.
17. Чурикова А.Ю. От компьютеризации к цифровой трансформации: соотношение понятий // Административное право и практика администрирования. 2023. № 4. С. 24–36.



Фото: Freepik

Г.С. Черненко

Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева, Москва

chernenkogleb25@gmail.com

Правовое положение рыбоводных хозяйств

Аннотация

Понятие «рыбоводные хозяйства» относится к числу ключевых в российском законодательстве об аквакультуре (рыбоводстве). Вместе с тем правовое положение рыбоводных хозяйств в настоящее время является не вполне определенным. В данной статье анализируется содержание понятия «рыбоводные хозяйства» в законодательстве Российской Федерации, выявляются отличительные признаки рыбоводных хозяйств как специальных субъектов законодательства о водных биологических ресурсах, а также выдвигается ряд предложений по улучшению нормативно-правовой базы, регулирующей правовое положение рыбоводных хозяйств.

Ключевые слова: рыбоводные хозяйства, аквакультура (рыбоводство), рыболовство, закон об аквакультуре, закон о рыболовстве

G.S. Chernenko

Lebedev Russian State University of Justice, Moscow

chernenkogleb25@gmail.com

Legal status of fish farms

Abstract

Term “fish farms” is among the key concepts of the Russian legislation on aquaculture (fish farming). At the same time, the legal status of fish farms is currently not entirely defined. This article analyzes the content of the concept of «fish farms» in the legislation of the Russian Federation, identifies the distinctive features of fish farms as special subjects of legislation on aquatic biological resources, and puts forward a number of proposals for improving the regulatory framework governing the legal status of fish farms.

Keywords: fish farms, aquaculture (fish farming), fisheries, aquaculture law, fisheries law

Понятие рыбоводных хозяйств закреплено в законодательстве Российской Федерации. Согласно определению, которое содержится в п. 9 ст. 1 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] (далее — закон об аквакультуре), под рыбоводным хозяйством понимаются юридическое лицо, крестьянское (фермерское) хозяйство, а также приравненный к ним в целях закона об аквакультуре и осуществляющий аквакультуру (рыбоводство) индивидуальный предприниматель.

При прочтении указанной нормы возникает закономерный вопрос: являются рыбоводными хозяйствами любые юридические лица и крестьянские (фермерские) хозяйства или только осуществляющие аквакультуру (рыбоводство)? В тексте признак осуществления аквакультуры (рыбоводства) относится исключительно к индивидуальным предпринимателям, в то время как юридические лица и крестьянские (фермерские) хозяйства, исходя из определения, по умолчанию являются рыбоводными хозяйствами для целей закона об аквакультуры. Исходя из закона об аквакультуре, дать ответ на указанный вопрос не представляется возможным.

Для выявления содержания понятия «рыбоводное хозяйство» необходимо обратиться к иным нормативным правовым актам, принятым в реализацию закона об аквакультуре. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 9 закона об аквакультуре, рыбоводные хозяйства являются одной из сторон договора пользования рыбоводным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности. По общему правилу, предусмотренному ч. 1 ст. 10 закона об аквакультуре, договор пользования рыбоводным участком заключается по результатам торгов (конкурсов, аукционов). В ч. 2 указанной статьи содержится полномочие Правительства РФ на установление порядка организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком. В настоящее время такой порядок установлен Правилами организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 мая 2014 г. № 450 [3] (далее — правила). В соответствии с п. 1 правил, право заключения договора пользования рыбоводным участком предоставляется по результатам аукциона юридическим лицам, крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Исходя из совокупности п. 9 ст. 1 закона об аквакультуре и п. 1 правил, под рыбоводными хозяйствами следует понимать осуществляющих аквакультуру (рыбоводство) юридических лиц, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — закон о рыболовстве) [2] также оперирует термином *рыбоводные хозяйства*.

Понятие рыбоводных хозяйств не является уникальным для закона об аквакультуре и принятых в его реализацию подзаконных нормативных актов. В законе о рыболовстве дважды упоминаются рыбоводные хозяйства. Согласно ч. 1 ст. 23 закона о рыболовстве, рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства) осуществляется в том числе для обеспечения деятельности рыбоводных хозяйств. В ч. 3 ст. 44 закона о рыболовстве рыбоводные хозяйства предусмотрены в качестве субъектов, осуществляющих рыбохозяйственную мелиорацию.

При этом ч. 2 ст. 23 закона о рыболовстве не предусматривает рыбоводные хозяйства в качестве лиц, осуществляющих рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства), — таковыми являются юридические лица и индивидуальные предприниматели. Однако рыбоводные хозяйства могут существовать в том числе в качестве юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Следовательно, рыбоводные хозяйства — юридические лица и рыбоводные хозяйства — индивидуальные предприниматели вправе осуществлять рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства) в соответствии со ст. 23 закона о рыболовстве, но указанным правом также наделены и не являющиеся рыбоводными хозяйствами юридические лица и индивидуальные предприниматели, в то время как рыбоводные хозяйства — крестьянские (фермерские) хозяйства не управомочены осуществлять рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства).

Поскольку действующее правовое регулирование дискриминирует рыбоводные хозяйства — крестьянские (фермерские) хозяйства, лишая их возможности самостоятельно обеспечить свою деятельность за счет осуществления рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства), целесообразно дополнить список субъектов, осуществляющих указанный вид рыболовства, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, либо определить в качестве лиц, осуществляющих рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства), рыбоводные хозяйства и иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, либо рассмотреть возможность наделения правом осуществлять рыболовство в целях аквакультуры (рыбоводства) только рыбоводные хозяйства.

Ч. 4 ст. 3 закона об аквакультуре предусматривает разработку и утверждение классификаторов и справочников в области аквакультуры (рыбоводства), в которых осуществляется классификация объектов аквакультуры, видов работ в области аквакультуры (рыбоводства), рыбоводных хозяйств, объектов рыбоводной инфраструктуры и иных объектов, используемых для осуществления аквакультуры (рыбоводства), а также специальных устройств и (или) технологий. Далее рассмотрим более подробно действующие классификаторы и справочники.

Классификатор в области аквакультуры (рыбоводства) (далее — классификатор) утвержден приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 ноября 2014 г. № 452. Поскольку указанный приказ прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, он имеет нормативную природу и является частью законодательства Российской Федерации.

Классификатор состоит из пяти разделов:

1) объекты аквакультуры (рыбоводства);
2) виды работ в области аквакультуры (рыбоводства);
3) рыбоводные хозяйства;
4) объекты рыбоводной инфраструктуры и иные объекты, используемые для осуществления аквакультуры (рыбоводства), а также специальные устройства и (или) технологии;
5) продукция аквакультуры (рыбоводства).

Каждый раздел включает в себя перечень объектов, относящихся к указанной категории, и соответствующих им кодов.

Несмотря на нормативный характер классификатора, в законе об аквакультуре отсутствуют нормы, предписывающие рыбоводным хозяйствам осуществлять деятельность в соответствии с ним. Соответствующее положение позволило бы упорядочить деятельность рыбоводных хозяйств и способствовало бы их выделению в качестве специального субъекта законодательства о водных биологических ресурсах. Соответствие юридического лица, крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуального предпринимателя и имущества указанных

субъектов категориям, указанным в классификаторе, упростило бы процедуру отнесения указанных субъектов к рыбоводным хозяйствам.

Справочник в области аквакультуры (рыбоводства), утвержденный приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 15 июня 2015 г. № 247 (далее — справочник), дополняет классификатор, т. к. содержит разъяснения понятий из классификатора с использованием идентичных кодов, а также иную информацию о них. В частности, справочник приводит описание типов рыбоводных хозяйств, объектов рыбоводной инфраструктуры и иных объектов, используемых для осуществления аквакультуры (рыбоводства), а также специальных устройств и (или) технологий, продукции аквакультуры (рыбоводства) [4]. Необходимо отметить при этом, что, в отличие от классификатора, справочник является актом ненормативного характера, поскольку не проходил процедуру государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Представляется целесообразным переиздать справочник в качестве нормативного акта в целях придания юридической силы его положениям. Ненормативный характер справочника сдерживает потенциал использования классификатора в качестве нормативного правового акта, поскольку содержание утвержденных им категорий следует толковать в соответствии со справочником.

Следует также поддержать предложение Н.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафонова в отношении установления в законе требований к субъектам хозяйственной деятельности, подтверждающим их квалификацию, а также технические возможности осуществления деятельности в области аквакультуры, в том числе в части соблюдения требований санитарно-эпидемиологического законодательства и выполнения иных природоохранных мероприятий [5, с. 31].

Подводя итоги вышесказанному, зафиксируем следующее. Рыбоводные хозяйства представляют собой не обобщающую категорию для осуществляющих аквакультуру (рыбоводство) юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, а специальных субъектов законодательства о водных биологических ресурсах. В то же время необходимо отметить, что нормативное регулирование правового положения рыбоводных хозяйств в Российской Федерации в настоящее время нуждается в доработке ввиду обилия пробелов в законодательстве в части определения их статуса.

Список источников и литературы

1. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102166458 (дата обращения: 18.11.2024).
2. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090164 (дата обращения: 18.11.2024).
3. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2014 г. № 450 «Об утверждении Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком» // Правительство РФ: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://government.ru/docs/all/91418 (дата обращения: 18.11.2024).
4. Воронин Б.В., Воронина Я.В. Экономико-правовые механизмы регулирования отношений в области аквакультуры (рыболовства) // Аграрное образование и наука. 2022. № 3. С. 1–3.
5. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Законодательство об аквакультуре: современное состояние, перспективы развития // Аграрное и земельное право. 2016. № 11. С. 26–32.


Фото: Freepik

А.С. Шестерюк

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

ass5252@mail.ru

Климат как объект правовой охраны

Аннотация

Современное законодательство об охране климата основано на гипотезе антропогенного происхождения дисбаланса парниковых газов в атмосфере. Контроль за воздействием хозяйственной деятельности на атмосферный воздух (выбросами антропогенных парниковых газов в атмосферу) есть лишь изучение момента, стороны экологической реальности — функционирования климатической системы. Применительно к глобальному климату его оценка предполагает учет состояния и взаимодействия таких составных частей климатической системы, как «атмосфера — гидросфера — суша — криосфера — биосфера», за несколько десятилетий. Данное понимание климата как объекта правовой охраны лежит в основе объективного подхода к формированию понятийного аппарата законодательства об охране климата. Очевидно, что негативные для человека изменения глобального климата (климатической системы) могут быть и являются результатом взаимодействия всех элементов климатической системы, а повышение уровня парниковых газов в атмосфере есть лишь одна из флуктуаций в сложном взаимодействии элементов экологической системы.

Ключевые слова: экологическое право, охрана окружающей среды, глобальное потепление, климат, парниковые газы, международное сотрудничество, экологическая безопасность, Парижский протокол, выбросы

A.S. Shesteryuk

Lomonosov Moscow State University, Moscow

ass5252@mail.ru

Climate as an object of legal protection

Abstract

Modern climate protection legislation is based on the hypothesis of the anthropogenic origin of the imbalance of greenhouse gases in the atmosphere. Control over the impact of economic activity on the atmospheric air (emissions of anthropogenic greenhouse gases into the atmosphere) is only the study of the moment, the aspect of environmental reality – the functioning of the climate system. With regard to the global climate, its assessment involves taking into account the state and interaction of such components of the climate system as "atmosphere – hydrosphere – land – cryosphere – biosphere" for several decades. Such an understanding of climate as an object of legal protection can only be an objective approach to the formation of the conceptual apparatus of climate protection legislation. It is obvious that negative changes in the global climate (climate system) for humans can be and are the result of the interaction of all elements of the climate system, and the increase in the level of greenhouse gases in the atmosphere is only one of the fluctuations in the complex interaction of the elements of the ecological system.

Keywords: environmental safety, international cooperation, greenhouse gases, climate, global warming, environmental protection, environmental law, The Paris Protocol, emissions

Законодательство об охране окружающей среды не включает в число объектов правовой охраны климат. Согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ [2] (далее — закон об охране окружающей среды), объектами правовой охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.

Объектами экологических правоотношений, т. е. правоотношений по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности, являются: а) компоненты природной среды, к которым законодательство относит землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство; б) природные объекты, к которым относятся естественные экологические системы, природные ландшафты и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства; в) природные комплексы, т. е. комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками (ст. 1 закона об охране окружающей среды).

Таким образом, объектами экологических правоотношений являются связанные между собой осязаемые физические предметы как части природы, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия жизни на Земле. Хозяйственная деятельность оказывает свое влияние на окружающую среду путем воздействия на эти предметы как составные части природной системы. При этом одним из основных способов правового регулирования охраны окружающей среды является нормирование негативного воздействия на материальные объекты, указанные в ст. 4 закона об охране окружающей среды. Как видим, в упомянутом законе климат не указан в качестве объекта охраны от негативного воздействия хозяйственной деятельности. Отсутствует определение понятия климата и в ст. 1 закона об охране окружающей среды.

Вместе с тем продолжающееся негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, влекущее, по мнению ряда экспертов, получившему широкую медийную поддержку, изменение глобального климата планеты к потеплению, вызвало озабоченность во многих странах и нашло отражение в формировании международно-правовых актов, нацеленных на сохранение климата Земли. Россия, являясь участником международно-правовых актов по охране климата, приняла на себя определенные обязательства, что влечет за собой необходимость внесения изменений и дополнений в национальное законодательство.

Нынешний этап осуществления мировой климатической повестки основан на гипотезе о том, что наблюдаемое потепление глобального климата вызвано увеличением в атмосферном воздухе содержания так называемых парниковых газов антропогенного происхождения, т. е. выбросов в атмосферу химических веществ в результате хозяйственной деятельности. Другие гипотезы повышения уровня эти газов в атмосфере (например, в результате естественных природных процессов, влекущих перемещение содержащегося в природе в больших количествах метана или водяных паров) не рассматриваются. Такой подход закреплен в Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) (1992) и в Парижском соглашении по климату (2015). Конечная цель конвенции определена в ст. 2 и состоит в стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал

бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему.

Во исполнение обязательств России, вытекающих из РКИК и Парижского соглашения, был принят Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ [1] (далее — закон о парниковых газах). На основе данного федерального закона началось формирование новой области российского законодательства.

Во вновь принятом законе отсутствует определение понятия климата как объекта правовой охраны. Объектом регулирования являются отношения в сфере хозяйственной и иной деятельности, которая сопровождается выбросами парниковых газов. Данный закон основан на гипотезе антропогенного происхождения дисбаланса парниковых газов в атмосфере. Установленный этим законом механизм реализации климатических проектов и учета и обращения углеродных единиц направлен на снижение негативного воздействия выбросов парниковых газов в атмосферный воздух.

Из содержания закона о парниковых газах следует однозначный вывод о том, что объектом правовой охраны по данному закону является атмосферный воздух как один из компонентов природной среды, при этом применены такие же правовые механизмы охраны атмосферного воздуха, как в действующем Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ [3], другими словами, фактически продублированы уже содержащиеся в законодательстве правовые механизмы охраны атмосферного воздуха с акцентом на отдельные виды выбросов загрязняющих веществ. Установленные законом о парниковых газах меры по ограничению выбросов парниковых газов включают в себя, в частности, государственный учет выбросов парниковых газов, нормирование выбросов в форме целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов.

Вместе с тем остается нерешенной задача формирования правовых подходов к регулированию отношений по охране климата, в обществе сохраняется тревога по поводу негативных последствий изменения климата Земли. Первейшей задачей в этой связи является определение основных понятий в сфере отношений по охране климата.

Как известно, объект правоотношений — это то, по поводу чего возникают права и обязанности субъектов правоотношений. В истории возникновения и формирования экологического права большое значение имеет используемая при конструировании норм экологического права терминология, и многие термины, применяемые в правовом регулировании экологических отношений, восприняты из арсенала естественных наук. В развитии правовых отношений по охране климата целесообразно трансформировать для целей правового регулирования те термины, которые используются в соответствующей отрасли естественно-научного знания, прежде всего понятие климата как объекта охраны.

Как уже отмечалось, в российском законодательстве отсутствует легальное определение понятия климата как объекта соответствующих отношений. В РКИК также отсутствует определение понятия «климат». В ст. 1 конвенции определяется понятие «изменение климата», что, очевидно, не равно самому понятию «климат». Вместе с тем в тексте конвенции применяется термин *климатическая система*, под которым понимается совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы и их взаимодействие. Негативными последствиями воздействия на климат выбросов в атмосферу антропогенных парниковых газов является повышение глобальной температуры планеты.

В «Экологическом энциклопедическом словаре» раскрывается понятие глобального климата как статистического ансамбля состояний, проходимых климатической системой «атмосфера — океан — суша»

за периоды времени в несколько десятилетий (т. е. множество состояний вместе с частотами их повторяемости) [6, с. 313]. Основными глобальными геофизическими циклическими процессами, формирующими климатические условия на Земле, являются теплооборот, влагооборот и общая циркуляция атмосферы.

Таким образом, применительно к глобальному климату его оценка предполагает учет состояния и взаимодействия таких составных частей климатической системы, как «атмосфера — гидросфера — суша — криосфера — биосфера», за несколько десятилетий. В таком понимании климата как объекта правовой охраны только и может заключаться объективный подход к формированию понятийного аппарата законодательства об охране климата.

Зафиксированный в последние десятилетия (начиная с 1979 г.) рост объемов в атмосфере парниковых газов говорит лишь о том, что объем этих газов в атмосфере действительно вырос. Однако нет достоверных доказательств того, что причиной такого роста стала именно хозяйственная деятельность человека, а не взаимодействие элементов климатической системы, что не исключает, однако, необходимости сокращать негативное воздействие хозяйственной деятельности на атмосферный воздух.

Контроль за воздействием хозяйственной деятельности на атмосферный воздух (выбросами антропогенных парниковых газов в атмосферу) есть лишь изучение момента, стороны экологической реальности — функционирования климатической системы. Очевидно, что негативные для человека изменения глобального климата (климатической системы) могут быть и являются результатом взаимодействия всех элементов климатической системы, а повышение уровня парниковых газов в атмосфере есть лишь одна из флуктуаций в сложном взаимодействии элементов экологической системы. Это одна из форм проявления права природы как структурно-генетического подчинения человеческого существования монополии природной обусловленности, детерминирующего конкретно-исторические экологические формы существования (например, чередующиеся в истории Земли климатические циклы потепления и похолодания).

Очевидно, что сокращение выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду — это насущная задача, и она решается всеми странами средствами национального законодательства и с учетом национальных интересов.

Главной глобальной особенностью климата является его широтная зональность, создаваемая широтной зависимостью суточных норм инсоляции. Данная особенность диктует необходимость ее учета в определении целей и задач правового регулирования общественных отношений по охране климата.

Не вызывает сомнений, что законодательное регулирование отношений в сфере климатической системы должно осуществляться в рамках экологического права, на основе сложившихся в нем правовых механизмов и методических подходов (нормирование, законодательное закрепление обязательных требований, государственное и местное самоуправление и т. д.). Однако важнейшим условием подготовки эффективных правовых механизмов охраны климатической системы, учитывая отсутствие этих терминов в действующем российском экологическом законодательстве, является определение для целей правового регулирования основных терминов, прежде всего *климат* и *климатическая система*, обозначающих объекты правоотношений. Очевидно, что в правовом регулировании надо учитывать роль каждого из элементов климатической системы, в которой атмосферный воздух как непосредственный объект выбросов антропогенных парниковых газов является лишь одним из элементов системы формирования климата как на глобальном, так и на зональном уровне. Знание о выбросах в атмосферу антропогенных

парниковых газов не отражает всех зависимостей в климатической системе планеты.

Для формирования эффективных механизмов охраны климата (климатической системы) необходима разработка соответствующей концепции правового регулирования, которая может найти закрепление в федеральном законе. Концепция правого регулирования охраны климата должна опираться на естественно-научное знание о закономерностях функционирования климатической системы с учетом зональности климата, национальных интересов России, закрепленных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 [4], и Климатической доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2023 г № 812 [5].

Список источников и литературы

1. Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107020031 (дата обращения: 06.11.2024).
2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074303 (дата обращения: 06.11.2024).
3. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059495 (дата обращения: 06.11.2024).
4. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046 (дата обращения: 06.11.2024).
5. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2023 г № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // Президент России: официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/49910 (дата обращения: 06.11.2024).
6. Экологический энциклопедический словарь. М.: Ноосфера, 2002. 930 с.



Настоящий сборник включает материалы выступлений XVII Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий», организованной Московским государственным университетом геодезии и картографии (МИИГАиК) 13 декабря 2024 г. и посвященной теме «Достижение национальных целей развития Российской Федерации в контексте 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».

© МИИГАиК