

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ»  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Юридический факультет  
кафедра конституционного и административного права

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*Материалы Международной научно-практической конференции преподавателей,  
практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов*

19 апреля 2019 г.



Волгоград 2019

УДК 349.6  
ББК 67.407.04  
С 56

Редакционная коллегия:

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права *Алексей Павлович Анисимов* (отв. редактор);  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права *Анна Юрьевна Чикильдина* (зам. отв. редактора);  
кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и административного права *Денис Александрович Абезин*;  
кандидат юридических наук, декан юридического факультета *Андрей Валерьевич Егоров*;  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права *Марина Владимировна Коростелева*

*Статьи печатаются в авторской редакции*

**С 56** **Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности:** материалы Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов. Сборник научных статей. (2019; Волгоград): [материалы]; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В сборнике представлены статьи участников международной научно-практической конференции, посвященные актуальным правовым и социальным проблемам обеспечения продовольственной и экологической безопасности. Все статьи основаны на материалах авторских исследований природоохранного и аграрного законодательства и практики его применения в современных условиях технологического развития. В статьях авторов сборника предлагаются обоснованные выводы о необходимости совершенствования законов и подзаконных актов, правоприменения, правоохранительной деятельности государства по различным направлениям охраны окружающей среды, анализируются пути обеспечения продовольственной безопасности России и стран СНГ. Рекомендуется студентам всех форм обучения, научным, педагогическим и практическим работникам сферы охраны окружающей среды и природопользования, а также сельскохозяйственной деятельности.

УДК 349.6  
ББК 67.407.04

ISBN 978-5-7786-0593-0

© Волгоградский институт управления –  
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС РФ, 2019  
© Коллектив авторов, 2019

# СОДЕРЖАНИЕ

## Раздел 1

### СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

<i>Абанина Е.Н.</i> Экологическая безопасность в лесном хозяйстве.....	8
<i>Абрамова Д.Д.</i> Проблемы расследования преступлений, предусмотренных ст. ст. 260 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации .....	10
<i>Алешева А.В.</i> Безопасность топливно-энергетического комплекса, как составляющая экологической безопасности: проблемы правового регулирования.....	12
<i>Алтенгова О.Л.</i> Соотношение частных и публичных интересов при возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением.....	14
<i>Алькова М.А.</i> Роль международных межправительственных организаций в достижении экологической безопасности на примере Всемирной торговой организации... ..	17
<i>Алябьев А.А.</i> Экологическая безопасность Саратовской области .....	19
<i>Батурина Н.И.</i> Современное состояние окружающей среды: проблемы и способы их решения .....	22
<i>Беляков Д.Д.</i> Проблемы экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе.....	24
<i>Богдарецкая Д.А., Анисифоров Д.А.</i> Мусорные полигоны России: негативные последствия и правовые пути решения.....	26
<i>Варнавская М.Л.</i> Роль и место специализированных природоохранных прокуратур в обеспечении и поддержании экологической безопасности РФ.....	28
<i>Гвозденко А.Н.</i> Проблемы обеспечения экологической безопасности при использовании земель средствами контроля и надзора.....	30
<i>Глебов В.Г.</i> Особенности и проблемы реализации прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства.....	32
<i>Горбачева Ю.В.</i> Экологический сбор: проблемы ответственности и перспективы развития .....	34
<i>Дерюгина Т.В.</i> Возмещение экологического вреда: проблемы правового регулирования.....	36
<i>Дичь О.Д., Лобанов Е.И.</i> Экологическая полиция. Необходимость возвращения на примере других стран .....	39
<i>Зернов А.О.</i> Ответственность за нарушение требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению .....	41
<i>Иванова С.В.</i> Правовое обеспечение сохранения биоразнообразия животного мира и экологическая безопасность .....	44
<i>Имекова М.П.</i> Экоинновации как средство обеспечения экологической безопасности .....	46
<i>Каростина А.С.</i> Значение особо охраняемых природных территорий для экологической безопасности.....	49

<b>Каюшников Ю.Е.</b> Компенсация вреда, причиненного жизни и здоровью граждан экологическим правонарушением, как элемент обеспечения экологической безопасности ...	50
<b>Ковальчук О.П.</b> Проблема терминологической определенности «экологической безопасности» в Российской Федерации .....	52
<b>Кондукова А.М.</b> Последствия и ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ .....	55
<b>Коростелева М.В.</b> Проблемы оценки деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения экологической безопасности .....	57
<b>Коростелева Н.В.</b> Обеспечение экологической безопасности муниципальных образований в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: проблемные вопросы .....	59
<b>Кравцова М.А.</b> Взаимодействия государств-участников СНГ в сфере профилактики и пресечения экологической преступности в рамках обеспечения экологической безопасности.....	62
<b>Кузнецов Д.В.</b> Совершенствование практических способов применения землеустроительной документации и документов территориального планирования при установлении ответственности за экологические правонарушения на территории Волгоградской области.....	65
<b>Курилович М.П.</b> Экологические риски при осуществлении проектов государственно-частного партнерства: правовой аспект.....	66
<b>Ланина Н.В.</b> Современные проблемы правового регулирования охраны лесов .....	69
<b>Левша И.Е.</b> К вопросу о перспективах развития экологического туризма в Российской Федерации .....	71
<b>Лизгаро В.Е.</b> Правовое обеспечение радиационной безопасности на территориях, подвергшихся загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.....	73
<b>Макарова А.В.</b> Реализация требований в сфере экологической безопасности при использовании земель населённых пунктов .....	76
<b>Малышкин С.П.</b> Теоретические проблемы государственно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности .....	79
<b>Марусев А.М.</b> Некоторые аспекты осуществления хозяйствующими субъектами деятельности, связанной с веществами, разрушающими озоновый слой.....	81
<b>Матяшова Д.О.</b> Приоритеты устойчивого развития для наименее развитых стран (на примере Республики Союз Мьянма).....	83
<b>Мелихов А.И.</b> Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами .....	86
<b>Миронова С.М., Ряскина К.А.</b> Налоговые стимулы как фактор обеспечения экологической безопасности.....	88
<b>Мороз О.В.</b> Некоторые аспекты правового закрепления объектов превентивных природоохранных мер в Республике Беларусь .....	91
<b>Моторин Д.Е.</b> Проблема установления требований к состоянию земель производственных объектов в границах населенных пунктов.....	93
<b>Навасардова Э.С., Нутрихин Р.В., Колесникова К.В.</b> Охрана окружающей среды как основа экологической безопасности курортов федерального значения.....	96

<b>Наумов М.А.</b> Роль особо охраняемых природных территорий в обеспечении экологической безопасности региона .....	98
<b>Никифорова Е.Н.</b> Совершенствование организационных основ обеспечения экологической безопасности муниципалитетов .....	101
<b>Оленина Т.Ю.</b> Понятие обеспечения экологической безопасности в сфере устойчивого управления лесами.....	104
<b>Омаров Г.З., Дудиков М.В.</b> Ликвидационный фонд – мера, направленная на обеспечение экологической безопасности в процессе недропользования.....	106
<b>Парфенова Р.А.</b> Особенности административно-правового режима национальных парков .....	109
<b>Петкина Е.И.</b> Проблемы и перспективы правового регулирования лесопользования в контексте обеспечения экологической безопасности .....	112
<b>Пешкова Н.А.</b> Запрет и приостановление деятельности предприятий, как мера обеспечения экологической безопасности .....	114
<b>Плотникова Ю.А., Тарасова Е.А.</b> Нормирование в области охраны атмосферного воздуха и водных объектов в целях обеспечения экологической безопасности при эксплуатации объектов атомной энергетики.....	115
<b>Пономаренко В.А.</b> О правовых проблемах сохранения биологического разнообразия в контексте экологической безопасности России .....	118
<b>Попкова В.А.</b> Эколого-правовая ответственность в сфере обращения отходов производства и потребления как мера обеспечения экологической безопасности.....	120
<b>Рывкин С.Ю.</b> Процессуальное и тактическое использование геопространственной информации при расследовании экологических преступлений.....	123
<b>Сечин Д.</b> Smart City: эколого-правовой аспект.....	124
<b>Сорокина Ю.В., Сулыгин М.В.</b> Реформирование охотничьих угодий как путь обеспечения экологической безопасности в сфере рационального природопользования.....	128
<b>Сухова Е.А.</b> Сохранение и рациональное использование земель и почв как необходимое условие обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития .....	131
<b>Тихомирова Т.И.</b> О некоторых вопросах сбора отходов внутри организаций, осуществляющих медицинскую деятельность, и их обеззараживания.....	133
<b>Турбина И.А.</b> Проблема ликвидации несанкционированных свалок на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, в Волгоградской области.....	136
<b>Федотова Е.С.</b> Понятие и особенности обращения с твердыми коммунальными отходами .....	139
<b>Чистякова Е.М.</b> Административная ответственность за нарушение лесного законодательства как мера обеспечения экологической безопасности.....	141
<b>Шахрай И.С.</b> Прекращение права природопользования в связи с нарушением требований законодательства: значение и пути совершенствования .....	143

**Раздел 2**  
**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**  
**ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

<i>Абезин Д.А., Меграбян Д.А.</i> Критерии продовольственной безопасности в международном и российском праве .....	147
<i>Анисимов А.П.</i> К вопросу о понятии и структуре правовой категории «обеспечение продовольственной безопасности» .....	150
<i>Гавриленко В.А., Мазова Е.А.</i> Сущность и динамика продовольственной безопасности в РФ .....	153
<i>Елисеев В.С.</i> Продовольственная безопасность Российской Федерации как элемент экономико-правового обеспечения .....	156
<i>Землякова Г.Л.</i> Правовые проблемы вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в аспекте обеспечения продовольственной безопасности.....	159
<i>Иванова Ж.Б.</i> Продовольственная безопасность как гарант сохранения стабильности интересов личности, общества и государства.....	162
<i>Иванова Т.Б.</i> Направления правового регулирования продовольственной безопасности (на примере производства молочных продуктов).....	165
<i>Калинина Е.А.</i> Изъятие земельных участков сельскохозяйственного назначения как средство обеспечения продовольственной и экологической безопасности государства .....	167
<i>Киселева Е.В.</i> Правовое регулирование органического земледелия: опыт Европейского союза и Российской Федерации.....	170
<i>Коростелева Е.А.</i> Роль стандартизации в обеспечении качества и безопасности пищевых продуктов: современный аспект .....	172
<i>Кузьмич И.П., Ефимова Е.В.</i> Качество и безопасность мясо-молочной продукции в контексте правового обеспечения продовольственной безопасности.....	174
<i>Липски С.А.</i> Земельно-правовые аспекты продовольственной безопасности и тенденции законодательной работы в этой сфере на федеральном уровне .....	177
<i>Мельников Р.О., Голоманчук Э.В.</i> Административная ответственность в сфере продовольственной безопасности (на примере Волгоградской области) .....	180
<i>Мирзаянц З.А., Щербинина И.В.</i> К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере использования трансгенных продуктов .....	182
<i>Михнюк А.И.</i> Правовое регулирование оказания внутренней продовольственной помощи населению в Республике Беларусь .....	184
<i>Мохов А.Ю.</i> Внутренняя продовольственная помощь в системе средств обеспечения продовольственной безопасности .....	187
<i>Пашова М.С.</i> Значение качества сельскохозяйственной продукции в продовольственной безопасности .....	190
<i>Перекрестова Е.А., Хачатрян А.Р.</i> Гражданско-правовая ответственность страховщика по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур на страже продовольственной безопасности страны .....	194

<b>Попова О.В.</b> Продовольственная безопасность как общечеловеческая ценность .....	196
<b>Румянцев Ф.П.</b> О некоторых вопросах нормативного обеспечения стабильности отечественной продовольственной безопасности .....	198
<b>Саскевич В.В.</b> Правовое регулирование создания и использования стабилизационных фондов и государственного материального резерва продовольственных товаров в Беларуси .....	201
<b>Сергеева О.С.</b> Продовольственная проблема и невостребованные сельскохозяйственные земли в Пермском крае .....	203
<b>Симонова С.С.</b> Региональные аспекты реализации государственной политики продовольственной безопасности (на примере Волгоградской области) .....	206
<b>Сотникова А.А.</b> Продовольственный кризис в России: причины и последствия .....	209
<b>Ускова М.С.</b> К вопросу о защите сельскохозяйственного товаропроизводителя как «слабой стороны» договора страхования урожая сельскохозяйственных культур .....	211
<b>Устюкова В.В.</b> Правовые способы преодоления агроэкологических рисков продовольственной безопасности .....	213
<b>Федосеева В.А.</b> Договор страхования урожая сельскохозяйственных культур – инструмент повышения продовольственной безопасности России .....	217
<b>Чижев И.М.</b> Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере обращения сельскохозяйственной продукции в контексте обеспечения продовольственной безопасности государств-членов ЕАЭС .....	219
<b>Чикильдина А.Ю.</b> Правовые вопросы благоустройства городских общественных пространств в целях осведомленности граждан в вопросах продовольственной безопасности .....	222
<b>Сведения об авторах</b> .....	225

# **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Е.Н. Абанина**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ<sup>1</sup>**

Анализ экологического законодательства в широком смысле, включая природоресурсное законодательство, позволяет предположить, что система экологической безопасности структурно включает в себя следующие подсистемы: экологической безопасности в «чистом виде» и экологической безопасности природных ресурсов, а именно, водной, земельной, лесной систем, безопасности в сфере животного мира, недр и континентального шельфа. Особенности обеспечения таких природоресурсных систем экологической безопасности конкретизируются в специальном отраслевом экологическом законодательстве. Экологическая безопасность лесного хозяйства представляет собой состояние защищенности лесной экосистемы от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. Категория «экологическая безопасность лесного хозяйства» не часто употребляется в юридической научной литературе, поэтому необходимо уточнить понятие и содержание этого термина. Используя именно категорию безопасность «лесного хозяйства», а не безопасность в сфере «лесного законодательства», безопасность «в сфере использования лесов» или «управления лесами», исходим из следующих законодательных и теоретических предпосылок.

Правовая категория «лесное хозяйство», несмотря на упоминание в законодательстве, долгое время не имела легального определения [1]. Утративший силу Лесной кодекс РФ 1997 года лесное хозяйство относил к государственной функции, и потому Российская Федерация определяла основные направления государственной политики в области ведения лесного хозяйства. Кодекс закреплял основные требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. Согласно ст. 54 ЛК РФ 1997 года, лесохозяйственные мероприятия и пользование лесным фондом должны были осуществляться методами, не наносящими вреда окружающей природной среде, природным ресурсам и здоровью человека. В действующем Лесном кодексе РФ, к сожалению, нет понимания сущности осуществления хозяйственной деятельности в лесах системно как лесного хозяйства.

Статья 3 Лесного кодекса РФ уточняет, что лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения) [2]. При этом иные акты экологического законодательства упоминают о лесном хозяйстве именно как о хозяйстве, а не о лесных отношениях. Например, ст. 49 Федерального закона от 10 января 2002 «Об охране окружающей среды» устанавливает требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в лесном

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416

хозяйстве [3], а СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов» содержит специальный раздел «Требования безопасности при применении пестицидов и агрохимикатов в лесном хозяйстве». Земельный кодекс РФ среди принципов земельного законодательства выделяет принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в ... лесном хозяйстве.

В связи с таким неопределенным правовым положением лесного хозяйства, вызывает поддержку утверждение специальной Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы [4], где в названии программы и в тексте используется именно такой термин – «лесное хозяйство». Несмотря на отсутствие определения в государственной программе, исходя из содержания паспорта программы, можно было сделать вывод, что лесное хозяйство включает в себя комплекс мероприятий по охране и защите лесов, обеспечению использования лесов и воспроизводству лесов в целях повышения эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и обеспечения стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при сохранении экономического и экологического потенциала, а также глобальных функций лесов. 20 сентября 2018 г. была утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, где впервые закреплено, что понимается под лесным хозяйством [5]. Лесное хозяйство – отрасль, осуществляющая систему мероприятий, направленных на воспроизводство лесов, охрану их от пожаров и защиту от вредных организмов и иных негативных факторов, регулирование использования лесов и учет лесных ресурсов, в целях удовлетворения потребностей экономики в древесине и другой лесной продукции при сохранении экологических и социальных функций леса.

Указанное определение не лишено недостатков, однако его подробное исследование не входит в задачи настоящей работы. Для целей настоящей статьи, предлагаем взять за основу именно это определение. Исходя из вышесказанного, экологическая безопасность лесного хозяйства представляет собой состояние защищенности лесной экосистемы в процессе использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Объектами обеспечения экологической безопасности лесного хозяйства являются: жизнь и здоровье граждан, лес. При этом лес предлагаем понимать в широком смысле как лесную экосистему. Особенность объекта экологической безопасности в лесной сфере состоит в том, что лес обладает глобальными функциями. Леса – одно из важнейших хранилищ углерода на планете; лесные насаждения играют решающую роль в смягчении последствий изменения климата за счет поглощения парниковых газов, за счет формирования более устойчивых ландшафтов: они регулируют водный режим, улучшают состояние почв и сохраняют их для сельского хозяйства, обеспечивают защиту прибрежных сообществ от экстремальных погодных явлений и подъема уровня моря.

Угрозы экологической безопасности в сфере лесного хозяйства – совокупность условий и факторов (возможное негативное воздействие), создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба природной среде, жизни и здоровью граждан.

Анализ Лесного кодекса РФ позволяет выделить следующие непосредственные «лесные» угрозы:

- пожары – природные пожары (степные, торфяные и иные) и пожары, возникшие в результате незаконного выжигания сухой растительности и ее остатков;
- вредные организмы (жизнеспособные растения любых видов, сортов или биологических типов, животные либо болезнетворные организмы любых видов, биологических типов, которые способны нанести вред лесам и лесным ресурсам).
- загрязнение и иное негативное воздействие (в том числе нефтяное, радиоактивное и другое).

Кроме того, Государственной программой развития лесного хозяйства выделяются факторы возникновения системных проблем в сфере лесного хозяйства, влияющие в совокупности на состояние безопасности лесного хозяйства: истощение эксплуатационных запасов древесины в зонах расположения лесопромышленных предприятий и путей транспорта; недостаточная точность учета лесных ресурсов; низкая эффективность федерального государственного лесного надзора на региональном уровне; значительные потери лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней, ущерб от которых намного выше общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов; невысокое качество лесовосстановления и низкий технический уровень лесохозяйственных работ; плохо развитая инфраструктура, в том числе дорожная, в лесах; высокий уровень теневого оборота древесины; нарушение биологического разнообразия лесов. Строго говоря, факторы системных проблем не являются угрозами экологической безопасности лесного хозяйства, скорее, это последствия незащищенности лесного хозяйства от угроз.

Таким образом, представленные элементы системы экологической безопасности лесного хозяйства позволяют далее проводить исследования в этой сфере для разработки предложений по формированию концепции правового обеспечения экологической безопасности лесного хозяйства.

#### *Список использованной литературы:*

1. Абанина Е.Н. Ведение лесного хозяйства. Определение объекта правового регулирования // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. 2015. № 19. С. 51–56.
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.
5. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 40. Ст. 6147.

**Д.Д. Абрамова**  
(науч. рук. Р.О. Мельников)

## **ПРОБЛЕМЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТ.СТ. 260 И 261 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Понятие «экологический правопорядок» редко можно встретить в отраслях российского права, в том числе и в праве экологическом. Однако, стоит заметить, что оно довольно значимо как в теории, так и на практике, а также служит базисом для последующей модернизации экологического законодательства [1].

В юридической литературе под экологическим правопорядком понимается область взаимодействия общества и окружающей среды, основывающаяся на правовых нормах, обеспечивающих экологическую безопасность граждан. Необходимо отметить, что противодействие экологической преступности является одним из средств поддержания и обеспечения

экологического правопорядка. В настоящей статье пойдет речь о таком элементе дестабилизации экологического правопорядка, как преступлениях, предусмотренных ст. ст. 260 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации [2], а точнее о проблеме их расследования, ведь статистика последних лет показывает падающий процент раскрываемости преступлений этой категории. Данные деяния, а именно незаконная рубка либо уничтожение или повреждение лесных насаждений, довольно трудно выявить, ведь для их обнаружения используются результаты космического мониторинга, следовательно, установить их можно только лишь по истечении длительного времени с момента совершения преступления. А это приводит к безвозвратной утрате имеющихся на месте преступления следов, что говорит о низкой перспективе раскрытия преступления. Кроме того, в работе следователей имеются такие сложности, как процесс доказывания вины обвиняемого в случае, когда он задержан, например, при поперечной разрезке ствола дерева на части, а не при непосредственно порубке деревьев, а также когда он говорит, что данный лес найден им уже срубленным, и, как правило, свидетелей порубки нет. А также у лиц, совершающих незаконную порубку сложилась практика утверждать, что их наняли лица, ранее им незнакомые, для порубки деревьев, и они не знали об отсутствии разрешительных документов.

Необходимо подчеркнуть еще и тот факт, что нередко случаи выезда следственно-оперативной группы на место незаконных вырубок не в полном составе, а это, в свою очередь, значительно влияет на качество проводимого осмотра места происшествия.

Вышеуказанное положение имеет свои объяснения. Так, это объясняется, прежде всего, отдаленностью территорий и слабым материально-техническим обеспечением. Осмотр места происшествия в силу данного обстоятельства производится не в полном составе, без привлечения экспертов-криминалистов и сотрудников лесничеств.

Порой криминалистическая техника в осмотрах мест происшествий применяется очень редко. Так, в ситуации осмотра изъятой техники нередко случаи, когда не указываются и не фиксируются в протоколах осмотра места происшествия номерные агрегаты (например, кузов, шасси, двигатель и так далее). Кроме того, при процессе установления следов большегрузных автомобилей, они, как правило, не фотографируются, не принимаются меры к установлению владельцев автомобилей, а это, в свою очередь, ведет к не разрешению вопроса о причастности их к совершению преступления. Помимо всего прочего существует еще ряд действий, которыми пренебрегают уполномоченные лица при расследовании преступлений экологической направленности. Так, с места происшествия, как правило, не изымают образцы почвы, редко производят спилы с торцевых частей пней спиленных деревьев и спилы с комлевых частей незаконно вырубленных деревьев, которые необходимы для проведения экспертизы, не проводится их фотографирование. Кроме того, упускается из внимания изъятие следов техники, на которой вывозится древесина. Также существует проблема оставления на месте происшествия техники и древесины, что приводит к тому, что изъятая ранее на месте совершения преступления техника, но своевременно не вывезенная и не переданная на ответственное хранение, снова используется для незаконной заготовки древесины.

Лес – довольно специфическое место осмотра происшествия. Это проявляется даже в составлении фототаблицы в качестве приложения к протоколу осмотра места происшествия. Как правило, возникают трудности в осуществлении фотофиксации необходимых предметов на такой территории. Для разрешения таких трудностей используется специальная техника, как, например, дроны. Данная техника есть не у всякого арсенала следователя, а именно с помощью нее возможно сделать фиксацию необходимого с большой высоты.

Нередки случаи, когда отсутствует проверка причастности к совершенному преступлению сотрудников лесозаготовительных бригад, производящих заготовку древесины в непосредственной близости от места незаконной рубки деревьев, не устанавливаются их личности, а опросы носят формальный характер.

Резюмируя изложенное, хочется сделать вывод о том, что следователям и иным уполномоченным лицам необходимо в деятельности по расследованию преступлений экологиче-

ской направленности проявлять особое внимание на такое следственное действие, как осмотр места происшествия, а именно надлежало изымать следы, осуществлять фотофиксацию необходимых предметов, оперативно выезжать на место происшествия после заявления о возможном преступлении. Конечно, необходима и должная подготовка к столкновению уполномоченного лица в своей деятельности с преступлениями такой направленности. Для этого требуется провести ряд мероприятий, направленных на повышение квалификации сотрудников.

*Список использованной литературы:*

1. Мухина И.Д. Экологический правопорядок: проблемы содержания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 9. С. 144–146.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

**А.В. Алешева**  
**(науч. рук. А.Ю. Мохов)**

## **БЕЗОПАСНОСТЬ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Энергетическая безопасность, как комплексное явление, требующее при разрешении своих проблем сосредоточения всех усилий государственного управления, имеет в своей структуре сразу несколько аспектов, которые, соответственно, составляют ту или иную разновидность проблем обеспечения данного вида безопасности. Так, в науке говорят о технологическом аспекте отечественной энергетики, особо обостренного в ситуации текущего состояния отрасли, осложненного общим износом энергетического оборудования и слабой внутренней экономической эффективностью ТЭК страны; экономико-политическом факторе, актуализованного в связи с превращением энергоресурсов в серьезный «козырь» внешней политики современных государств; также определяются в качестве отдельных составляющих природоресурсный и природоохранный компоненты системы энергетической безопасности [1].

Как отмечает в своей статье П.Г. Лахно, специфический характер производимой отраслью ТЭК продукции – т.е. энергии во всех ее проявлениях, а также характер энергии и энергоресурсов как «валюты» в экспортных правоотношениях, позволяет говорить о признании за российской энергетикой роли базовой отрасли экономики, основы энергообеспеченности и энергозащищенности, для выстраивания системы современной национальной безопасности [2]. Таким образом, поступательное развитие топливно-энергетического комплекса во всех его направлениях, прямо сосредоточенных в направлении по обеспечению энергетической безопасности, служит на сегодняшний день стратегической целью общей государственной политики Российской Федерации. Стоит согласиться с М.М. Бринчуком, справедливо указывающим, что, хотя энергетическая безопасность и имеет тесную связь с социальной, экономической и политической сферами общества, однако именно на состояние окружающей среды оказывается наибольшее влияние системой национальной энергетики. Так, в процессе добычи энергоресурсов происходит непосредственное влияние на природу; самой основой процессов производства любого вида энергии выступают природные ресурсы (газ, уголь, нефть), которые относятся к невозобновимым (исчерпаемым) источникам энергии. Таким образом, необходима разработка правового механизма рационального использования этих

источников в долгосрочной перспективе. Кроме того, отрицательное воздействие на окружающую среду оказывают процессы не только добычи, но и переработки, транспортировки энергетических ресурсов, их трансформации в конкретный вид энергии – прежде всего, загрязнение природы.

Как отмечает М.М. Бринчук, «Складывается ситуация, при которой Российская Федерация, активно участвуя в разрешении энергетических проблем зарубежных стран, обеспечивая международную энергетическую безопасность, оставляет непреодоленными внутренние экологические проблемы, спровоцированные функционированием ТЭК» [3]. Проблемы связаны не только с процессом производства и потребления энергии, но и иными факторами, обусловленными спецификой использования отдельных энергоресурсов – например, захоронением на территории страны отходов атомной энергетики.

Исходя из этого, возможно проследить теснейшую связь энергетической и экологической безопасности. Экологическая безопасность прослеживается в самых разных проявлениях в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Так, преамбула данного нормативного акта содержит обеспечение экологической безопасности страны – как цель и основное содержание государственной природоохранной политики. Кроме того, общественные экологические объединения имеют, согласно Закону, право осуществлять пропаганду деятельности в области обеспечения экологической безопасности (ст. 12). Наконец, «экологическая безопасность» рассматривается в качестве целей отдельных институтов экологического законодательства – экологической сертификации, нормирования и т.д.

Кроме того, вопросы обеспечения экологической безопасности регламентируются и иными нормативными актами. Так, например, Федеральным законом «Об экологической экспертизе» [4] одним из принципов соответствующей экспертной деятельности является обязательный учет требований экологической безопасности. При этом необходимо обратить внимание, что в дальнейшем законодательством об экологической экспертизе никоим образом не разъясняются конкретные требования, которыми необходимо руководствоваться. На наш взгляд, необходимо дополнить ФЗ «Об экологической экспертизе» указанием на необходимость минимизации негативного воздействия на окружающую экосистему, возможность быстрого изменения (либо приостановки) деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду; а также соблюдение прав граждан, проживающих на прилегающей к вредному производству территории – в качестве основных требований экологической безопасности, которыми надлежит руководствоваться при проведении экологических экспертиз. Предложенный перечень не является окончательным, и может быть существенно дополнен и переработан в ходе последующей теоретической дискуссии.

Кроме того, экологическая безопасность – как общая цель хозяйственной деятельности – без своей конкретизации указывается в актах, посвященных эксплуатации железнодорожного и внутреннего водного транспорта, а также деятельности объектов топливно-энергетического комплекса. «Повышение уровня экологической безопасности» предусмотрено законодательством о техническом регулировании [5] как одна из целей проведения стандартизации; наряду с общим определением, «охрана окружающей среды, жизни и здоровья растений и животных» провозглашается в ряду целей принятия технических регламентов.

Содержание понятия «экологическая безопасность», в самом общем виде рассматриваясь как состояние защищенности окружающей среды в целом, не находит своей конкретизации в соответствующем законодательстве [6]. Стоит также заметить, что стандарты, в соответствии с принципами ФЗ «О техническом регулировании», не являются обязательными для применения – в отличие от технических регламентов, что, в свою очередь, приводит на практике к возможности соблюдения требований экологической безопасности при принятии стандартов исключительно от желания и доброй воли субъектов таких правоотношений, что, в свою очередь, ведет к отмене приоритета экологических требований в промышленности, предусмотренных ФЗ «Об охране окружающей среды». Исходя из этого, необходимо допол-

нить ст. 3 Федерального закона «О техническом регулировании» принципом *обязательного учета требований экологической безопасности* при осуществлении как стандартизации, так и непосредственного соблюдения технических регламентов.

Как представляется, такая неопределенность и «пробельность» конкретных предписаний в области экологической безопасности проистекает из «размытости» его определения, предусмотренного базовым законом об охране окружающей среды. Так, согласно ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», экологическая безопасность понимается как состояние защищенности природной среды, а также иных жизненно важных интересов человека от потенциального негативного воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, негативной хозяйственной деятельности – а также от их последствий.

Для любого вида безопасности необходимо четкое закрепление критериев, на основании которых мы можем говорить о текущем ее состоянии в стране, проблемах обеспечения и поддержания, направлений, требующих дополнительных финансовых и организационно-правовых «вливаний» [7], чего пока что нет в природоохранном законодательстве Российской Федерации. На основе этого вполне эффективной мерой могло бы стать включение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» отдельной главы или раздела, рассматривающего содержание основных критериев экологической безопасности – либо принятие специального нормативного акта об экологической безопасности.

В целом отметим, что неопределенность – на настоящий момент – определения понятия «экологическая безопасность» пока что свидетельствует о фактическом смешении данного понятия с категорией «охрана окружающей среды».

#### *Список использованной литературы:*

1. Романова В.В. Энергетическое право: учебник. М., 2017. С. 221.
2. Цит. по: Лахно П.Г., Гудков И.В. Энергетическая стратегия России в системе программных документов: внутривосударственные и международные аспекты // Энергетическое право. 2010. № 1. С. 7.
3. Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и энергетическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 20–21.
4. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
5. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.
6. Цит. по: Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9.
7. Арустамов Э.А. Рейтинги и критерии оценки экологического состояния городов и регионов России // Интернет-журнал «Науковедение». 2017. № 4. С. 2–9.

**О.Л. Алтенгова**

## **СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЕМ**

Следует признать, что возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, является межотраслевым институтом. Регулирование данных отношений находится в ведении нескольких отраслей права, в первую очередь, экологического и гражданского.

Вопрос о соотношении экологического и гражданского законодательства, по мнению Е.С. Болтановой, следует считать болезненным как для цивилистов, так и для экологов. Причиной этому автор называет глубокие исторические корни гражданского права как отрасли, при этом являясь, можно сказать, родоначальником многих правовых конструкций, гражданскому праву «... сложно посмотреть на традиционные вещи под иным углом, увидеть развитие и появление новых отношений, казалось бы, в традиционных сферах» [1].

В тоже время юристам-экологам приходится вступать в острую полемику по многим вопросам, и вопрос о правовой природе отношений в части возмещения вреда окружающей среде не стал исключением, поскольку вред является устоявшимся и сформировавшимся понятием в гражданском праве. Не причисляя себя ни к «фанатам» гражданского права как родоначальника многих правовых конструкций, ни к юристам-экологам, считаем разумным рассматривать вопрос правового регулирования данных отношений в тесной взаимосвязи норм гражданского и природоресурсового законодательства по следующим причинам.

Во-первых, необходимо учитывать многоаспектный характер природных ресурсов, а именно их материальную и экологическую ценность. Экологическое законодательство регулирует общественные отношения по поводу использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Поэтому экологическое законодательство можно определить как систему нормативно-правовых актов, содержащих правила поведения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Такая «двусторонняя направленность» эколого-правовых норм и определяет их место в регулировании отношений по компенсации экологического вреда. Если же говорить об экономической ценности природных ресурсов, то необходимо учитывать, что все природные ресурсы и природные объекты находятся в чьей-то собственности, для некоторых допускается частная собственность, разрешается определенный оборот природных объектов и их ресурсов. Таким образом, разграничение эколого-правовых и гражданско-правовых норм в части возмещения экологического вреда является необходимым, а вопрос о соотношении соответствующих норм экологического и гражданского права – актуальным [2].

Во-вторых, вред, причиненный окружающей среде в широком смысле, включает в себя вред, причиненный здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; вред окружающей среде и отдельным ее компонентам. В связи с чем, ученые разделяют экономический вред, т.е. вред, причиненный имущественным интересам природопользователей, экологический вред, посягающий на экологические интересы общества, а именно нарушающий право граждан на благоприятную окружающую среду и антропогенный вред, а именно вред, причиненный жизни и здоровью человека, и состоянию будущих поколений [3].

Соответственно, экономический вред подлежит удовлетворению несомненно по нормам гражданского законодательства, по правилам возмещения имущественного вреда. Вопросы же реализации права граждан на благоприятную окружающую среду относятся к ведению экологического, земельного и иного природоресурсного права. Следовательно, только в комплексном сочетании применения норм гражданского и экологического законодательства возможно достигнуть возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями, в полном объеме. При рассмотрении вопроса о соотношении экологического и гражданского законодательства, как справедливо заметила Е.С. Болтанова, необходимо в первую очередь обратиться к конституционным положениям ст. 42, определяющим право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, и ст. 58, закрепляющую обязанность каждого по сохранению природы и окружающей среды, а также бережного отношения к природным богатствам. Гражданское и экологическое законодательство пересекаются в части регулирования имущественной стороны отношений по реализации вышеуказанных конституционных прав и обязанностей. В тоже время нельзя забывать, что экологическое законодательство регулирует определенную группу от-

ношений, не связанную с предметом регулирования гражданского права. Самостоятельность от гражданского законодательства этих отношений проявляется в их специфическом объекте. Гражданскому праву не известны такие объекты, как окружающая среда, природная среда, экологическая система.

Именно эти специфические объекты экологических отношений, а также особая роль природных объектов и природных ресурсов, указывают на необходимость регулирования экологическим законодательством отношений по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением. В вопросах совместного регулирования гражданским и экологическим законодательством отношений по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями, целью законодателя является обеспечение согласованности и взаимодействия норм соответствующих отраслей, причем для выработки единой концепции порядка возмещения экологического вреда обойти гражданско-правовые конструкции, закрепленные в главе 59 ГК РФ, не представляется возможным [4].

В вопросе правового регулирования возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением, не утихают споры не только о соотношении норм гражданского и экологического законодательства, но и как следствие, чьи же, в конечном счете, интересы подлежат удовлетворению в результате возмещения вреда окружающей среде.

Так, по мнению В.А. Савиных [5], возмещение вреда окружающей среде имеет ряд специфических особенностей, отличающих такой вред от обычного имущественного вреда, который подлежит возмещению по нормам гражданского законодательства, что, в свою очередь, позволяет рассматривать его как публично-правовой платеж, целью взимания которого является сохранение природы и обеспечение экологической безопасности.

К такому выводу автор приходит исходя, в частности, из того, что при возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением, собственник природных ресурсов оказывается поставленным на роль защитника публичных интересов. Таким образом, иск о возмещении вреда окружающей среде всегда предъявляется в защиту публичных интересов, состоящих в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды; частный же интерес в таком случае защищается в той мере, в какой он охватывается публичным.

В данном случае, исходя из специфики природных ресурсов, сочетания в них как экономической ценности, так и экологической значимости, считаем невозможным отделить частные и публичные интересы, подлежащие удовлетворению при возмещении вреда окружающей среде. Таким образом, решая вопрос о соотношении норм гражданского и экологического законодательства, равно как и вопрос о том, чьи интересы подлежат удовлетворению при возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением, предполагается их сбалансированное сочетание и неотделимость друг от друга, а также взаимодействие норм гражданского и экологического законодательства в решении данных вопросов.

#### *Список использованной литературы:*

1. Болтанова Е.С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8 (191). С. 6.
2. Там же. С. 7–8.
3. Цит. по: Петров В.В. Экологическое право. М., 1995.
4. Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 7–8.
5. Савиных В.А. Особенности правового режима возмещения вреда окружающей среде природопользователями // Вестник СПбГУ. 2014. Серия 14. Вып. 3 / СПС «Консультант плюс», дата обращения 05.03.2019.

## РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ДОСТИЖЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Согласно Оценке экосистем на пороге тысячелетия, проведенной Организацией Объединенных Наций, приблизительно 60 % экосистемных услуг, включая пресную воду, рыболовство, очистку воздуха и воды, регулирование регионального и локального климата, природных бедствий и контроль за вредителями, деградируют или используются нерационально.

Во многом указанный негативный процесс обусловлен целью увеличения обеспеченности другими услугами, например, продовольствием [4]. Таким образом, мы можем наблюдать, с одной стороны, взаимозависимость природных ресурсов и экономического развития, а, с другой стороны, конфликт экологических требований и международного экономического права. Международное право призвано обеспечить тесное взаимодействие международного экономического и международного экологического права с одновременным признанием принципа верховенства экологического права, порождающего необходимость перехода к экологически ориентированной экономике, основывающейся на существующих экологических возможностях планеты Земля [7, с. 330–335].

При разрешении противоречий, существующих в исследуемой области, на наш взгляд, важная роль должна быть отведена деятельности международных организаций, обеспечивающих интеграцию в экономической сфере с учетом требований охраны окружающей среды и имеющих действенный механизм соблюдения международных обязательств, к которым, прежде всего, следует отнести Всемирную торговую организацию (далее ВТО).

ВТО, являясь международной межправительственной организацией, регулирующей мировую торговлю товарами и услугами посредством сокращения таможенных пошлин и иных барьеров, предусмотренных национальным законодательством ее членов, выступает в настоящее время важнейшим фактором развития международной экономической интеграции, функционирующей на основе таких принципов, как принцип недискриминации, принцип наибольшего благоприятствования и национального режима.

Следует отметить, что цели торговой политики и политики по охране окружающей среды сталкиваются во многих аспектах: с одной стороны, экологи утверждают, что свободная торговля ограничивает защиту окружающей среды и вызывает негативное воздействие на окружающую среду, в то время как сторонники свободной торговли утверждают, что строгие экологические меры, скорее всего, будут лишь ограничивать рынок [5, с. 490].

Таким образом, деятельность ВТО тесно взаимосвязана с экологическим аспектом, «так как ухудшение состояния окружающей среды связывают именно с международной торговлей и ее отрицательным воздействием на окружающую среду» [3, с. 52].

Международно-правовой механизм, существующий на данный момент в рамках ВТО и допускающий правомерное отступление от обязанностей государств-членов ВТО в обеспечении доступа товаров и услуг на рынок в целях охраны окружающей среды, содержится в нормах-изъятиях в статье XX Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее ГАТТ), являющегося неотъемлемым приложением Марракешского соглашения о создании Всемирной Торговой Организации от 15.04.1994 года. Как верно отмечает Р.Р. Бикмаметова, основания общих исключений статьи XX ГАТТ служат защите общепризнанных ценностей и стратегически важных сфер деятельности государств-членов ВТО без каких-либо злоупотреблений и ограничений международной торговли [1, с. 11]. Согласно пп. b, g ст. XX ГАТТ ничто в соглашении не препятствует принятию или применению любой Договаривающейся

Стороной мер, необходимых для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений, а также мер, относящихся к консервации исчерпаемых природных ресурсов.

Ярким примером правомерного применения пункта b ст. XX служит дело «Европейское сообщество - Меры в отношении асбеста и асбестосодержащих продуктов», в рамках которого Франция ввела запрет на производство, обработку, продажу, импорт на внутренний рынок асбеста с целью защиты прав потребителей [9, с. 1–2]. Третьей группой ВТО согласилась с позицией Европейского сообщества (ныне Европейского Союза), что использование хризотил-асбеста вызывает риск возникновения рака легких и мезотелиомы у работников сферы переработки и производства, а также для общества в целом при использовании товаров из хризотил-асбеста. Кроме того, было отмечено, что канцерогенная природа хризотил-асбестовых волокон была признана еще в 1977 г. такими международными организациями, как Международное агентство по изучению рака и Всемирной Организацией Здравоохранения [9, с. 59].

При принятии мер, относящихся к консервации исчерпаемых природных ресурсов, на основании п. g ст. XX ГАТТ ключевым термином выступает понятие «исчерпаемые природные ресурсы», характеризующееся диверсификацией в рамках рассмотрения дел Органом по разрешению споров ВТО (далее ОРС ВТО). Первоначально в рамках доминирующего узкого подхода в качестве исчерпаемых природных ресурсов рассматривались исключительно полезные ископаемые, в то время как «живые ресурсы», в частности, животные и растения, рассматривались как неисчерпаемые вследствие их возобновляемости и способности к воспроизводству [5, с. 493]. Однако впоследствии ВТО стала придерживаться иного подхода, предполагающего необходимость расширительного толкования термина «исчерпаемые природные ресурсы» и включения в него как живых, так и неживых ресурсов [5, с. 493].

Например, ОРС к «исчерпаемым природным ресурсам» отнес следующие природные ресурсы: тунец (US – Canadian Tuna), запасы лосося и сельди (Canada – Herring and Salmon), дельфины (US – Tuna), морские черепахи (US – Shrimp) [6]. Практика рассмотрения споров в рамках ВТО на основе общих исключений, закрепленных в ст. XX ГАТТ, является немногочисленной. Данный фактор обусловлен, на наш взгляд, рядом причин.

Во-первых, длительное время господствовала практика разграничения экологических и экономических ценностей, разделение которых в настоящее время в условиях экологического кризиса является недопустимым.

Во-вторых, указанные меры, применяемые государствами-участниками ВТО в рамках обеспечения экологической безопасности при осуществлении торговой политики, носят исключительный характер, поэтому могут применяться государствами-членами ВТО лишь при условии, что они не служат средством произвольной или неоправданной дискриминации между странами, в которых преобладают одинаковые условия, или скрытым ограничением международной торговли. Например, несмотря на то, что чистый воздух был отнесен к исчерпаемым природным ресурсам, США было отказано в правомерности обоснования применения ст. XX ГАТТ при установлении запрета на продажу в определенные районы штатов неочищенного бензина в виду высокого уровня загрязнения воздуха, поскольку ОРС ВТО установил в данных действиях неоправданную дискриминацию и замаскированное ограничение международной торговли [8].

В-третьих, нормы в сфере охраны окружающей среды, помимо положений ст. XX ГАТТ, разбросаны в иных торговых соглашениях права ВТО: в Генеральном соглашении по торговле услугами, в Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, в Соглашении по сельскому хозяйству, в Соглашении по применению санитарных и фитосанитарных мер, а также в Соглашении по техническим барьерам в торговле.

Для эффективного рассмотрения межотраслевых споров, возникающих на стыке международного торгового и международного экологического права, право ВТО, на наш взгляд, нуждается в разработке отдельного соглашения в сфере охраны окружающей среды с более детальной регламентацией порядка применения мер, направленных на защиту окружающей

среды. Важно осознавать, что в современном мире устойчивость экологической системы является базисом для экономической безопасности в целом. Вследствие этого экономическое развитие должно быть обусловлено защитой окружающей среды [2, с. 345].

*Список использованной литературы:*

1. Бикмамметова Р.Р. Статья XX Генерального соглашения по тарифам и торговле в практике органа по разрешению споров Всемирной торговой организации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 179 с.
2. Боклан Д.С. Взаимодействие международного экологического и международного экономического права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 414 с.
3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 160 с.
4. Экосистемы и благосостояние человека. Синтез // Оценка экосистем на пороге тысячелетия // URL: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.791.aspx.pdf> (дата обращения 19.02.2019)
5. Ehab S. Abu-Gosha and Rafael Leal-Arcas The Conservation of Exhaustible Natural Resources in the GATT and WTO: Implications for the Conservation of Oil Resources // The Journal of World Investment & Trade. 2013. № 14. P. 480-531.
6. Exceptions to WTO Rules: General Exceptions, Security Exceptions, Regional Trade Agreements (RTAs), Balance-of-Payments (BOPs) & Waivers // URL: [https://ecampus.wto.org/admin/files/Course\\_382/Module\\_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf](https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_382/Module_537/ModuleDocuments/eWTO-M8-R1-E.pdf)
7. Garver G. The rule of ecological law: The legal complement to degrowth economics // Sustainability. Basel. 2013. Vol.5. №1. P. 316-337.
8. WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2016 // URL: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/dispu\\_settl\\_1995\\_2017\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/dispu_settl_1995_2017_e.pdf) (дата обращения 27.02.2019)
9. WTO. Report of the Appellate Body European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products. AB-2000-11. WT/DS135/AB/R // URL: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(%40Symbol%3d+wt%2fd%20s\\*\)+or+\(%40Symbol%3d+tn%2fd%20s\\*\)\)+and+\(\(%40Symbol%3d+wt%2fd%20s%20135%20f\\*\)\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((%40Symbol%3d+wt%2fd%20s*)+or+(%40Symbol%3d+tn%2fd%20s*))+and+((%40Symbol%3d+wt%2fd%20s%20135%20f*))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true) (дата обращения 26.02.2019).

**А.А. Алябьев**  
(науч. рук. Е.Н. Абанина)

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Угроза ухудшения экологической ситуации и истощения природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России в целом и различных ее регионов эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий.

Экологическая безопасность регионов является обязательным условием устойчивого развития региона и выступает основой сохранения природных систем и поддержания каче-

ства окружающей среды. Для поддержания состояния всех живых систем на территории городов необходимо обеспечить экологическую безопасность этих систем.

На состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и «хищнического» природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов, наличие экологически неблагоприятных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов.

Однако в большей степени угрозы экологической безопасности регионы видят в наличии на своей территории опасных объектов и производств.

Так, на территории Саратовской области функционирует 62 потенциально опасных объекта, в том числе радиационно-опасные, химически опасные, биологически опасные, пожаровзрывоопасные и гидродинамически опасные объекты. Их опасность заключается в потенциально возможном ущербе окружающей среде, здоровью и жизни населения.

Например, на территории области функционируют 8 химически опасных объектов 1–3 степени химической опасности. Наиболее опасными объектами являются водопроводные комплексы, хладокомбинаты. В зонах повышенной химической опасности расположены 2 города области с численностью более 1,2 млн. человек. Также угрозой представляет единственный биологически опасный объект, функционирующий на территории области – Федеральное казенное учреждение здравоохранения «Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб» (ФКУЗ РосНИПЧИ «Микроб»), который включен в Перечень критически важных объектов Российской Федерации. Институт осуществляет экспериментальные, диагностические и производственные работы, связанные с использованием биологических патогенных агентов 1–4 групп опасности. Кроме того, много угроз возникает и со стороны водных объектов. В пределах Саратовской области протекает 358 рек. Общая протяженность рек составляет 12331 км. Волга – основная водная артерия, протекающая по территории области с севера на юг и разделяющая ее на две части. На территории Саратовской области расположено более 3000 напорных гидротехнических сооружений (ГТС). На территории области имеются сооружения I, II, III, IV классов опасности, из которых 2 сооружения чрезвычайно высокой опасности (1 класс); 1 сооружение высокой опасности (2 класс). 32 гидротехнических сооружения не имеют деклараций безопасности ГТС – документа, в котором в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 21.07.1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», обосновывается безопасность гидротехнического сооружения и определяются меры по обеспечению безопасности ГТС с учетом его класса [1].

Для обеспечения безопасности региона была разработана Концепция экологической безопасности Саратовской области [2]. Концепцией определены угрозы (вызовы) экологической безопасности, приоритетные направления по обеспечению экологической безопасности. Однако все направления по обеспечению безопасности не сформированы в единую систему, представляют собой разрозненные виды работ по улучшению ситуации, связанной с состоянием отдельных природных ресурсов.

Учитывая сказанное, есть необходимость в разработке единой системы экологической безопасности региона с учетом всех природных объектов и угроз, исходящих от них.

Так, например, эта региональная система может включать:

– систему безопасности в сфере землепользования. Угрозы такой безопасности: деградация земель и почв, загрязнение земли объектами промышленности, берега водных объектов. При этом изменение качества и характеристик почвы влияет на остальные экосистемные процессы. Цель безопасности в сфере землепользования – предотвращение названных экологических угроз. Задачи: повышение плодородия почв, предотвращение истощения земель, защита земель от различных видов эрозии (водной, ветровой), подтоплений, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, отходами производства и потребления.

– безопасность в сфере использования лесов. Угрозы: сокращение лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней. Снижение площади лесов влияет на качество воздуха, состояние почвы (происходит разрастание оврагов, вымывание плодородного слоя), снижение водности рек, а также усиление парникового эффекта. Цель безопасности в сфере использования лесов – повышение площади и качества лесных насаждений. Задачи: сокращение потерь лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней, увеличение площади лесовосстановления.

– водная безопасность. Угрозы: загрязненная питьевая вода, трансграничные загрязнения, экстремальные явления (наводнения). Река Волга, самая длинная река и одна из наиболее загрязненных в Европе, является хорошим примером суммарного эффекта: чрезмерного использования воды, плохой очистки сточных вод и объектов промышленности на берегу. Загрязнение Волги ведет впоследствии к загрязнению Каспийского моря, которое получает более 85 % пресной воды Волги. Цель водной безопасности – предотвращение загрязнения вод, повышение качества воды в водных объектах, восстановление водных экосистем. Задачи: обеспечение систем водоснабжения и канализации; обеспечение промышленных объектов системами очистки вод; обеспечение доступа населения к безопасной питьевой воде; очистка берегов и дна водоемов и рек от прошлого засорения.

– атмосферная безопасность. Угрозы: загрязнение воздуха. Причины: перенаселенность, избыток транспорта (более 90 % загрязнения атмосферы приходится на автомобильный транспорт), выбросы загрязняющих веществ от промышленных объектов. Цель атмосферной безопасности – предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха. Задачи: сокращение объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников; сокращение объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от автотранспорта и железнодорожного транспорта.

– безопасность в сфере отходов производства и потребления. Угрозы: образование значительного объема отходов при низком уровне их переработки, большое количество законных и незаконных полигонов отходов. Последствия: загрязнение воздуха за счет выбросов в атмосферу свалочных газов; загрязнение почвы и грунтовых вод. Цель безопасности в сфере отходов производства и потребления – повышение уровня утилизации отходов и ликвидация накопленных отходов. Задачи: улучшение организации сбора и вывоза отходов; улучшение организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; развитие безотходного производства и вторичного использования отходов.

Кроме указанных видов безопасности, можно назвать еще радиационную безопасность, химическую безопасность. Сведение всех видов безопасности в единую систему даст возможность определить механизм ее реализации, с учетом необходимости в финансовых, организационных, правовых источниках. Особенно важным в этом плане будет правовой механизм реализации такой системы. Он должен содержать, как минимум, следующие элементы: разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов в сфере обеспечения экологической безопасности; следует иметь в виду, что это должны быть не разрозненные правовые акты, а взаимосвязанная система, реализация которой позволит достичь намеченных целей; развитие системы нормативов и правил в области экологической безопасности субъектов РФ, содержащих требования и нормы не ниже установленных на федеральном уровне и обеспечивающих снижение опасной нагрузки на окружающую среду; создание правовых условий, позволяющих населению участвовать в принятии и реализации решений в области обеспечения экологической безопасности [3].

#### *Список использованной литературы:*

1. Доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Саратовской области в 2017 году». Саратов, 2018. 201 с.

2. Распоряжение Правительства Саратовской области от 19 ноября 2009 года № 292-Пр «О Концепции экологической безопасности Саратовской области на 2010–2020 годы» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/933013511> (дата обращения: 28.02.2019)

3. Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Региональная политика в сфере экологической безопасности: правовое обеспечение // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 4. С. 46–50.

**Н.И. Батурина**

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ**

Уровень социально-экономического развития каждого государства зависит напрямую от технологических процессов, которые в свою очередь, к сожалению, отрицательно сказываются на всех компонентах природной среды: земле, недрах, почве, поверхностных и подземных водах, атмосферном воздухе, растительном и животном мире, в том числе, озоновом слое атмосферы и околоземном космическом пространстве.

Негативное воздействие хотя бы на один из компонентов природной среды ставит под угрозу экологическую безопасность в стране. Россия не является исключением, где не было бы серьезных экологических проблем. К таковым можно отнести: вырубку лесов, отравление атмосферы, почвы и водных объектов вредными выбросами, захламление почв бытовыми и промышленными отходами. Неудовлетворительное состояние окружающей среды появилось не несколько лет назад, подобного рода проблема формировалась десятилетиями, результатом чего стал подрыв экосистемы, проявляющейся в тех или иных неблагоприятных последствиях для окружающей среды. Для устранения подобного рода проблем требуется применение серьезных мер государственного воздействия, выражающихся в ужесточении наказания за причинение вреда окружающей среде, а вместе с тем и модернизация экологического законодательства. Вопросы экологического характера являются одними из самых животрепещущих, не только среди граждан, но и находятся под пристальным вниманием государства. Информирование жителей России о состоянии окружающей среды осуществляется с помощью размещения в открытом доступе на официальном сайте Минприроды России Государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за прошедший год для общественного обсуждения. В данном документе определены приоритетные задачи государственной политики в области экологии, то, как они были реализованы государственными органами и соответствующими должностными лицами, обобщена информация о результативности применения действующего законодательства, целью которого является установление правил поведения, направленных в первоочередном порядке на предупреждение и сокращение факторов, негативно влияющих на окружающую среду.

При необходимости, с учетом возникающих проблем в области экологического использования, ставится вопрос о реформе экологического законодательства. Надо отметить, что масштабное реформирование в экологической сфере нашего государства началось еще в 2014 году, когда вышел Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», и не останавливается по сей день.

Так, в 2019 году вступили в силу изменения и дополнения, внесенные в один из основных законов, направленный на охрану природной среды – закон «Об охране окружающей среды» - следующего характера: изменены и установлены нормативы качества окружающей среды, а также нормативы допустимого воздействия на нее; конкретизирован круг субъектов, отвечающих за превышение нормативов на окружающую среду (юридические лица и индивидуальные предприниматели); определены расчеты нормативов допустимых выбросов и

сбросов, в том числе тех, воздействие которых на окружающую среду возможно только временно; определен порядок получения комплексного экологического разрешения субъектами, осуществляющими деятельность на объектах I категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; введена обязательная подача декларации о воздействии на окружающую среду субъектами, осуществляющими хозяйственную или иную деятельность на объектах II категории, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду; установлены требования при проектировании и строительстве зданий, строений и сооружений, направленные на предотвращения вредоносных экологических последствий.

Новые поправки в природоохранное законодательство не ограничиваются только законом «Об охране окружающей среды». Изменения затронули и закон «Об отходах производства и потребления». В первую очередь, установлены нормативы в области обращения с отходами, лимиты на их размещение. Нововведения коснулись и субъектов, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность: разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение на основании экологического разрешения для объектов I категории и поданной декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории; для использования объектов III категории – представление в уполномоченные органы отчета об образовании и размещении отходов. Подобного рода новшества являются не только попыткой ограничить вредоносное воздействие хозяйственной и иной деятельности соответствующих субъектов на окружающую среду, но и выступают стимулятором для введения новых технологий утилизации мусора и развития новой ветви экономической деятельности России. Для экологии вопрос об утилизации отходов очень важен, поскольку многие из них не подвергаются разложению и образуют миллиардные тонны мусора, под которыми находятся тысячи гектаров земли, которые могли бы быть использованы в соответствии с их целевым назначением. Не безопасным способом является и захоронение отходов, в том числе и радиоактивных, в почву или дно водных объектов. Негативное воздействие на состояние атмосферного воздуха оказывает антропогенная деятельность, которая занимает доминирующую позицию в сравнении с естественными процессами самой природы (извержение вулканов, лесные пожары и т.п.) – результат промышленной деятельности предприятий: сжигание топлива и каменного угля, выплавка чугуна, производство цемента, производство продуктов, состоящих из азотистых «летучих» соединений. Загрязняющие вещества, поступая в атмосферу, загрязняют озоновый слой, что приводит к его разрушению и напрямую влияет на изменение климата, ухудшая тем самым экологическое состояние планеты в целом.

Рычагом воздействия на существующую проблему послужило обновление закона «Об охране атмосферного воздуха», введение перечня нормативных выбросов вредных веществ и физических воздействий, а также установление порядка выбросов вредных веществ для объектов различных категорий. Важно отметить, что сегодня порядок утверждения нормативов предельно допустимых выбросов устанавливается Правительством РФ, а не Минприроды РФ, как это было ранее. Разрешение на выброс радиоактивных веществ и на вредное физическое воздействие теперь выдается Ростехнадзором.

С начала 2020 года вступят в действия положения закона «Об охране окружающей среды», а именно п. 5 ст. 16.3, определяющие механизм взимания платы (коэффициент) за негативное воздействие на окружающую среду. Сейчас набирает обороты положение о порядке разработки, установления и пересмотра нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, утвержденное постановлением Правительством РФ № 149 от 13.02.2019 года. Данный документ определяет нормативы для отдельных компонентов природной среды, таких, как атмосферный воздух, воды поверхностных водных объектов, воды подземных водных объектов и почвы. Установление нормативов качества необходимо для объективной оценки состояния окружающей среды, того, как она влияет на благоприятные условия жизни человека, рациональное использование природных ресурсов, сохранение естественных экологических систем, а также генетического фонда растений, животных и других организмов.

Для осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду, на ряд из них в обязательном порядке необходимо получить комплексное экологическое разрешение на осуществление такой деятельности. При отсутствии такового разрешения, Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривает наказание в виде наложения штрафа на должностных лиц – в размере от четырех до десяти тысяч рублей, а на юридических лиц – от пятидесяти до ста тысяч рублей.

Нововведения, внесенные в экологическое законодательство, позволяют надеяться на то, что с помощью государственных рычагов воздействия в отношении хозяйствующих субъектов, участвующих в экологопользовании, будет сохранена благоприятная окружающая среда для проживания в ней всего живого.

**Д.Д. Беляков**  
**(науч. рук. Ф.П. Румянцев)**

## **ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ**

На сегодняшний момент природно-ресурсный потенциал Российской Федерации является основой социально-экономического развития и экологического благополучия населения, поэтому рациональное использование и охрана имеющихся природных ресурсов имеют решающее значение при принятии управленческих решений и реализации программ развития Российской Федерации в области энергетики на среднесрочную и долгосрочную перспективу. В настоящее время уровень воздействия на экологию выводит топливно-энергетический комплекс (далее ТЭК) в число первых среди отраслей промышленности по данному критерию. Влияние на окружающую среду носит накопительный характер, в результате чего мы получаем такие последствия, как: изменение геологической среды, деградации биологических ресурсов, создание парникового эффекта и т.д. Степень негативного воздействия на окружающую среду, прежде всего, зависит от используемых видов топлива и типа источника энергии [1]. Важнейшая проблема ТЭК – обеспечение экологической безопасности при реализации крупномасштабных проектов освоения нефтегазовых месторождений шельфа арктических морей и острова Сахалин, месторождений Каспийского и Балтийского морей. Эти проекты реализуются в районах, богатых биоресурсами, в том числе ценными видами рыб и другими объектами водного промысла. Осуществление программы освоения новых месторождений северных и восточных территорий (Тимано-Печорский регион, п-ов Ямал, Восточная Сибирь, Дальний Восток) требует решения проблемы сохранения экосистем этих удаленных регионов с суровыми природно-климатическими условиями.

Для обеспечения экологической безопасности при реализации указанных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации проводится их государственная экологическая экспертиза. В целом в России до 70 % теплового загрязнения окружающей среды и около 50 % всех вредных выбросов приходится в настоящее время на долю энергетического сектора. В связи с этим одной из приоритетных задач при разработке и реализации энергетической политики и стратегии является уменьшение негативного влияния ТЭК на окружающую среду и обеспечение перехода России к устойчивому развитию, при котором сбалансированно решаются проблемы социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах будущих поколений. Существенная экологическая проблема нефтедобывающей отрасли связана с выбросами в окружающую среду попутного нефтяного газа (ПНГ) и продуктов его сгорания. По самым минимальным оценкам, в России на нефтяных промыслах сжигается более 20 млрд. м<sup>3</sup> ПНГ в год. Стимулирование его использования – одна из актуальных задач по снижению негативного воздей-

ствия ТЭК на окружающую среду. Анализ причин, приводящих к сжиганию значительного объема извлекаемого ПНГ на факельных установках, показал, что при существующей системе расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду данный способ утилизации ПНГ для компаний-недропользователей наименее затратный.

Взимаемые с них платежи за негативное воздействие на окружающую среду несопоставимы с затратами на разработку и внедрение инвестиционных проектов, направленных на его рациональное использование и уменьшение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Повлиять на сокращение выбросов продуктов сжигания ПНГ и добиться значимого улучшения качества атмосферного воздуха возможно, если применять экономические меры, стимулирующие компании к внедрению способов рационального использования ПНГ.

В свою очередь, значимость отдельных элементов экологической безопасности ТЭКа и их ранжирование по степени экологической опасности в тех или иных условиях зависят, прежде всего, от количества и вида загрязнителей окружающей среды; от степени их негативного воздействия на человека и на животный и растительный мир; от вида, количества, концентрации и мощности источников загрязнения, а также времени их действия, технического состояния ТЭКа, его отдельных систем и технических средств.

Так, на ТЭКе с атомной установкой (АЭС) наиболее значимой является радиационная безопасность. В то время как на ТЭКе с котельной установкой (КУ) указанные элементы, составляющие экологическую безопасность ТЭКа, вообще могут отсутствовать, а значимой является защита атмосферы от уходящих дымовых котельных газов, территории и водных источников от загрязнения нефтесодержащими водами и нефтяными остатками.

В реальных же условиях эксплуатации ТЭКа приходится иметь дело с комплексным загрязнением окружающей среды загрязнителями различного происхождения и различной природы. Это означает, что и на АЭС, и на ТЭКе с КУ присутствуют практически все виды (составляющие) экологической безопасности, однако их воздействие на человека, животный и растительный мир и в целом на окружающую среду разное [2].

Функционируя по своему прямому назначению, теплоэнергетический комплекс является мощным источником возмущения неживой природы, раздражения и возбуждения живой природы, а также загрязнения используемых им природных сред: атмосферы, земли и гидросферы. Пределами действия для возмущения, раздражения и возбуждения являются их пороговые значения, а для загрязнения – предельно-допустимые концентрации. Если после устранения причин окружающая среда самостоятельно возвращается в первоначальное состояние, то загрязнения природной среды должны быть локализованы и ликвидированы непосредственно человеком. Следует отметить, что комплексное обеспечение экологической безопасности, включающее технологические, экономические, институциональные и иные аспекты, требует возрастания роли государственного регулирования ТЭК.

Необходимо совершенствование законодательной базы с целью повышения безопасности функционирования предприятий топливно-энергетической отрасли, а также развитие международного сотрудничества в указанной сфере. Кроме этого, необходим систематический анализ перспектив использования естественнонаучных достижений для разработки энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в энергетике и топливной промышленности, наносящих минимальный вред окружающей среде. К большому сожалению, плата за отсутствие полноценного экологического законодательства, реальных и научно обоснованных экологических требований к техническим средствам, системам и объектам слишком высока – это болезни и смерть многих людей, массовая гибель флоры и фауны, деградация среды обитания и т. п. Опыт мирового экономического развития показывает, что недооценка или игнорирование свойства «экологическая безопасность», в конечном итоге, всегда приводит к превращению целых регионов планеты в необитаемые территории, наглядным примером чему является Китайская Народная Республика, в которой около 27 % территории, или 2,62 миллиона квадратных километров уже превращены в города-призраки и безжизненные пустыни.

*Список использованной литературы:*

1. Гвоздкова И.А., Астафуров А.О. Перспективы инновационного развития биоэнергетики в интересах экологической и энергетической безопасности // Сборник материалов Международной заочной научно-практической конференции «Инновационная экономика – направление устойчивого развития государства». Балашиха, 2011. С. 40–45.
2. Вишняков Я.Д., Киселева С.П. Эколого-ориентированное инновационное развитие национальной экономики. М.: «ЦНИТИ «Техномаш», 2015.

**Д.А. Богдарецкая,  
Д.А. Анисифоров  
(науч. рук. А.П. Савельева)**

## **МУСОРНЫЕ ПОЛИГОНЫ РОССИИ: НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И ПРАВОВЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Такой открытый и многогранный вопрос, как загрязнение окружающей среды, особенно остро прозвучал еще в начале двадцать первого века, а на данный момент он носит наиболее напряженный характер, чем когда-либо прежде. Промышленная революция ознаменовала не только новую эру в общественном укладе, но и новую волну загрязнения окружающей среды. Это не случайно, ведь вместе с постоянным ростом и развитием индустрии, растут в геометрической прогрессии и отходы жизнедеятельности и производства.

Нашу страну данная проблема коснулась в особенной степени, так как на территории Российской Федерации перерабатывается лишь от 7 до 9 % мусора [1]. Причиной этого является тот факт, что в нашей стране наблюдается низкий уровень экологической грамотности населения и такие элементарные правила, как отдельный сбор мусора, соблюдение правил переработки твердых коммунальных отходов [2] не соблюдаются. Конечно, ядром данной проблемы являются мусорные полигоны, которые с каждым годом приобретают ужасающие размеры и начинают напрямую влиять на жизнедеятельность людей в некоторых регионах России. Так, мусорный кризис 2017–2018 ознаменован тем, что в Российском СМИ появился «мусорный атлас» [3], в котором представлены наиболее конфликтные экологические ситуации в ряде регионов. Все это говорит не просто об угрозе экологическому состоянию России, а о реальной проблеме, требующей незамедлительного решения.

Целью данной работы является указание возможных векторов развития права для решения проблемы мусорных полигонов. На данный момент можно говорить о ситуации близкой к катастрофической. Мусорные полигоны – свалки, на которые массово свозятся отходы жизнедеятельности – заполнили всю страну, а в некоторых регионах даже стали проблемой для жителей близлежащих населенных пунктов. Сложности с действующими свалками во всех регионах носят разнообразный характер и варьируются от степени запущенности данной проблемы: от жалоб жителей на резкий, неприятный запах до серьезных экологических конфликтов. Так, в Ленинградской области, Ставропольском крае и Самарской области жители близлежащих населенных пунктов борются за ликвидацию мусорных полигонов, так как это препятствует нормальным условиям жизнедеятельности. В Казане активисты выступают против строительства нового мусоросжигательного завода, как и жители Нижегородской области, которые являются противниками идеи создания мусоросжигательных заводов в принципе, так как опасаются, что выбросы МСЗ могут негативно влиять на здоровье.

Что касается таких проблемных территорий, как Москва и Московская область, то сюда приходится 16% всего объема мусора Российской Федерации. Так, в апреле 2018 г. прошли

митинги против полигонов ТБО в девяти городах Подмосковья: в Балашихе, Волоколамске, Дмитрове, Клину, Коломне, Красноармейске, Сергиевом Посаде, Серпухове и Шатуре [4].

Люди озабочены решением данной проблемы не случайно, ведь на территории Российской Федерации система рециклинга и отдельного сбора мусора находится на низком уровне. Данный факт печально осознавать, ведь на данный момент существует несколько рабочих стратегий, используемых европейскими странами по уходу от мусорных свалок. Например, Швеция, в которой справляются с органическим мусором без загрязнения атмосферы и получают максимальную выгоду от этого. В этой скандинавской стране перерабатывается примерно 99 % мусора [5]. Из него на вторичную переработку идут – 50 %, на сжигание для производства тепловой и электрической энергии – 48 %, а на полигоны отправляется лишь 0,8 % отходов. Вышеперечисленное может служить примером для большинства стран и России в частности, что почти стопроцентная переработка мусора является достижимой целью. Первостепенным методом к достижению высоких результатов является активная пропаганда экологических знаний и повышение общей культуры населения.

Так, на первых этапах социализации ребенок должен быть ознакомлен с основными правилами и тенденциями по сбору мусора и бережного отношения к окружающей среде. Семья, СМИ, школа и другие образовательные учреждения, должны объяснять подрастающему поколению необходимость грамотного обращения с отходами жизнедеятельности. Безусловно, важно пропагандировать данные цели и среди всего населения, и, конечно, основным способом для этого являются средства массовой информации. По разным оценкам, экологическое просвещение общества [6] может принести плоды уже через 8–10 лет.

Вторым, но не по значимости, шагом в борьбе с данной проблемой являются конкретные законодательные проекты, реформы и другие нормативно-правовые акты. Закрепление правил и норм на юридическом уровне необходимо для создания условий и требований, необходимых для регуляции обращения с мусорными полигонами и экологической грамотностью в целом. В данный момент в Российской Федерации наблюдаются позитивные изменения в отношении властей к экологической проблематике. С первого января 2019 года стартовала новая реформа, которая внесла существенные изменения в Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления» от 31.12.2017 № 503-ФЗ [7].

Также стоит отметить и создание «Российского экологического оператора», который согласно Указу Президента РФ [8] будет наделен рядом полномочий с целью обеспечения норм законодательства в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Важно понимать, что никакие реформы не помогут решить данную проблему, пока абсолютное большинство граждан не будет всерьез обеспокоено ею, а, следовательно, и предпринимать действия для её решения. Делая вывод из всего вышеперечисленного, нельзя не упомянуть о тенденции экологизации общественного сознания [9]. Ведь это позволяет говорить о том, что с каждым годом люди всё более обеспокоены влиянием отходов на окружающую среду, следовательно, размеры экологических проблем в России носят уже более угрожающий характер. На данный момент времени возможность перенять опыт европейских государств является одним из правильных и очевидных путей решения по борьбе с отходами жизнедеятельности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Хлопонин: свыше пяти млрд тонн отходов ежегодно образуется на территории России // <https://tass.ru/ekonomika/4911405> [электронный ресурс] (дата обращения 05.03.2019).
2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/) (дата обращения 05.03.2019).
3. Мусорный атлас // <https://www.kommersant.ru/doc/3600872?from=Infographics> [электронный ресурс], дата обращения 05.03.2019

4. В девяти подмосковных городах прошли митинги против свалок // <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3007113> [электронный ресурс] (дата обращения 05.03.2019).
5. Нулевые отходы: как в Швеции решают проблему мусора // <https://tass.ru/obschestvo/4285030> [электронный ресурс] (дата обращения 05.03.2019).
6. Савельева А.П., Снетков В.Н. Экологическое просвещение в России и его влияние на экологический компонент правосознания, как одного из видов общественного сознания // Проблемы права в современной России. 2016. № 1. С. 219-223.
7. Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.12.2017 № 503-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286766/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286766/) [электронный ресурс] (дата обращения 05.03.2019).
8. Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_315858/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315858/) [электронный ресурс] (дата обращения 05.03.2019).
9. Савельева А.П. Тенденции экологизации общественного сознания / А.П. Савельева // Социология и право. 2018. № 2 (40). С. 88-93.

**М.Л. Варнавская**  
(науч. рук. А.Ю. Мохов)

## **РОЛЬ И МЕСТО СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОКУРАТУР В ОБЕСПЕЧЕНИИ И ПОДДЕРЖАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ**

Одной из главных задач внутренней политики государства является охрана окружающей среды, а также восстановление экологических систем, которые подверглись негативному воздействию. Для того, чтобы можно было решить данную задачу, необходимо использовать все доступные механизмы, которые будут направлены на уменьшение возможных рисков негативного воздействия на окружающую среду, а также на ликвидацию последствий определенной деятельности, которая ранее нанесла значительный вред экологии.

Граждане, проживающие на территории Российской Федерации, имеют право на благоприятную окружающую среду, данное право относится к числу экологических и прямо закреплено в Конституции Российской Федерации. Так, согласно статье 42 Конституции Российской Федерации, у каждого есть право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, а также в случае причинения ущерба здоровью или имуществу вследствие экологического правонарушения, каждый имеет право на возмещение такого ущерба. Исходя из этого положения Конституции Российской Федерации, видно, что вопросы охраны окружающей среды всегда являлись и по сей день остаются наиболее важными задачами государственной политики. Именно поэтому особое место в защите окружающей среды отведено государству и его органам. Закрепленные экологические права граждан создают не только механизм гарантий экологических прав, но и разрабатывают определенные правовые инструменты, с помощью которых представляется возможным обеспечить их реализацию.

Так, наиболее важная роль в осуществлении надзора за исполнением экологического законодательства принадлежит специализированной природоохранной прокуратуре. Одной из основных функций природоохранной прокуратуры является надзор за

исполнением законодательства в области охраны окружающей среды. Предметом прокурорского надзора является выявление, пресечение и предупреждение нарушений природоохранного законодательства. Объектом прокурорского надзора являются правовые отношения, субъектами которых выступают государственные органы, должностные лица, общественные организации, руководители коммерческих и некоммерческих организаций и другие субъекты, с которыми тесно связана деятельность природоохранной прокуратуры. Качество и успешность природоохранной деятельности органов прокуратуры значительно зависит от должной организации работы по полученной прокурором информации о нарушениях законодательства в сфере экологии.

Согласно требованиям, закрепленным в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 1 апреля 2014 года № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», прокуроры осуществляют деятельность в данной области на основе комплексного анализа состояния законности в сфере охраны природы на определенной территории. Качество надзора природоохранной прокуратуры в экологической сфере напрямую зависит от знаний прокурора экологической обстановки на его поднадзорной территории, то есть он обязан знать точную информацию о состоянии окружающей среды, в том числе характеризующие показатели, об имеющихся экологических проблемах, и наиболее опасных производственных объектах [1]. Прокурор может получать информацию о состоянии законности в области охраны природы на поднадзорной территории через правильное организованное взаимодействие с общественностью и уполномоченными природоохранными органами, а также через средства массовой информации.

В первом случае, для того, чтобы решить ряд поставленных перед природоохранной прокуратурой задач, прокурор на регулярной основе взаимодействует с территориальными органами, такими как: Росприроднадзор, Росреестр, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, а также с другими органами регионального экологического надзора. Одним из способов взаимодействия с природоохранными органами является регулярное проведение межведомственных совещаний, посвященных вопросам борьбы с нарушениями экологического законодательства.

Во втором случае прокурор получает информацию о нарушениях экологического законодательства из средств массовой информации (информационно-телекоммуникационной сети Интернет, радио, телевидение). С помощью сети Интернет, прокурору представляется возможным отслеживать случаи нарушения экологического законодательства, а также предоставлять информацию гражданам о правонарушениях в сфере охраны окружающей среды; предупреждать об этих правонарушениях; размещать информацию о результатах проверок; давать рекомендации по защите экологических прав.

Эффективным способом борьбы с нарушениями экологического законодательства также является организация телефонных «горячих линий» и взаимодействие с общественными природоохранными научными учреждениями, организациями.

Информация о нарушениях должна отвечать всем признакам объективности и достоверности, для того, чтобы прокурор смог выбрать правильный способ и средство реагирования. Для повышения уровня эффективности прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства, прокурор должен постоянно расширять свои знания в данной отрасли с помощью различных мероприятий регионального и межрегионального характера: совещаний, обучающих семинаров, научно-практических мероприятий, стажировок и иных мероприятий по обмену опытом и повышению квалификации работников природоохранной прокуратуры [2]. Поскольку природоохранная прокуратура играет огромную роль в сфере реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, и от их деятельности зависит дальнейшее состояние экологии, а также наше будущее, обеспечение продуктивного надзора за исполнением законодательства нужно добиваться с помощью устранения недостатков и пробелов в работе на всех стадиях надзорной деятельности, путем совершенство-

вания экологического законодательства, которое регулирует организацию и деятельность прокуратуры.

*Список использованной литературы:*

1. Дицевич Я.Б. Актуальные направления деятельности органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды: монография. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. 203 с.
2. Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.

**А.Н. Гвозденко**  
**(науч. рук. Е.А. Сухова)**

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ СРЕДСТВАМИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА**

Проблема экологии является одной из глобальных проблем, на решение которой направляют силы большинство стран мира. Центр экологической политики и права при Йельском университете каждые 2 года обновляет информацию о самых экологически чистых странах мира. Данный рейтинг составляется на основе 22 показателей в 10 категориях, отражающих все аспекты окружающей среды в той или иной стране.

Так, в 2016 году Россия занимала в данном рейтинге 32 место, а уже в 2018 году – 52 [1]. Это свидетельствует о значительном ухудшении экологической ситуации в нашей стране, а также о проблемах контроля и надзора в данной сфере. Конституция РФ в ст. 42 закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данное положение указывает на гарантию экологической безопасности в нашей стране. К способам обеспечения данной безопасности относится эффективный контроль и надзор со стороны государственных органов и органов местного самоуправления за соблюдением земельного и экологического законодательства.

Для начала необходимо разграничить такие понятия, как «контроль» и «надзор».

В литературе нет однозначного мнения относительно сущности данных понятий в экологической сфере. А.В. Савин представил ряд точек зрения на данную проблему, а в выводе пришел к мнению о том, что законодатель преждевременно использует термин «экологический надзор» наряду с понятием «экологический контроль». Однако, несмотря на это, государство выполняет свои обязанности по обеспечению безопасности в данной сфере, хотя и существует достаточно много проблем относительно контроля и надзора за экологической безопасностью [2]. В чем же заключаются эти проблемы?

В настоящее время принято много нормативно – правовых актов касаясь экологической безопасности и экологических правонарушений. Однако существует проблема в этой сфере, поскольку законодательство стоит на пути становления, а правовые акты зачастую носят разрозненный характер, дублируют друг друга, нередко даже противоречивы.

Еще одной проблемой является скорость реагирования и осуществления непосредственно контроля и надзора в сфере природопользования. Зачастую органы власти реагируют и проводят проверки с опозданием, когда природные ресурсы уже испытали сильное негативное воздействие со стороны человека и его деятельности.

Это характерно в большей степени для водных объектов и земель. Так, выявляется достаточно много нарушений, связанных с ненадлежащим использованием земель сельскохозяйственного значения, ввиду чего значительно сокращаются их плодородные свойства.

Примером может служить решение Арбитражного Суда Ставропольского края от 31.07.2018 г. по делу № А63-3495/2018, в ходе которого было установлено, что ответчик (председатель кооператива) неоднократно привлекался к административной ответственности за несоблюдение мероприятий по охране почв от процессов, ухудшающих качественное состояние почвы: не проводятся агротехнические и фитосанитарные мероприятия, не проводятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур, нет следов выпаса животных, признаки сенокошения отсутствуют, отсутствуют следы обработки почв. Данные факты нашли обоснование в ходе проверки данного земельного участка. Суд в данном деле решил изъять земельный участок у кооператива. Также угрозой экологической безопасности при использовании земель является ежегодное увеличение земель сельскохозяйственного назначения, загрязненных пестицидами и агрохимикатами. Своевременный контроль и надзор могли бы предотвратить этот процесс, но выявление происходит зачастую уже на стадии свершившегося факта и в отношении больших площадей. Так, по итогам проведенных исследований в так называемых китайских теплицах, расположенных в Режевском, Сысертском, Красноуфимском, Тугулымском, Артинском и Белоярском районах Россельхознадзором было выявлено загрязнение почв нитратным азотом с превышением нормы в 4 раза и остаточным количеством пестицидов (хлороталонил, пендиметалин, хлорпирифос, бензапирен), превышающих норму в отдельных случаях до 256 раз. Расчеты ущерба, нанесенного почвам в результате нарушения правил обращения с этими веществами, составили сумму в 44 млн 800 тыс. рублей [3].

Следующей проблемой является ненадлежащий надзор за несанкционированным размещением бытовых и производственных отходов, в результате чего свалки возникают даже на землях, имеющих плодородный слой. Распространенной для всех регионов является ситуация бездействия органов государственной власти и местного самоуправления, и она пока не получает достаточной огласки в СМИ. Так, в феврале 2019 г. жители п. Кирпичного Ростовской области обратились к СМИ с заявлением о том, что машины выгружают грунт и отходы в полосе зеленых насаждений в пределах территории поселка, что наносит значительный вред как почвам, так и экологии в целом. Жители неоднократно обращались к властям о ликвидации данной незаконной свалки, однако они пока бездействуют [4].

Подводя итог следует сказать, что проблемы контроля и надзора за экологической ситуацией, несомненно, существуют. В целях их решения необходимо систематизировать, упорядочить законодательство в сфере земельного контроля и государственного земельного надзора, увеличить скорость реагирования и проверок в сфере землепользования.

Также эффективным решением проблемы является активная гражданская позиция в данном вопросе, экологическая культура граждан, которые могут служить целям предотвращения правонарушений в сфере использования земель.

#### *Список использованной литературы:*

1. «Засыпают балки и деревья»: ростовчане заявили о подпольной свалке строительного мусора в Александровке // URL: <https://www.1rnd.ru/news/2297460/zasypaut-balki-i-dereva-rostovcane-zaavili-o-podpolnoj-svalke-stroitel'nogo-musora-v-aleksandrovke> (дата обращения 22.02. 2019).
2. Рейтинг стран по уровню экологии // URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/ecology> (дата обращения 15.02.2019).
3. Россельхознадзор огласил пугающие итоги проверок китайских теплиц в Свердловской области // URL: [https://www.znak.com/2017-11-03/rosselhoznadzor\\_oglasil\\_pugayuchie\\_itogi\\_proverok\\_kitayskih\\_teplic\\_v\\_sverdlovskoy\\_oblasti](https://www.znak.com/2017-11-03/rosselhoznadzor_oglasil_pugayuchie_itogi_proverok_kitayskih_teplic_v_sverdlovskoy_oblasti) (дата обращения 22.02. 2019).

4. Савин А.В. Соотношение понятий «экологический контроль» и «экологический надзор» // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 6. С. 215–225.

**В.Г. Глебов**

## **ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В Российской Федерации для обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и государства создана и действует достаточно разветвленная система специальных органов. В качестве правовой основы их функционирования выступает Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) «О безопасности», который регулирует наиболее общие вопросы этого вида правоохранительной деятельности и определяет его основные направления, в том числе и обеспечение экологической безопасности.

В свою очередь Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) «Об охране окружающей среды» установил основные положения, касающиеся государственного экологического надзора, осуществляемого уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор). В развитие данных законов были изданы ряд Указов Президента РФ, в том числе от 19.04.2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». В данном документе среди основных задач и механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности предусматривается «повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного контроля в области охраны окружающей среды (производственного экологического контроля), общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля)». При этом указано на необходимость «повышения эффективности надзора за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий» в этой сфере.

Отсюда следует, что обеспечение экологической безопасности осуществляется государственными органами двух уровней – федерального и субъектов Российской Федерации, а также негосударственными образованиями.

Система соответствующих федеральных органов исполнительной власти предусмотрена Указом Президента РФ от 15.05.2018 г. № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Среди них можно выделить Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с подведомственными ему Федеральными службами по надзору в сфере природопользования, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также Федеральными агентствами водных ресурсов, лесного хозяйства и по недропользованию. Кроме того, существует самостоятельная Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации, и деятельность которой в основном связана с промышленными и производственными объектами или организациями.

В положениях обо всех этих органах предусматривается функция государственного экологического надзора или контроля в конкретных подведомственных областях регулируемых отношений. Вместе с тем, в свою очередь, надзор за выполнением требований законов и иных нормативно-правовых актов по осуществлению природоохранной деятельности названными правоохранительными органами возложен на органы прокуратуры.

В соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 27.12.2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации», она осуществляет от имени государства надзор за исполнением всех действующих на территории Российской Федерации законов органами исполнительной власти, органами контроля, их должностными лицами (в том числе и применительно к рассматриваемой проблематике обеспечения экологической безопасности). Целью прокурорского надзора является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. По итогам 2018 года в сфере охраны окружающей среды и природопользования в России органами прокуратуры было выявлено 278 651 нарушений закона. В результате прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено 45 966 лиц, внесено 64 478 представлений, направлено в суд 25 119 исков и заявлений, принесено 10 633 протестов. Приведенные показатели свидетельствуют о значительном вкладе прокуратуры в обеспечение экологической безопасности.

Для достижения указанной цели прокуроры наделены определенными надзорными полномочиями по осуществлению проверок исполнения законодательства. Однако анализ предусмотренных полномочий показывает, что возможности их осуществления прокурором для решения возложенных на него задач в значительной мере ограничены, в том числе и касательно сферы природоохранного законодательства. Так, в первую очередь к такому выводу приводят положения ст. 22 «Закона о прокуратуре Российской Федерации», указывающие на то, что прокурор вправе «проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона». Тем самым собственная инициатива прокурора для осуществления надзорной деятельности за исполнением законов не допускается.

Во-вторых, существенную роль в реализации прокурорского надзора играют положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Преследуя в целом благие цели предотвращения незаконного вмешательства в деятельность бизнеса, данный закон предусмотрел ряд ограничений для осуществления проверочных мероприятий контрольно-надзорными органами, тем самым уменьшив возможности выявления и предотвращения правонарушений, в том числе и экологических. В целях обеспечения реализации данного федерального закона Генеральным Прокурором был издан соответствующий приказ от 27 марта 2009 г. № 93 (в редакции последующих приказов по состоянию 03.07.2015 г.). Он предусматривает порядок осуществления возложенных на органы прокуратуры новых полномочий в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля посредством формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок органами контроля (надзора).

Если рассматривать существующую в настоящее время связку указанных нормативно-правовых актов, то в сумме получим не повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях, как того требует названная выше «Стратегия экологической безопасности», а наоборот, определенные препятствия в реализации государственной политики в области экологического развития. Предусмотренные рассматриваемым законом требования к составлению контрольно-надзорными органами ежегодных планов проведения проверок, их представления в органы прокуратуры для согласования, формирование сводного ежегодного плана и размещение его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации – все это создает предпосылки для возможных нарушений требований экологического законодательства, поиска путей ухода от ответственности и возникновения угроз соответствующей безопасности. Этому также способствует и запрет на проведение плановых проверок чаще, чем один раз в три года.

Конечно, можно возразить сказанному с учетом того, что анализируемый закон предусматривает в качестве исключения из общих правил проведение и внеплановых проверок,

основанием проведения которых могут быть и возникновение угрозы причинения вреда животным, растениям, окружающей среде в результате деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя. С позиций обеспечения экологической безопасности, это важное полномочие компетентных правоохранительных органов. Тем более, что в таких ситуациях допускается провести внеплановую проверку без ее согласования в органах прокуратуры и без предварительного уведомления проверяемых лиц (по общему правилу это необходимо сделать в срок не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения). Тем самым обеспечивается внезапность внеплановых проверок и предотвращение возможности заинтересованных лиц противодействовать выявлению экологических нарушений и скрыть их следы.

Однако, как представляется, в законе следует дополнить существующий перечень оснований внезапных проверок для таких исключительных случаев формулировкой, непосредственно называющей угрозу причинения экологического вреда, так это понятие несколько иное, чем используемые в настоящей редакции закона «вред животным, растениям, окружающей среде». Актуальность усиления прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства привела к необходимости совершенствования и оптимизации организационно-структурной составляющей этой деятельности в системе существовавших в России прокуратур. В связи с этим в соответствии с распоряжениями от 13 июня 2018 года № 359 и 360 Генерального Прокурора Российской Федерации в первую очередь были созданы две новые природоохранные прокуратуры на правах прокуроров субъектов Российской Федерации – Амурская бассейновая и Байкальская межрегиональная (до этого действовала только одна прокуратура такого уровня – Волжская межрегиональная). Соответственно, в целях урегулирования вопросов деятельности территориальных и специализированных природоохранных прокуратур были уточнены критерии разграничения между ними надзорных полномочий, а также осуществлены структурные изменения в прокуратурах субъектов РФ.

Однако, возложение на территориальных прокуроров функций надзора за исполнением экологического законодательства представляется не эффективным. Следует во всех субъектах создать специализированные природоохранные прокуратуры. Например, в Волгоградской области на ряд районов распространяется компетенция Волжского межрегионального природоохранного прокурора, а в остальных эти полномочия возложены на районных прокуроров.

**Ю.В. Горбачева**  
(науч. рук. Ф.П. Румянцев)

## **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ СБОР: ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Для обеспечения благоприятной окружающей среды, существования человека, обитания растений, животных, для устойчивого функционирования естественных экологических систем очень важным является соблюдение требований в области охраны окружающей среды. На окружающую среду влияет множество различных факторов, например, размещение в населенных пунктах бытовых и производственных отходов, выбросы в атмосферный воздух, загрязнение почвы и других природных ресурсов, но, кроме этого, сам человек влияет на окружающую среду, выкидывая мусор в неположенном месте, вырубая леса и загрязняя реки, поэтому в городах следует обеспечить соблюдение требований по охране окружающей среды в ходе осуществления повседневной хозяйственной деятельности человека – размещение отходов, строительства, реконструкции жилой и промышленной застройки, обеспечить санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

В целях дальнейшего социально-экономического и экологического развития Российской Федерации, улучшения условий жизни населения, удовлетворения потребностей российских граждан, а также поддержания стабильного роста общественного производства в регионах, необходимым и своевременным является правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды [1].

С этим связано немалое количество проблем, но в рамках данной работы остановлюсь на вопросе ответственности за нарушение законодательства об экологическом сборе. Количество отходов постоянно увеличивается, а неконтролируемое образование и накопление отходов может привести к глобальной катастрофе. Актуальности выбранной теме добавляет недавнее Послание Президента Федеральному Собранию. 20.02.2019 года Президент РФ В.В. Путин отметил, что «в ближайшие два года должны быть закрыты и рекультивированы 30 крупных проблемных свалок в черте городов, а за шесть лет – все остальные. Доля обработки отходов должна быть повышена с 8–9 процентов до 60».

Как известно, с 1 января 2015 года был введен новый платеж, а именно экологический сбор, за товары и упаковку, которые в процессе обращения с ними станут отходами. Здесь будет уместным сделать отсылку к опыту Республики Беларусь, где указом Президента от 11 июня 2012 года был введен аналогичный платеж. Однако порядок его уплаты и ответственность за нарушение норм об экологическом сборе обладают своими особенностями [2].

Во-первых, органом, который принимает денежные средства, является Государственное учреждение «Оператор вторичных материальных ресурсов». Основной целью вышеназванного учреждения является координация деятельности по обращению с материальными отходами.

Во-вторых, ответственность за нарушение норм об экологическом сборе, например, при его несвоевременной уплате, содержится в статье 15.63 КоАП Республики Беларусь [3]. Данная статья посвящена ответственности за нарушение законодательства об обращении с отходами. Несмотря на то, что диспозиция данной статьи достаточно обширна, все же она охватывает составы административных правонарушений, связанные с нормами по обращению с отходами.

В Российской Федерации средства от экологического сбора поступают в федеральный бюджет от производителей товаров, на счет территориального органа Росприроднадзора по месту локации плательщика. Импортёры перечисляют сбор непосредственно в Росприроднадзор. Далее, платежи направляются в соответствующие субъекты РФ для реализации программ по рациональному обороту отходов в рамках государственной программы РФ «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» [4]. Применительно к ответственности, Росприроднадзор в своем письме от 09.01.2018 № АС-10-02-36/156 «О направлении разъяснений», указал, что несвоевременное представление декларации, отчетности по отходам и суммам экологического сбора следует рассматривать как сокрытие, умышленное непредставление информации, что влечет за собой административную ответственность, установленную статьей 8.5 КоАП РФ.

Однако в судебной практике по делам, связанным с непредставлением деклараций, с неуплатой экологического сбора, мнения о толковании норм административного и экологического права расходятся. Так, суды совершенно по-разному трактуют несвоевременное представление деклараций. В статье 8.5 КоАП РФ указан ограниченный круг субъектов информации, за не предоставление, сокрытие которой предусматривается соответствующая ответственность [5]. В 2018 году Росприроднадзор внес законопроект, в котором предусматривается введение ответственности за несвоевременное предоставление деклараций, расчетов сумм сбора, отходов производства, а также ответственность за неуплату экологического сбора. Введение ответственности за неуплату экологического сбора позволит привлекать к ней только по конкретному основанию. А вот введение ответственности, предложенной Росприроднадзором, наоборот, утяжелит законодательство, так как данные нарушения уже охватываются составом статьи 8.5 КоАП РФ. Поэтому, в данном случае, следует внести изменение в

статью 8.5 КоАП РФ, а именно указать еще один вид экологической информации – документацию по оплате экологического сбора. Так же, следуя опыту Республики Беларусь, вполне неплохим предложением будет внесение в КоАП РФ статьи, предполагающей ответственность за нарушение законодательства об обращении с отходами. Такое нововведение окажет стимулирующее воздействие на производителей товаров, и заставит их прикладывать усилия к внедрению на своих предприятиях собственных перерабатывающих структур.

*Список использованной литературы:*

1. Несмеянова С.Э. Конституционно-правовое регулирование экологических отношений в Российской Федерации // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 62.
2. Листопад О.Ф. К вопросу о развитии экологической культуры в Российской Федерации // Эволюция российского права: мастер XVI Междунар. научно-практ. конференции. (Екатеринбург, 26.04.2018). Екатеринбург, Уральский государственный юридический университет, 2018. С. 257.
3. Листопад О.Ф. Указ. соч., С. 260.
4. Экологическая Доктрина Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2019).
5. Иванов А.А. Юридическая ответственность за экологическое правонарушение // Самарский Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2015. № 2. С. 112.

**Т.В. Дерюгина**

## **ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Сложность правового регулирования возмещения экологического вреда заключается в том, что экологическая безопасность зависит как от государства, которое должно создать условия для благополучного существования человека, так и от каждого члена общества, которые должны осуществлять свою деятельность, не причиняя вреда окружающей среде. Следовательно, правовое регулирование указанных правоотношений предполагает использование совокупности как публично-правовых, так и частноправовых методов правового регулирования, что, в свою очередь, влечет применение широкого набора правовых средств, присущих, как публичному праву, так и частному (запреты, ограничения, стимулы, поощрения и проч.). Провозглашая право на благоприятную окружающую среду, Конституция РФ закрепила и право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 42). В научной литературе справедливо обращается внимание на два негативных момента данной формулировки. Во-первых, речь идет об ущербе, а не о вреде, что с точки зрения гражданского права, которое регулирует правоотношения по возмещению вреда, не верно; во-вторых, ответственность возникает только за правонарушение [1].

Во втором случае большой ошибки нет. Действительно, гражданское законодательство предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного, в том числе, и правомерными действиями. Однако при широком подходе к понятию правонарушения, когда в основу закладывается наличие вреда (любые действия, которые причиняют вред – есть правонарушения), для наступления ответственности безразлично, правомерные действия стали причиной возникновения вреда, либо противоправные. Следует отметить, что в научной литературе обращается внимание на тот аспект, что в большинстве случаев экологический вред причиняется именно правомерными действиями. В частности, О. Л. Дубовик отмечает, что, например, абсолютно правомерное действие по использованию транспортного средства, так

же негативно отражается на окружающей природной среде, как многие неправомерные действия [2]. Тем самым, для наступления экологического вреда безразлична правомерность, либо неправомерность деяния. Следует обратить внимание и на еще одну неточность в конституционном определении. Государство гарантирует возмещение вреда, причиненного только двум благам: здоровью и имуществу. Еще одно конституционное благо, которое охраняет государство, – жизнь (ст. 20 Конституции РФ), остается за рамками правил, изложенных в ст. 42 Конституции РФ. ФЗ от 10 января 2010 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды» так же указывает только на два объекта правовой охраны от причинения вреда (здоровье и имущество) из чего следует, что речь идет об осознанной позиции законодателя по исключения такого объекта, как жизнь, из состава данного правонарушения.

В научной литературе можно выделить три подхода к понятию экологического вреда.

В широком смысле экологический вред понимается как негативное воздействие на окружающую природную среду, материальные и нематериальные блага человека, имущество юридических лиц [3,4]. Такое правонарушение характеризуется многообъектностью. В частности, В.В. Петров в составе экологического вреда выделяет: экономическую составляющую (объект посягательства – имущественные интересы); экологическую составляющую (экологические интересы общества на чистую среду обитания); антропологическую составляющую (объект – здоровье человека, включая будущие поколения) [5]. Сторонники узкого подхода понимают под экологическим вредом негативное воздействие на здоровье человека [6]. Третий подход сводится к пониманию экологического вреда как негативное изменение окружающей природной среды и природных ресурсов [7-9]. Аналогичный подход отражен в п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П [10]. Рассматривая совокупность последствий экологического правонарушения, суд выделяет экологический вред (вред, причиненный окружающей природной среде); вред, причиненный здоровью человека (социальный вред) и вред, причиненный имуществу (экономический вред). Полностью соглашаясь с позицией Конституционного Суда РФ, все же хотелось бы отметить, что вред, причиненный имуществу, достаточно узкое понятие. По нашему мнению, следует говорить в этом случае об имущественных интересах. В законодательстве, в частности, ст. 1 ФЗ от 10 января 2010 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды», экологический вред понимается как вред, причиненный окружающей природной среде, вызывающий негативное ее изменение, деградацию экологических систем и истощение природных ресурсов (при этом законодатель, как правило, не использует термин «экологический вред», этот термин в основном используется в науке). При этом в структуре вреда окружающей среде выделяется накопленный вред (негативное воздействие от прошлой хозяйственной деятельности).

Таким образом, законодатель подходит к понятию экологического вреда с узких позиций, понимая под ним негативное воздействие в настоящем и последствия негативного воздействия экономической деятельности в прошлом.

Понимая экологический вред, как вред, причиненный окружающей природной среде А.П. Анисимов и Ю.К. Каюшникова выделяют реальный и вероятный (предотвращенный вред) [11], что справедливо, исходя из токования нормы ст. 1065 ГК РФ.

Все три подхода характеризуются взаимосвязью определения экологического вреда с объектом, на который он направлен (точнее сказать объектом, которому вред причинен). Исходя из этого, следует отметить, что сам термин «экологический вред» представляется нам не вполне верным при употреблении его в случаях причинения вреда физическим, либо юридическим лицам. Здесь нарушена логика. Так, когда мы говорим, например, о материальном вреде, то имеем в виду, на что направлен вред – имущество (утрата, повреждение, средства на восстановление, неполученные доходы), при моральном вреде – это нематериальные блага. То есть в основу определения заложен объект, на который направлено правонарушение. При такой логике рассуждения экологический вред - это вред, причиненный эко-

логии, окружающей природной среде. ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит два вида правонарушения: первое имеет объектом посягательства окружающую среду (ст. 1, 5, 21, 66, 77, 78 закона); второе – здоровье и имущество граждан (ст. 79 закона). Данные правонарушения соотносятся как причина и следствие: первое правонарушение (причинение вреда окружающей среде) является причиной для возникновения второго правонарушения (причинения вреда здоровью и имуществу). Возникновение второго без первого невозможно.

Здесь же проявляется главная специфика экологического вреда. Так как объектом своего воздействия такое правонарушение имеет и природную среду (объект права), и человека (субъекта права, вернее сказать, не самого человека, а его нематериальные блага), то здесь ярко проявляются частно-публичные связи. Хотя в возникающем правоотношении, связанном с причинением вреда, безусловно, объектом выступает не сам субъект, а его здоровье, тем не менее, связь объект-субъект здесь очень прочная.

В научной литературе выделяют и другие специфические признаки экологического вреда: неограниченность территорией одной страны, результатом выступает не только вред окружающей среде, но и правам и свободам человека, длительность либо необратимость последствий [12]; невозможность оценить и измерить негативные последствия, особые формы проявления [13]; наличие внутрисистемных связей, латентный характер [14] и др. В судебных актах, например, в п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П указано на такие особенности экологического вреда, как неочевидность причинно-следственной связи между воздействием и результатам воздействия на окружающую среду; трудность либо невозможность возмещения в натуре; условность оценки ущерба.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что вред, связанный с негативным воздействием на окружающую природную среду, следует рассматривать как сложную систему, где все элементы тесно взаимосвязаны между собой. В состав данной системы входит: экологический вред, который следует рассматривать как негативные последствия для окружающей среды; вред, причиненный здоровью человека, включая будущее потомство; вред, причиненный имущественным интересам физических и юридических лиц (в этом случае следует выделять как прямой ущерб, так и неполученную выгоду, которую могли бы получить участники правоотношений при нормальном течении обстоятельств).

Все три вида обозначенного вреда должны подразделяться на ретроспективный (вред, который был причинен, и его последствия не исправлены до настоящего времени) и перспективный вред (здесь основная деятельность должна быть направлена на превенцию данного вреда). Рассматривая связи внутри обозначенной системы, следует отметить, что экологический вред находится в причинно-следственной связи с вредом, причиненным здоровью человека (нематериальным благам) и имущественным интересам физических и юридических лиц. Сложность регулирования указанных правоотношений заключается в их межотраслевом характере, где при возмещении экологического вреда используются публично-правовые средства, а в остальных случаях частноправовые.

#### *Список использованной литературы:*

1. Васильева М.И. Возмещение экологического вреда, причиненного здоровью граждан // [www.miningwatch.ru](http://www.miningwatch.ru) (дата обращения 05.02.2019).
2. Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., 1984. С. 231.
3. Никишин В.В. Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В. В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28–32.
4. Странцов А.А. К вопросу о видах вреда, причиненного экологическим правонарушением // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Материалы конференции. Барнаул, БЮИ МВД России, 2015. Часть 2. С. 106.
5. Петров В.В. Правовая охраны природы в СССР: учебник. М., 1984. С. 45.

6. См.: Васильева М. И. Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // Вестник Московского университета. Сери 11 «Право». 1990. № 6. С. 56.
7. Бобылев С.Н., Медведава О.Е. Экология и экономика: пособие по региональной экологической политике. М.: ЦЭПО, 2004. С. 34.
8. Жулай Е.А. Черкашина Е.Г. Виды экологического вреда и способы его возмещения // Вестник АмГУ. 2008. Выпуск 42. С. 32.
9. Усенбаева А.У. Теоретические вопросы экологического вреда и способов его возмещения // Законность и правопорядок в современном обществе. 2012. № 11. С. 212.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 02 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Заполярье"» // Собрание законодательства РФ от 15 июня 2015. № 24. Ст. 3547 / <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 07.02.2019).
11. См.: Анисимов А.П., Каюшникова Ю.Е. Возмещение вреда, причиненного здоровью человека экологическим правонарушением // Правовая парадигма. 2017. Т. 16. № 2. С. 41.
12. См.: Странцов А.А. Указ. соч. С. 105–106.
13. См.: Усенбаева А.У. Указ. соч. С. 211–212.
14. Болтанова Е.С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Гражданское право. 2017. № 8 (191). С. 12.

**О.Д. Дичь,  
Е.И. Лобанов  
(науч. рук. М.А. Ермолина)**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ. НЕОБХОДИМОСТЬ ВОЗВРАЩЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ДРУГИХ СТРАН**

Вопрос о необходимости создания на территории Российской Федерации профильного природоохранного силового ведомства возникает не впервые. Еще в 90-х годах прошлого века были попытки создать в рамках системы МВД Экологическую полицию. Так, в 1996 году в Москве в порядке эксперимента было создано Управление милиции по предупреждению экологических правонарушений. Вплоть до своего закрытия в 2000 году, сотрудники возбудили около 500 уголовных дел по фактам обнаружения экологических преступлений и выявили более 600 тысяч административных правонарушений в сфере экологии. Экологическая милиция представляла собой специальную группу людей, работающих под крылом МВД и занятую защитой и сохранением биосферы. Работа этого подразделения была связана с предупреждением разрушения окружающей среды и ее восстановлением. Оно боролось с противоправными действиями людей над животными, со свалками, выбросами отходов и загрязняющих веществ и т. д. Эффективность этой службы была достаточно велика [1]. Основными задачами экологической милиции являлись:

- выявление, пресечение и предупреждение правонарушений в области охраны окружающей природной среды;
- установление физических, юридических и должностных лиц, виновных в их совершении;
- обеспечение контроля за экологической безопасностью;
- взаимодействие с государственными природоохранными, санитарно-эпидемиологическими и другими здравоохранительными и контролирующими органами [2].

Обращаясь к цифрам – общей размер штрафов, наложенных на правонарушителей, составил около 20 миллионов рублей, а ущерб, который предотвратили сотрудники экологической милиции, по подсчетам специалистов, составляет не менее 150 миллионов рублей.

Подразделения экологической милиции существовали повсеместно на территории страны. Подобная структура существовала в Казани, а в марте 2002 во всей республике. С 14 апреля 2005 года экологическая милиция существовала в Ижевске, но была сокращена, ее функции исполняет созданная в июне 2011 года муниципальная милиция.

К 2008 году в субъектах РФ средний штат сотрудников составлял 14 человек. В итоге, проведенная контрольно-счетной палатой проверка работы защитников природы показала, что экологическая милиция не смогла как-либо улучшить ситуацию в городе.

В 2001 году в Москве подразделение вновь было создано, а к 2010 окончательно упразднено. Основной причиной такого решения было то, что данная деятельность не относилась к функциям милиции. Попытки создания экологической милиции также проводились и в других частях страны. К примеру, такая попытка была принята в Татарстане, где эксперимент также не сыскал успеха. Однако в 2011 году в России вновь поднялся разговор на тему экологической полиции, как органа, чьей обязанностью была бы защита окружающей среды. Московские власти, выступавшие за создание таковой, предлагали развить такое образование, для начала, в городах федерального значения. Члены Общественной палаты отмечали, что данный орган мог бы рассматривать нарушения природоохранного законодательства в сфере жестокого обращения с животными. Мнение общественников по данному вопросу было аналогично позиции чиновников. Общественные организации считают, что экологическая полиция должна рассматривать дела в отношении животных, которые теряются на фоне массы дел об убийствах и грабежах. Немаловажным аспектом была бы борьба с незаконными свалками.

Сегодня в России проблемы окружающей среды являются важной проблемой, поскольку масштаб ее загрязнения растет ежедневно, а последствия становятся все тяжелее. Челябинская и Свердловская области являются промышленными центрами страны. Но это серьезное звание также предполагает огромные проблемы, такие, как загрязненный воздух, вода, почва. Столичная область задыхается от дымов свалок, растущих равноценно объемам потребления. Экологические проблемы рано или поздно могут привести к социальному взрыву. Необходимо в ближайшее время начать вносить законодательные изменения, которые смогут повлиять на правонарушителей. Поскольку такие проблемы присущи любому государству, некоторые из них предприняли необходимые меры. Власти Пекина намерены создать подразделения экологической полиции, так как Китайская столица печально известна своей загрязненностью. Первоначальной задачей для силовиков установлена борьба за чистый воздух [3].

Китайские чиновники считают, что несанкционированные поджоги мусора и биологических отходов, неконтролируемые источники дорожной пыли - все подобные действия, противоречащие действующим нормам законодательства, можно считать результатом недостаточно эффективных контроля и юридических мер воздействия.

Израиль уже использует зеленую полицию в рамках Министерства по охране окружающей среды. Основная деятельность сотрудников состоит в мониторинге и обеспечении соблюдения природоохранного законодательства. Они могут вести расследования, накладывать штрафы и арестовывать лиц, которые обвинены в нарушениях.

Подобный орган – тоже в рамках экологического министерства – создан и в Марокко. В его задачи входит повышение осведомленности об экологических проблемах, а также выявление и расследование экологических нарушений: от складирования мусора на государственных и частных землях до провоза опасных грузов без разрешения. В большинстве развитых стран, независимо, присутствуют ли там подразделения экологической полиции, законодательство об окружающей среде предусматривает строгие наказания за правонарушения. Ответственность может быть, как административная, так и уголовная. В Соединенных Шта-

тах Америки возможно наказание штрафом до 25 тысяч долларов, тюремное заключение до 1 года, а возможно и то, и другое, если будет доказано намеренное нарушение экологического законодательства. В Германии, за те же действия, срок тюремного заключения может быть до 5 лет, а если деяния особо тяжкие, то и до 10 лет. В случае, если деяние совершено по неосторожности, то срок варьируется до трех лет. Одно из самых жестких законодательств в области экологии действует в Японии. Немаловажную роль государственный аппарат отводит экологическим экспертизам промышленных и социальных проектов, которые проводятся по определенным показателям. К ним относятся: соответствие допустимому уровню загрязнения воздуха, загрязнения воды; почв; влияние на окружающую среду; степень безопасности и т.д.

После таких событий 2011 года, а именно землетрясений и цунами, Япония приняла новые нормы содержания радиоактивных частиц в пищевых продуктах и правила обеспечения безопасности на заводах, связанных с переработкой ядерного топлива [4].

Экологические проблемы являются бичом не только России, но и всего мира, но в Российской Федерации отсутствует орган, который бы следил и отвечал за сохранения в этой сфере порядка и стабильности. К сожалению, на сегодняшний день, правопорядок поддерживается только благодаря мерам ответственности, и пока с правонарушителями не начнется серьезная борьба, они продолжают нарушать общественный порядок. Сфера обращения с отходами, очевидно, не сбалансирована, незаконные свалки образуются в нескольких десятках километров от городов, а браконьерство и незаконный отстрел животных являются обычным делом. Именно для борьбы с этими проблемами необходима экологическая полиция.

#### *Список использованной литературы:*

1. Мелехин М.А., Лапина М.А., Еримичев Е.А., Решетников В.И. Экологическая милиция: проблемы и перспективы // Вестник МВД России. 2011. № 2-3. С. 106–108.
2. Постановление Правительства Москвы от 18.09.2001 № 849-ПП «Об Управлении по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды ГУВД Москвы» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
3. Колбасов О.С. Экология: политика – право. М., 1976. С. 60.
4. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 46–50.
5. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право России: учебник для вузов 2-е изд. М.: Издательство Юрайт, 2011. 510 с.

**А.О. Зернов**  
(науч. рук. М.А. Ермолина)

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОСПРОИЗВОДСТВУ ЛЕСОВ И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЮ**

Глава 4 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливает основу правового регулирования воспроизводства лесов и лесоразведения, а конкретнее, согласно ст. 61 названного кодекса: «Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству. Воспроизводство лесов включает в себя: 1) лесное семеноводство; 2) лесовосстановление; 3) уход за лесами; 4) осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, на которых расположены леса. Невыполнение гражданами, юридическими лицами,

осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного пользования лесными участками, прекращения сервитута, публичного сервитута» [4, ст. 61]. Ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации декларирует: «1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [1, ст. 9]. Ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет дефиницию «природные ресурсы» как «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность» [3, ст. 1]; при этом ст. 5 Лесного кодекса детерминирует лес как экологическую систему и природный ресурс [4, ст. 5]. Таким образом, исходя из основ конституционного строя и положений федерального законодательства, можно заключить, что любая деятельность, связанная с лесом, является стратегической, то есть непосредственно связана с существованием государства – единой политической организацией общества, а, следовательно, должна регулироваться оптимально и предельно конкретно, а также необходим серьезнейший механизм ответственности. Ст. 8.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению [2, ст. 8.27].

Объектом правонарушения, предусмотренного указанной статьей, можно считать общественные отношения, связанные с исполнительно-распорядительной деятельностью в области охраны окружающей среды и природопользования при исполнении требований законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению в Российской Федерации, то есть при совершении правонарушения оказывается деструктивное воздействие на все общество в целом, так как деятельность, связанная с лесоразведением и воспроизводством лесов, проистекает из основ конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, степень общественной опасности названного правонарушения является крайне высокой в связи с тем, что одним из последствий противоправного деяния является ущерб, который наносится государству, обществу и каждому конкретному человеку.

Цель ст. 8.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации – обеспечение исполнения требований, указанных в главе 4 Лесного кодекса Российской Федерации, посвященной воспроизводству лесов и лесоразведению, то есть согласно ч. 2 ст. 61 «воспроизводство лесов включает в себя: 1) лесное семеноводство; 2) лесовосстановление; 3) уход за лесами; 4) осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями» [4, ст. 61], а в соответствии с ч. 1 ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации «Лесоразведение осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов» [4, ст. 63]. Таким образом, цель административного воздействия – охрана национального богатства России.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 8.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, образуется из действий (бездействий), то есть несоблюдения или ненадлежащего соблюдения требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению. Основываясь на определении Верховного суда Российской Федерации от 20.02.2017 [5], можно заключить, что объективная сторона включает в себя: нарушение (несоблюдение) правил лесовосстановления, лесоразведения, ухода за лесами, лесного семеноводства, то есть несоблюдение методов и способов проведения работ, объемов и сроков; несанкционированная замена посадочного материала; искажение данных о произведенных лесовосстановительных работах; заготовка древесины, а также дру-

гие работы, оказывающие деструктивное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, приводящие к эрозии почв; посадка малоценных пород древесины и иные проявления, которые нарушают требования, установленные Лесным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами исполнительных органов власти.

В ст. 8.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность для должностных лиц, юридических лиц, а также для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица [2, ст. 8.27]. Возникает вопрос: почему в перечне субъектов отсутствует физическое лицо как самостоятельный субъект правонарушения, если ч. 4 ст. 61 Лесного кодекса Российской Федерации закрепляет: «Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного пользования лесными участками, прекращения сервитута, публичного сервитута» [4, ст. 61]. То есть лесное законодательство допускает деструктивную деятельность граждан относительно воспроизводства лесов и лесоразведения, а административной ответственности для них по названному административному правонарушению нет.

Говоря о субъективной стороне правонарушения, необходимо понимать, что ст. 8.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях напрямую не указывает не на одну из форм вины, поэтому возможен умысел и неосторожность, а юридическое лицо виновно только в случае доказательства возможности соблюдения установленных законодательством правил и норм, при том условии, что санкция статьи закрепляет: «наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей» [2, ст. 8.27].

Исследовав вопрос административной ответственности за нарушение требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению, можно сделать следующие выводы: во-первых, представляется целесообразным в соответствии с логикой Лесного кодекса Российской Федерации дополнить перечень субъектов административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.27 Кодекса об административных правонарушениях, включив в него физических лиц; во-вторых, учитывая значимость и практическую необходимость лесоразведения и воспроизводства лесов, необходимо увеличить размер штрафа за правонарушения либо посредством повышения верхней границы, либо использовать альтернативное наказание или поставить размер штрафа в зависимость от подпунктов части 1 ст. 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изменения целесообразны на федеральном уровне в связи с тем, что лес и связанная с ним деятельность по логике и замыслу Конституции России – основа жизни и деятельности народов, проживающих в Российской Федерации.

#### *Список использованной литературы:*

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 531. Ст. 4398.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 03.08.2018 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

5. Кодексы и Законы: правовая навигационная сеть // URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/bcf94a13984a4cec97762ec4630b09d1/> (дата обращения 19.02.2019).

**С.В. Иванова**

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ЖИВОТНОГО МИРА И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Неотъемлемым условием экологической безопасности является поддержание естественных экологических систем и сохранение их биологического разнообразия. Экологическая безопасность гарантирует пригодное для жизни людей качество среды обитания. Сохранение биологического разнообразия и его компонентов является важнейшей задачей в обеспечении безопасного развития настоящего и будущего поколений. Биологическое разнообразие является основой генетического фонда Российской Федерации и в целом всей планеты. По данным доклада WWF «Живая планета», с 1970 года численность популяций млекопитающих, птиц, рыб, амфибий и рептилий сократилась на 58%. Согласно последним исследованиям специалистов WWF, в среднем ежегодное сокращение численности популяций составляет 2%. Признаки замедления этого процесса в настоящий момент отсутствуют. Если эти тенденции сохранятся, то к 2020 году численность популяций сократится на две трети (67%) [1].

Осознавая всю значимость биологического разнообразия для человечества, главы многих государств подписали Конвенцию о биологическом разнообразии. При этом нормами данной Конвенции было определено, что сохранение биологического разнообразия является основной задачей мирового сообщества. По мнению ученых, такая заинтересованность государств, общественности, местного населения, коммерческих структур в сохранении ресурсов биоразнообразия и природных экосистем складывается, прежде всего, из понимания их экономической ценности, а также ценности экосистемных услуг – климаторегулирующих, средообразующих, рекреационных, биоресурсных [2]. По словам генерального директора WWF International Марко Ламбертини, «дикая природа исчезает с беспрецедентной скоростью – буквально в течение жизни нашего поколения. И проблема не только в том, что мы теряем замечательные виды животных, которых любим. Биологическое разнообразие – это основа здоровья лесов, рек и океанов. Уничтожьте часть видов – и экосистемы, в которых те обитали, разрушатся, что приведет к нехватке чистого воздуха, воды, продуктов питания» [3].

Поэтому биологическое разнообразие выполняет экологическое, экономическое, социальное значение для государства и всего человечества. Природный баланс экосистемы напрямую зависит от состояния, численности и взаимодействия ее компонентов.

Нарушение природного баланса экосистемы, деградация отдельных экосистем, сокращение или уничтожение отдельных компонентов экосистемы приводит к дестабилизации всей биосферы. В результате подобных негативных факторов происходит сокращение или уничтожение биологического разнообразия, что непосредственно отражается на качестве жизни человека. Сохранение биоразнообразия экосистем на Земле – необходимое условие выживания человека и устойчивого развития цивилизации [4]. Поэтому в настоящее время актуальной задачей большинства стран мира является решение глобальной проблемы сохранения всего биоразнообразия и его компонентов в естественных экологических системах. В этой связи возникает потребность разработки документов стратегического планирования на национальном уровне каждого государства с учетом концептуальных основ устойчивого развития.

Неотъемлемым элементом биологического разнообразия являются редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных. Согласно положениям Конвенции о

биологическом разнообразии, они подлежат особой охране. Поэтому на национальном уровне, в частности, в России и странах СНГ разработаны специальные меры охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных. Так, в соответствии со Стратегией сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, данные виды диких животных выполняют «важную роль в различных экосистемах и являются индикаторами состояния природных экосистем» [5]. Таким образом, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных как компоненты биологического разнообразия осуществляют важную экологическую функцию, обеспечивая природный баланс в экологических системах. Наряду с экологической функцией, рассматриваемые объекты животного мира имеют экономическое значение. В настоящее время активным спросом на международном и национальном рынках пользуются не только сами дикие животные, но и их части (дериваты), используемые в промышленности, медицине, косметологии и других сферах.

Такой спрос на редкие виды диких животных требует правового регулирования отношений по их оборотоспособности. В результате, на международном уровне была принята Конвенция о международной торговле видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (Конвенция СИТЕС). Необходимость принятия Конвенции СИТЕС была обусловлена тем, что международная торговля редкими видами диких животных и их частями привела к массовому сокращению, а порой и уничтожению целых популяций диких животных. Так, по сведениям экспертов «ежегодно в мире продается 30 тысяч обезьян, 5 млн. птиц, 10 млн. шкур рептилий» [6]. Несмотря на приведенные данные, в России на сегодняшний день по-прежнему отсутствует законодательное регулирование оборотоспособности редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных.

Объекты животного мира, включая редкие виды диких животных, имеют научное, образовательное, эстетическое, воспитательное значение. В связи с чем в юридической литературе отмечается, что «исчезновение любой популяции диких животных, а тем более вида - это невозполнимая утрата для биоразнообразия Земли и безвозвратно потерянные возможности человечества [7]. Пользование рассматриваемыми объектами животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных и эстетических целях осуществляется пользователями без изъятия их из среды обитания. Такое пользование возможно посредством разнообразных форм наблюдения, мечения, фотографирования и иных методов исследования, если эти методы «не наносят вреда животному миру или среде его обитания и не нарушают прав пользователей животным миром, другими природными ресурсами, а также прав собственников земель, землевладельцев, землепользователей, за исключением случаев, когда такое пользование запрещено. В определенных случаях запрещается даже фотографировать редких или исчезающих животных, подходить к ним на близкое расстояние, поскольку такие действия вредно влияют на животных, вынуждают менять среду обитания, что иногда приводит к их гибели» [8]. Тем самым изучение биологического разнообразия и охрана редких видов требуют высокой экологической и научной культуры, что подразумевает наличие системы экологического и научного образования и просвещения. Таким образом, вопросы сохранения биологического разнообразия и его компонентов непосредственно связаны с обеспечением экологической безопасности. Поэтому сохранение биологического разнообразия по-прежнему является актуальной проблемой, требующей урегулирования нормами международного и национального права в целях обеспечения безопасного развития нынешнего и будущего поколений.

#### *Список использованной литературы:*

1. WWF's Living Planet Report 2016 // [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/lpr\\_2016/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/lpr_2016/) (дата обращения 25.01.2019).

2. Кушбокова Д.А. Необходимость и пути сохранения биоразнообразия России // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2011. № 5-1. С. 25-30.
3. Study: Humans to wipe out two-thirds of wildlife by 2020–2016 // <https://new.wwf.ru/resources/news/klimat-i-energetika/k-2020-godu-mir-poteryaet-dve-treti-dikikh-zhivotnykh/> (дата обращения 25.01.2019).
4. Иванова С.В. Правовые проблемы по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных: теоретический аспект // Аграрное и земельное право. 2017. № 4. С. 26.
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения 25.01.2019).
6. «Черный» рынок животных в России. Справка // <https://ria.ru/spravka> (дата обращения 25.01.2019).
7. Чашкин П.В. Правовая охрана редких и исчезающих видов животных: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
8. Иванова С.В. Правовые проблемы по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных: теоретический аспект // Аграрное и земельное право. 2017. № 4. С. 26.

**М.П. Имекова**

## **ЭКОИННОВАЦИИ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<sup>2</sup>**

Вопросы глобальной экологической безопасности приобрели исключительную актуальность на современном этапе развития цивилизации. Эффективное использование природных ресурсов, сохранение и приумножение природного капитала, предотвращение утраты биоразнообразия, уменьшение загрязнения окружающей среды, снижение выбросов углерода имеют основополагающее значение для решения данного вопроса. В этой связи существует вполне понятная мотивация многих государств уделять внимание проблемам экологии, в частности, разработке и внедрению экоинноваций. Данное перспективное направление предполагает увеличение инвестиций в экологически чистые технологии и инфраструктуру, поиск новых источников роста на основе инноваций, принятие мер во избежание катастрофических последствий глобального изменения климата. В различных государствах сложились свои подходы к экоинновациям. Так, в Европейском Союзе предпринимаются активные попытки найти способы стимулирования инновационной активности с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду. В декабре 2011 года Еврокомиссия выступила с новой инициативой поддержки запуска инновационных экологических технологий [1].

Под экологической инновацией (экоинновацией) понимается любая инновация, которая способствует или направлена на значительный и доказуемый прогресс в достижении цели устойчивого развития за счет снижения воздействия на окружающую среду, повышения устойчивости к загрязнению окружающей среды или более эффективного и ответственного использования природных ресурсов. Цель плана действий в сфере эко-инноваций состоит в том, чтобы стимулировать инновации, которые снижают воздействие на окружающую среду, а также в преодолении разрыва между инновационными концепциями и рынком. Пилотная программа первоначально включает три области: мониторинг и очистка сточных вод; материалы, отходы, ресурсы и технологии в сфере энергетики. Цель состоит в том, чтобы в дополнение к снижению рисков, повысить доверие инвесторов к новым экологическим технологиям с помощью надежных, научно обоснованных данных об их производительности. Для

---

<sup>2</sup> Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 18-011-00612.

того, чтобы создать более высокий и стабильный рыночный спрос на эко-инновационные технологии, должны быть приняты стимулирующие меры в области регулирования частных и государственных закупок, стандартизации и технических характеристик. При этом, как отмечается в седьмой Программе действий Европейского союза по охране окружающей среды до 2020 года [2], бизнес-сектор является основным двигателем экоинноваций. Однако сами по себе рынки не дадут желаемых результатов, в этой связи для улучшения своих экологических показателей малым и средним предприятиям требуется конкретная помощь в освоении новых технологий, в том числе посредством партнерских исследований и инноваций. В России относительно недавно появилось понимание необходимости ускоренного развития экоинноваций, поскольку без опоры на такие инновации невозможно повысить конкурентоспособность страны, решить задачи экономического и социального развития. Так, в рейтинге конкурентоспособности стран 2017–2018 годов, который публикуется Всемирным экономическим форумом, указано, что 36 стран мира находятся на этапе инновационного развития экономики – в основном это страны Европы (23 страны), а также США, Канада, Австралия и ряд стран Азии (Япония, Сингапур, Республика Корея, Бахрейн, Гонконг, Тайвань, Катар и т.д.). Еще 20 стран мира, в том числе и Россия, находятся на этапе перехода на инновационный путь развития [3].

В целях перехода России на экологически ориентированный инновационный путь развития в последние годы были разработаны и утверждены такие стратегические документы, как: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р; Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г., утв. Президентом РФ 30.04.2012; Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г., утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 и др. Перечисленные документы предусматривают различные меры стимулирования инновационной активности экологопользователей, однако к настоящему моменту были реализованы только следующие:

1. Меры экономического стимулирования. Налоговое законодательство предусматривает различные преференции, направленные на стимулирование внедрения налогоплательщиком экоинноваций. Например, плательщику налога на прибыль организаций предоставлено право уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль на расходы, осуществленные в связи с научными исследованиями и (или) опытно-конструкторскими разработками, с применением повышающего коэффициента в размере 1,5. С 2018 года на основании статьи 286.1 НК РФ, налогоплательщик имеет право уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль организаций на сумму расходов, связанных с приобретением (созданием) или модернизацией (реконструкцией) объектов основных средств, при выполнении соответствующих условий (инвестиционный налоговый вычет) и т.д.

2. Экологическая сертификация экоинноваций. В России к настоящему моменту разработан ряд национальных стандартов, направленных на стимулирование внедрения экоинноваций (например, ГОСТ Р 56261-2014. Национальный стандарт РФ. Инновационный менеджмент. Инновации. Основные положения, утв. Приказом Росстандарта от 26.11.2014 № 1847-ст). Однако данные стандарты не носят обязательного характера, являются добровольным механизмом подтверждения соответствия продукции и процессов экологическим требованиям. В связи с чем, в РФ добровольная экологическая сертификация не получила широкого распространения в деятельности хозяйствующих субъектов, в отличие от развитых зарубежных стран.

3. Система экологического нормирования и минимизации негативного воздействия на окружающую среду, предусматривающая выдачу предприятиям комплексных экологических разрешений (далее – КЭР) и установление нормативов и планов поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим доступным технологиям (далее – НДТ). Как показал опыт зарубежных стран, одним из наиболее действенных подходов к обеспечению высокой ресурсоэффективности экономики и надежного уровня охраны окружающей

среды является система экологических разрешений. Эта система направлена на установление органами власти юридически обязательных требований к источникам негативного воздействия на окружающую среду [4]. Как правило, разрешениями устанавливаются предельно допустимые выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду до уровней, соответствующих НДТ. В свою очередь, суть НДТ состоит в том, чтобы крупные предприятия ключевых отраслей экономики на законодательном уровне обязывались применять совокупность технологических, технических и управленческих решений, направленных на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, а если это невозможно, то на сокращение такого воздействия [5]. В целях перехода России на новую систему экологического нормирования и выдачи КЭР 21 июля 2014 г. был принят ФЗ № 219-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ». В соответствии с данным законом с 1 января 2019 года получение КЭР и внедрение НДТ стало обязательным для объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду (далее – объекты НВОС I категории) (см. подробнее: п. 1 ст. 4.2 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Перечень таких объектов утвержден Приказом Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в РФ составляет не менее чем 60 процентов». Всего в него входит 300 объектов.

Очевидно, что перечисленных мер стимулирования экоинновационной активности экологопользователей недостаточно для перехода России на инновационный путь развития, соответственно, обеспечения ее экологической безопасности. Кроме этого, обращает на себя внимание отсутствие комплексности и взаимосвязанности проводимых мер: экологические приоритеты не сочетаются с экономическими задачами страны. Об этом свидетельствуют акты, которые были приняты в 2018 году во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года». Ни один из таких актов (например, «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.», утв. Правительством РФ 29.09.2018 г.) не принимает во внимание тесной связи между экологией и экономикой. В этой связи перед нашим государством предстает большая работа по поиску и обеспечению баланса между экономическими и экологическими интересами населения.

#### *Список использованной литературы:*

1. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Innovation für eine nachhaltige Zukunft – Aktionsplan für Öko-Innovationen (Öko-Innovationsplan), KOM (2011) 899 endg. v. 15.12.2011.
2. Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> (дата обращения: 23.02.2019).
3. Global Competitiveness Index 2017–2018 // URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-a-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2017-2018/> (дата обращения: 23.02.2019).
4. Greenway, A. Roger. Environmental Permitting Handbook / A. Roger Greenway (Ed). New York: MacCraw Hill, 2000. 1072 p.
5. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2018 год / под ред. С.Н. Бобылева и Л.М. Григорьева. М., 2018. С. 71.

## **ЗНАЧЕНИЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ДЛЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны [1]. Площадь заповедных территорий составляет около 12 % от общей площади России, правовое регулирование особо охраняемых природных территорий (ООПТ) осуществляется на уровне федерального законодательства, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. ООПТ стали очень важными частицами России, так как именно они сохраняют в себе экологические ценности, необходимые для безопасности всего живого. 3 августа 2018 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2], направленный на совершенствование правового регулирования отношений в области организации, охраны и использования ООПТ, вступил в силу и своими положениями изменил правовое регулирование данных земель. В нем уточняется правовой режим использования и охраны государственных природных заповедников и национальных парков, был установлен порядок их создания, а также на территориях национальных парков запрещено строительство объектов спорта и связанных с ними объектов инженерной и транспортной инфраструктур, размещение скотомогильников, создание объектов размещения отходов производства и потребления и другое. Владимир Бурматов, глава Комитета Госдумы по экологии и защите окружающей среды, утверждал, что целью нововведений было «обезопасить ООПТ: заповедники, национальные парки, заказники, чтобы на них никто не покушался, в том числе бизнесмены, которые пытаются завладеть этими землями и что-то на них построить» [3].

К сожалению, законодатель создал новый законопроект, в корне разрушающий основу и положения ФЗ от 3 августа 2018 года. По ФЗ № 321-ФЗ земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности и не подлежат отчуждению. Запрещено изменение целевого назначения земель и земельных участков, расположенных в границах государственных заповедников. Однако новые поправки фактически перечеркивают эти правила.

Опасения и неоднозначность вызывает статья 57 законопроекта, в которой говорится, что к 1 июля 2023 года «органы управления особо охраняемыми природными территориями должны уточнить их границы путем исключения из особо охраняемых территорий населенных пунктов, линейных объектов, объектов недропользования».

В случае его принятия, данный Федеральный закон вступит в силу с 1 января 2025 года, за исключением его статьи 57, которая вступает в силу со дня его официального опубликования [4]. В случае принятия закона из границ заповедников и национальных парков исключат земли населённых пунктов, дороги, линии электропередач, месторождения полезных ископаемых и сельскохозяйственные угодья.

Несомненно, это не только разрушит целостность особо охраняемых природных территорий России, но и приведет к неблагоприятным последствиям для природы. Также неясно, что по смыслу законопроекта представляют собой объекты, которые не являются природоохранными, и по каким критериям будет определяться нахождение и эксплуатация объектов в границах особо охраняемой территории, которые не соответствует целям ее создания.

Очень велика вероятность того, что в случае исключения из состава особо охраняемых природных территорий всех упомянутых в законе объектов, значительная часть ООПТ полностью утратит ценность и перестанет выполнять возложенные на них функции.

Наиболее уязвимыми окажутся территории, на которых возможна добыча полезных ископаемых. Разработка месторождений со строительством инфраструктуры (дороги, трубопроводы), различные нарушения (разливы нефти, пожары, загрязнения рек и озер отходами буровых и взрывных работ) приведут к тому, что не только территории самих месторождений, но и местность вокруг них быстро утратит свою природоохранную ценность.

Если рассматривать примеры таких случаев, то можно взять природный парк «Нумто» в Ханты-Мансийском автономном округе. Вся территория природного объекта находится в границах лицензионных участков. Власти округа разрешили добычу полезных ископаемых в самых ценных частях парка. То есть, если закон будет применен, к 2023 году ООПТ практически будет ликвидирована. Законопроект, созданный Минэкономразвития России, имеет ряд пробелов, недостатков, некоторые положения совершенно изменяют принципам защиты особо охраняемых земель. Если закон будет применен, к 2023 году ООПТ практически будет ликвидирована, поэтому принятие данного законопроекта совершенно нецелесообразно. Решение одной из важнейших проблем выживания человечества на Земле невозможно без четкой организации и регламентирования особо охраняемых природных территорий для поддержания экономической безопасности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Экологическое право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. С. 462.
2. Федеральный закон от 03.08.2018 № 321-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5114.
3. ООО «Экологический правовой центр «БЕЛЛОНА» // URL: <http://bellona.ru/2018/08/13/s-popravkoy-na-zapovednost/> (дата обращения 16.02.2019).
4. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <http://regulation.gov.ru/projects?type=ListView#npa=85531> (дата обращения 16.12.2018).

**Ю.Е. Каюшникова**

## **КОМПЕНСАЦИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЮ ГРАЖДАН ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЕМ, КАК ЭЛЕМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности. Цели, задачи, приоритетные направления, механизмы реализации государственной политики, а также стратегическое планирование в сфере экологической безопасности определяет Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»).

В соответствии с пунктом 4 Стратегии, предотвращение и ликвидация внешних и внутренних вызовов и угроз экологической безопасности страны должны осуществляться путем проведения единой государственной политики в сфере экологической безопасности. Целями государственной политики в области экологической безопасности являются сохранение и восстановление окружающей природной среды, обеспечение высокого качества окружающей

среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого экономического развития, ликвидация накопленного экологического ущерба в результате хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобального изменения климата [1]. Обеспечение благоприятных экологических условий для жизни и здоровья человека также выступает приоритетной задачей государства.

Под благоприятной средой обитания (окружающей средой) следует понимать среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, а также факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. В теории экологического права вред, причиняемый здоровью или имуществу человека загрязненной окружающей средой, называется «экогенным». Экогенный вред по своей сущности в широком смысле - это все негативные последствия, вызванные загрязненной окружающей средой, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем, которые создают реальную угрозу здоровью человека. К таким негативным последствиям можно отнести изменение состояния здоровья (ухудшение) человека, негативные генетические дефекты, физические и нравственные страдания, снижение работоспособности и другие неблагоприятные последствия, вызванные воздействием загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, почвы, объектов растительного мира и других компонентов природной среды. Негативное состояние окружающей природной среды может выступать как в роли катализатора, усиливающего и ускоряющего течение многих неспецифических заболеваний, так и являться непосредственной причиной возникновения таких заболеваний. Иногда могут появиться специфические болезни или иные расстройства здоровья, непосредственно связанные с негативным состоянием окружающей среды: например, в случае проживания в месте техногенной аварии, или непосредственной близости, сопряженной с сильным загрязнением воздуха, водоемов, почв, либо проживания вблизи опасных природных и природно-антропогенных объектов [2]. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации вред, причиненный гражданину и (или) его имуществу, возмещается в полном объеме лицом, причинившим этот вред. Для возмещения причиненного гражданину вреда, необходимо определить его объем и размер, что производится по правилам, установленным гражданским законодательством. Так, в первой части Гражданского кодекса Российской Федерации содержатся общие положения о возмещении ущерба (ст. 15, 307-309, 393, 401), во второй части есть целая глава (гл. 59) посвященная обязательствам вследствие причинения вреда.

Очень значимую роль для регулирования отношений в сфере экологического вреда играет ст. 1079 ГК РФ. В ней определены источники повышенной опасности и сформулирована обязанность их владельцев по возмещению причиненного вреда вне зависимости от наличия вины. На сегодняшний день российское законодательство предусматривает два способа возмещения вреда, будь то экогенный или какой-либо другой – в натуральном виде или в форме денежной компенсации. Однако указанные способы не могут полностью удовлетворить потребности защиты экологических прав граждан и охраны окружающей среды в современном обществе. Проблема заключается в том, что экогенный вред довольно часто представляет собой необратимые негативные последствия как для самого человека (его здоровья), так и для его потомков. Оценить экологический ущерб очень сложно, особенно в денежном выражении.

Объясняется это тем, что ущерб, причиненный жизни и здоровью граждан, заключается не только в материальном вреде, но и гораздо в большей степени в причинении нематериального ущерба, который может проявляться в хронических заболеваниях и в генетических отклонениях, что ущемляет интересы не только ныне живущих, но и будущих поколений.

Правовые проблемы возмещения экогенного вреда, причиненного жизни и здоровью людей экологическими правонарушениями, являются самыми актуальными и обсуждаемыми вопросами не только в теории, но и в правоприменительной практике.

Имеется ряд недостатков существующих процедур возмещения такого вреда, предусмотренных в гражданском и экологическом законодательстве, связанных с расчетом размера причиненного вреда (в том числе компенсации морального вреда); отсутствием четкого механизма выявления возможных правонарушителей (первичный экологический вред, который порождает вред экогенный) и привлечения их к ответственности; недостаточно подробно разработан механизм компенсации экогенного вреда и т.д. [3].

Исходя из вышеизложенного, следует рекомендовать дополнить Стратегию экологической безопасности правовыми механизмами оценки и установления порядка возмещения экогенного вреда как одного из приоритетных направлений государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

*Список использованной литературы:*

1. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

2. Васильева М.И. Правовые проблемы возмещения вреда здоровью граждан, причиненного экологическими правонарушениями // Судья. 2017. № 9. С. 15-21.

**О.П. Ковальчук**  
**(науч. рук. А.П. Анисимов)**

## **ПРОБЛЕМА ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На современном этапе развития общества его основное внимание обращено на обеспечение экологической безопасности. Это обуславливается тем, что настоящее поколение уже сейчас обеспокоено состоянием экологии, а также предстоящей перспективой сохранения окружающей среды для будущих поколений. Но чтобы предпринимать комплексные и результативные действия для решения вопросов экологического характера, надо четко определить, в каких рамках эти действия должны совершаться. Представляется, что в основании этого лежит терминологическая определенность. И базовым понятием, на которое опирается природоохранная деятельность, является «экологическая безопасность».

В настоящее время в России существует проблема единого нормативного понимания экологической безопасности, учитывая, что законодательную основу отношений в области взаимодействия природы и общества составляет совокупность неоднородных по форме и содержанию нормативных актов различного уровня. Исходя из этого, возникает задача разобраться в том, почему такая проблема возникла, чем она обоснована, и какие меры нужно предпринимать для ее решения. Основным документом, к которому мы обратимся в целях толкования данного термина, является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в ст. 1 которого экологическая безопасность определяется как «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» [2].

Для сравнения экологического законодательства, необходимо обратить внимание на Модельный закон об экологической безопасности, принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 22-18 от 15 ноября 2003 года). В ст. 1 данного Модельного закона определяется, что эко-

логическая безопасность – это «система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени» [1].

Сопоставляя между собой два данных нормативных определения «экологической безопасности», следует обратить внимание на то, что второе определение намного шире, чем первое. Оно дополнительно дает нам представление о том, посредством какой системы мер должна обеспечиваться экологическая безопасность, а также закладывает механизм гарантий ее обеспечения не только в настоящем времени, но и на будущую перспективу. Это, в свою очередь, указывает на допущенные пробелы в Федеральном законе.

Исходя из приведенных примеров, следует отчасти согласиться с мнением Н.Н. Барбашовой: «Признавая несомненную важность точности и выверенности юридических формулировок, отметим, что идеальную и всеобъемлющую формулировку такого сложного понятия, как «экологическая безопасность», дать достаточно трудно» [3, с. 122]. Тем не менее, это не опровергает того, что к такой формулировке стоит стремиться в российском законодательстве. Уже из приведенного выше напрашивается вывод о необходимости внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части более расширительного толкования понятия «экологическая безопасность».

Любая законодательная терминология – это результат уже проведенных научных исследований и поисков, поэтому для дальнейшего совершенствования законодательства необходимо изучить положения научной доктрины, которые могут существенно дополнить механизм правового регулирования, закрепленный сегодня в нормативных документах.

Однако в настоящее время в правовой науке нет единства мнений по вопросу об определении экологической безопасности, что подчеркивает наличие проблем терминологической определенности, а неоднозначное понимание содержания различных дефиниций в теории экологического права создает ряд проблем в правоприменительной практике.

Среди существующего разнообразия мнений, необходимо акцентировать внимание на тех из них, которые могут послужить необходимым дополнением к формулированию единого понимания того, что же представляет собой экологическая безопасность.

Рассматривая данный термин, прежде всего, следует обратить внимание на мнение Е.А. Белокрыловой, которая верно подчеркивает два аспекта экологической безопасности, а именно, экологический и правовой. Экологический, отмечает она, «представляет собой систему реальных мер по предотвращению и ликвидации последствий особо вредных воздействий на окружающую природную среду, которые могут возникнуть в результате вредных природных явлений, стихийных бедствий, техногенных катастроф и аварий, безудержных выбросов вредных веществ промышленных и иных предприятий, объектами и образцами в окружающую природную среду с грубым нарушением предельно допустимого воздействия, качества окружающей среды, а так же принятием мер по усилению охраны окружающей природной среды» [6, с.24]. Правовой, в свою очередь, связан с формулированием «перечня объектов экологических преступлений наряду с экологическим порядком, окружающей средой и здоровьем человека» [6, с. 25]. Представляется верным такое разграничение, но насколько при формулировании единого нормативного определения экологической безопасности возможно смешение указанных аспектов? На наш взгляд, разобраться в этом вопросе можно только разграничивая определенные составляющие данного многокомпонентного определения. И с этой точки зрения представляет интерес научная позиция Н.А. Шеяфетдиновой. Она выделяет в экологической безопасности субъективное и объективное начала: объективный аспект, по мнению автора, «предполагает ее трактовку в качестве состояния, при котором соблюдается баланс (между воздействием на природу и интересами личности, общества, государства, мирового сообщества), основанный на принципах: самоценности природы, ее первичности по отношению к человеку и безусловном приоритете интересов сохранения благополучного состо-

яния природы над «сиюминутными» интересами человека в случае их противоречия и невозможности достижения компромисса (баланса) между ними».

В субъективном аспекте – это «осознание личностью, обществом, человечеством защищенности своих жизненно важных интересов от возможного антропогенного или природного негативного воздействия, которое может привести к неблагоприятным последствиям в состоянии здоровья человека» [8, с. 5-6]. Во всем многообразии научных мнений и различных формулировок, касающихся понимания экологической безопасности, на наш взгляд, именно перечисленные четыре аспекта являются основными компонентами, составляющими ее содержание, и основной задачей науки сегодня является их изучение и подробная характеристика.

На основании вышеизложенного, напрашивается вывод о том, что на данный момент понятие «экологическая безопасность» собирательное, и потому требует более четкого формулирования и определения структуры, с закреплением в соответствующем нормативном акте, которое будет приоритетным для всего экологического законодательства.

Произведенный анализ в рамках данного исследования позволяет констатировать, что определение безопасности как состояния защищенности прочно утвердилось в современном законодательстве и юридической науке. В то же время приведенные определения данного термина достаточно скупо характеризуют ту сферу отношений, в которой преломляется это «состояние защищенности», т.е. категориальная принадлежность термина «экологическая безопасность» остается невыясненной [4, с. 15].

Для его полноценного раскрытия необходима система новых организационно-правовых мер, основой реализации которых является совершенствование экологического нормативно-правового обеспечения [3, с. 123]. Важным моментом при рассмотрении существующих научных и нормативных позиций является еще и то, что понятие «экологическая безопасность» должно рассматриваться, прежде всего, в контексте национальной безопасности России без умаления международного характера данной категории.

Учитывая все вышеизложенное и рассматривая «экологическую безопасность» в контексте национальной безопасности, необходимо понимать под ней систему политических, правовых, экономических, технологических и организационных мер, направленных на формирование и поддержание состояния защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, в целях укрепления национальной безопасности Российской Федерации [7, с. 123].

При этом, учитывая сложность взаимодействия природы и общества на современном этапе, главным будет являться то, что необходимо усвоение нового системного типа мышления, которое позволит оперировать разноплановыми, нелинейными процессами, происходящими на разных уровнях их организации [5, с. 51]. Однако проблема заключается в неумении оперировать фактами и основными происходящими динамическими процессами, а также находить их интегральные характеристики и строить модели.

#### *Список использованной литературы:*

1. Модельный закон об экологической безопасности, принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 22-18 от 15 ноября 2003 года) // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901898830> (дата обращения: 26.01.2019).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
3. Барбашова Н.Н. Экологическая безопасность: актуальность правового регулирования // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 5 (62). С. 117–126.

4. Бутова Е.В. Экологическая безопасность в Российской Федерации: к вопросу о терминологической определенности // Вестник Прикамского социального института. 2017. № 2 (77). С. 12–15.

5. Каверин А.В., Массеров Д.А. Роль экологического образования в устойчивом развитии общества // Интеграция образования. 2014. № 3. С. 46–52.

6. Белокрылова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности: учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2014. 445 с.

7. Тонков Е.Е., Турарин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2015. № 2 (199). С. 122–125.

8. Шеяфетдинова Н.А. Правосознание в механизме обеспечения экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

**А.М. Кондукова**  
(науч. рук. М.А. Ермолина)

## **ПОСЛЕДСТВИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ РАБОТ**

На сегодняшний день, уровень загрязнения в российских городах и техногенная нагрузка на окружающую среду во многих регионах переросла все допустимые пределы [4]. Связано это, в первую очередь, с эксплуатацией промышленных источников, без которых, на данном этапе развития общества, наша жизнь невозможна. Ст. 42 Конституции Российской Федерации закрепляет норму, согласно которой «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [1].

Но одним из важнейших источников загрязнения окружающей среды являются различные нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ. Такого рода нарушение при проектировании, строительстве и эксплуатации промышленных объектов наносят удар не только окружающей среде, но и здоровью и благополучию населения.

Особенно высокое влияние неблагоприятных явлений, загрязняющих атмосферу, приходится на органы дыхания, пищеварения и центральной нервной системы [5]. Проблема нарушений правил охраны окружающей среды стоит достаточно остро, поскольку может и постепенно приводит к необратимым последствиям. Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за экологические преступления. Так, диспозиция ст. 246 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ» предусматривает ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия [2]. Необходимо заметить, что в диспозиции выше указанной статьи конкретизируется субъект (специальный), которым является вменяемое, достигшее 16-летнего возраста лицо, ответственное за соблюдение указанных правил. Им может быть должностное лицо государственного учреждения, организации или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой (например, строительной) или иной организации.

В диспозиции нормы законодатель не раскрывает полный перечень последствий, которые могут наступить, а лишь ограничивается общими формулировками: существенное изме-

нение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия. Стоит обратить внимание на то, что в «иные тяжкие последствия» включаются: распространение эпидемий, эпизоотий (широкое распространение инфекционной болезни среди одного или многих видов животных на значительной территории) и эпифитотий (массовое развитие инфекционной болезни растений на значительной территории в определенный период) [3].

Исходя из этого, необходимо сделать вывод, что перечисленный ряд последствий может принести значительный вред экосистеме и вызвать различные катаклизмы [5].

Рассматривая уже непосредственно саму санкцию, следует заметить, что преступления, квалифицирующиеся по данной статье, наказываются штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. Особое внимание необходимо обратить на то, что как уже было сказано выше, ряд последствий, указанных в ст. 246 Уголовного кодекса Российской Федерации может привести к необратимым последствиям, в том числе вызвать различные катаклизмы и стихийные бедствия. Исходя из этого, необходимо заметить, что санкция, предусмотренная данной статьей, не соизмерима деянию.

В зависимости от характера и степени общественной опасности, преступления данной статьи признаются преступлениями средней тяжести. В связи с тем, что нарушение правил охраны окружающей среды при производстве ведет к негативным последствиям (например, увеличение радиоактивного фона ведет к разрушительным и необратимым процессам среди живых организмов – это различного рода мутации, лучевые и онкологические заболевания, развитие которых приводит к смерти. Может привести к причинению вреда здоровью человека (как легкой, средней тяжести, так и тяжкому вреду здоровью), а также к уничтожению большого количества диких зверей, птиц, рыб и других животных, находящихся в состоянии естественной свободы (может привести как к исчезновению данного вида, так и глобальному нарушению экосистемы), поэтому необходимо переqualифицировать данную статью под категорию тяжких преступлений и увеличить санкцию, связанную с лишением свободы, до 10 лет. Также, в связи с легкомысленным отношением ответственного лица за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов, стоит рассмотреть вопрос о пожизненном лишении такого лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Поскольку точное и неукоснительное соблюдение правил охраны окружающей среды при производстве работ является основным и главным условием предотвращения наступления общественно опасных последствий, а нарушение экологических требований в области охраны окружающей среды, как правило, приводит к наступлению необратимых экологических последствий, то данная проблема должна быть законодательно урегулирована, а именно ужесточена санкция ст. 246 Уголовного кодекса Российской Федерации.

#### *Список использованной литературы:*

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 531. Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 02.10.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

3. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право России: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2010. 504 с.
4. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. 484 с.
5. Жаркова А.А. Общественно опасные последствия нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (Ст. 246 УК РФ) // Вестник Югорского государственного университета. 2016. № 1 (40). С. 231-233.

**М.В. Коростелева**

## **ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Вопросы компетенции местного самоуправления в течение практически всего времени существования данного института выступают в качестве одного из ключевых факторов, определяющих его состояние. Серьезную дискуссию в научном сообществе вызывали и продолжают вызывать существующие уже довольно давно нерешенные (и отчасти усугубившиеся в последнее время) проблемы в данной сфере. В их числе все усиливающаяся неопределенность в вопросах разграничения предметов ведения между различными уровнями публичной власти и между различными типами муниципальных образований [1].

Вместе с тем, любая задача местного самоуправления всегда находится в сфере интересов не только данной местности, но и всего населения государства [2]. В числе таких вопросов важное место занимают вопросы обеспечения экологической безопасности, в сфере которой органы местного самоуправления выполняют определенные функции. Федеральный закон от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет ее как «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» (статья 1).

Муниципальные образования, как представляется, должны вносить свой посильный вклад в процесс ее обеспечения [3]. Анализ основных направлений участия местного самоуправления в процессе обеспечения экологической безопасности позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления в рассматриваемой сфере наделены определенным набором функций и полномочий. А.П. Анисимов и А.П. Алексеев выделяют четыре группы таких полномочий, основываясь при проведении их классификации на предмете природоохранной деятельности органов местного самоуправления [4]. Проблемным является вопрос о том, насколько эффективно органы местного самоуправления их осуществляют.

Необходимость оценки деятельности муниципалитетов по обеспечению экологической безопасности территорий требует формирования соответствующих индикаторов и количественных показателей. В настоящее время существует целый ряд организаций, которые работают над созданием общих индикаторов экологической эффективности. Индикаторные подходы применяются и в России. В частности, реализация органами публичной власти закрепленных за ними полномочий осуществляется посредством оценки эффективности их деятельности. На уровне местного самоуправления такой оценке подлежит деятельность органов власти городских округов и муниципальных районов [5]. Но вот в качестве показателей для оценки ее эффективности используются, в основном, экономические и социальные критерии. Тем не менее, это не означает, что в Российской Федерации совсем не применяются экологические индикаторы оценки территории. Очень интересный конструктивный опыт по их разработке накоплен в ряде регионов страны (Томской, Воронежской, Кемеровской, Ко-

стромской, Калужской и Самарской областях, г. Москве, Чувашской Республике). Но при этом российские разработки касаются преимущественно федерального и регионального уровней, и не затрагивают муниципальные образования.

Причина, как представляется, заключается в значительном числе муниципальных образований в России и в разнообразии их типов. В силу этого при разработке индикаторов оценки деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения экологической безопасности важной задачей является определение круга заинтересованных сторон (целевой аудитории). Индикаторы должны служить для органов власти и должностных лиц, принимающих решения, а также для граждан своеобразным барометром экологического состояния территории. Экологические индикаторы необходимы для подготовки документов стратегического планирования муниципального образования, генеральных планов поселений или городских округов [6]. В этом смысле основным «потребителем» индикаторов устойчивости выступают сами органы местного самоуправления, формирующие систему управления окружающей средой в муниципалитете. Экологические стандарты серии ИСО 14000 и иные руководящие документы требуют от организаций разработать измеряемые целевые и плановые экологические показатели и в соответствии с ними отслеживать и оценивать свою эффективность. Исходя из этого, каждый муниципалитет может разработать свой собственный набор индикаторов в соответствии со спецификой местных требований, условий и важности проблем. Вместе с тем, ограниченность возможностей органов местного самоуправления (в том числе и компетенционная) является фактором, негативно влияющим на формирование системы управления окружающей средой в муниципалитете. Поэтому внедрять их полезно урбанизированным городским округам и территориям с неблагоприятной экологической обстановкой.

Еще одним «потребителем» индикаторов устойчивости выступают органы государственной власти, оценивающие эффективность деятельности органов местного самоуправления. И здесь их разработка обязательно должна базироваться на учете возможностей муниципального образования влиять на состояние окружающей среды, контролировать его.

Хотя федеральное законодательство содержит преимущественно общие положения о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, не отличающиеся конкретностью закрепления таких полномочий, и они в определенной степени позволяют выделить набор индикаторов, которые дают возможность оценить эффективность деятельности именно органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности муниципального образования. Основой для их выделения должны служить, прежде всего, нормы Федеральных законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Учитывая, что в России нормативно выделено несколько типов муниципальных образований, различающихся по своему правовому положению, эти индикаторы могут быть как общими для всех, так и специфичными для отдельных видов муниципалитетов. Общими индикаторами могут выступать такие, как наличие в границах муниципального образования несанкционированных свалок отходов; уровень озелененности территории застройки и суммарная площадь озелененных территорий общего пользования и т.п.

Специальными для муниципальных районов и городских округов могут быть индикаторы, отражающие организацию деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

Необходимо отметить, что классификация муниципальных образований в целях оценки информации относительно экологических показателей может и должна проводиться не только исходя из их типа. Отдельный набор критериев может быть разработан для муниципальных образований, расположенных в границах заповедников и иных особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Таким критерием, в частности, может выступать количественный показатель выявленных фактов размещения объектов капитального строительства на земельном участке в границах ООПТ (например, национального парка), ее функциональной

или охранной зон, режим особой охраны которых не допускает размещение такого рода объектов. Для территорий, подверженных действию катастрофически опасных природных явлений (например, таких, как наводнения или оползни), зонирование территории муниципальных образований следует производить с учетом уменьшения степени риска и обеспечения устойчивости функционирования. Поэтому в качестве индикатора устойчивости можно рассматривать площадь застройки зон с наибольшей степенью риска, а также площадь размещенных в таких зонах парков, садов и прочих свободных от застройки элементов. В городах, относящихся к категориям крупнейших, крупных и больших, необходимо предусматривать не только парки городского и районного значения, но и специализированные - детские, спортивные, выставочные, зоологические, а также ботанические сады. Их наличие и размер тоже можно использовать как индикатор экологической устойчивости мегаполиса. Для муниципальных образований, расположенных в безлесных и малолесных районах, следует предусматривать создание ветрозащитных и берегоукрепительных лесных полос, озеленение склонов холмов, оврагов и балок. Индикатором здесь может выступать сумма, выделенная из местного бюджета на проведение таких мероприятий. Используемые для измерения вклада органов местного самоуправления в обеспечение устойчивого развития муниципального образования индикаторы должны позволить оценить именно этот вклад, то есть базироваться на муниципальных полномочиях и учитывать последствия решений, принятых именно на муниципальном уровне.

*Список использованной литературы:*

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп., М: Изд-во «Проспект», 2015. С. 53-54.
2. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 29.
3. Коростелева М.В., Коростелева Н.В. К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в сфере природоохранной деятельности // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2016. № 1. С. 28.
4. Анисимов А.П., Алексеев А.П. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: вопросы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С.35.
5. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
6. Коростелева Н.В. Экологическая безопасность мегаполиса как фактор создания благоприятной среды // Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе: международная научно-практическая конференция (Волгоград, 2014). Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. С.130.

**Н.В. Коростелева**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ  
С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ:  
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ**

Твердые коммунальные отходы (далее – ТКО) нормативно определяются как отходы, которые образуются в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами. Товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд, также

являются ТКО. Кроме этого, к ТКО относятся и отходы, образующиеся в процессе деятельности хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), которые по составу подобны отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (статья 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Условием образования ТКО является смешение различных материалов и изделий при утрате ими потребительских свойств, что обуславливает схожесть компонентного состава видов отходов, относящихся к ТКО, вне зависимости от источника образования, и агрегатное состояние «смесь материалов и изделий».

В утвержденном Росприроднадзором федеральном классификационном каталоге отходов (ФККО) [1] названы следующие виды отходов, относящиеся к ТКО:

- отходы из жилищ;
- отходы от уборки территории поселений;
- растительные отходы при уходе за зелеными насаждениями (такими, как газоны, цветники, посадки деревьев и кустарника);
- мусор от помещений (офисных и бытовых) предприятий, организаций;
- мусор и смет от уборки вокзалов, аэропортов, портов, станций метро, от уборки подвижного состава железнодорожного и других видов транспорта, а также иные отходы, возникающие в процессе транспортного обслуживания населения;
- отходы при предоставлении услуг оптовой и розничной торговли;
- отходы (мусор) от уборки мест временного проживания (отелей, гостиниц и т.п.);
- отходы (мусор) от уборки помещений организаций, предоставляющих социальные услуги;
- отходы при предоставлении услуг в области образования, искусства, развлечений, отдыха и спорта;
- отходы при предоставлении услуг парикмахерскими, салонами красоты, соляриями, банями, саунами.

Муниципальные образования всех типов в той или иной мере участвуют в организации деятельности по обращению с ними. К вопросам местного значения городского поселения относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному) и транспортированию ТКО. На территориях сельских поселений этот вопрос решается, по общему правилу, органами местного самоуправления соответствующего муниципального района. Но при этом региональным законом этот вопрос может быть закреплён и за сельскими поселениями, расположенными на территории субъекта.

В Волгоградской области за всеми сельскими поселениями этот вопрос закреплён [2].

Что касается городских округов и муниципальных районов, то они на своей территории участвуют как в организации деятельности не только по накоплению и транспортированию ТКО, но и по их сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению. Правила обращения с ТКО, которыми должны руководствоваться муниципальные образования, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации [3].

При этом существующая в России система управления ТКО не решает проблему сокращения того количества отходов, которое отправляется на объекты захоронения. В большинстве муниципальных образований применяется самый дешёвый способ захоронения отходов - полигонное депонирование (хранение мусора на специально отведенных свалках). По причине того, что на полигоны вывозится почти вся масса образующихся ТКО, их катастрофически начинает не хватать (хотя количество полигонов неуклонно растёт, следствием чего является существенный урон качественному состоянию природной среды) [4]. ТКО оказывают отрицательное воздействие на состояние здоровья жителей муниципальных образований, являясь источниками физического, химического и биологического загрязнения их территории. Этот факт выступает существенной угрозой экологической безопасности муниципальных образований.

Организация обращения с ТКО в субъекте Российской Федерации обеспечивается одним или несколькими региональными операторами (согласно региональной программе обращения с отходами и территориальной схеме обращения с отходами). Все юридические лица, в деятельности которых, помимо отходов производства, образуются ТКО, обязаны заключить с региональным оператором договор. Но при этом пункт 6 статьи 24.7 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ предоставляет право отказаться от его заключения тем из них, что имеют (в собственности или на ином законном основании) объект размещения отходов. Данный объект должен быть расположен либо на том земельном участке, в границах которого образуются такие ТКО, либо на земельном участке, смежном по отношению к нему.

Следовательно, хозяйствующие субъекты вправе как самостоятельно организовывать накопление отходов для дальнейшего направления их на утилизацию, так и заключить договор с региональным оператором по обращению с ТКО. При этом им необходимо иметь в виду следующие особенности. Накапливать отходы допустимо только в специально оборудованных местах (на площадках), которые соответствуют нормативно установленным к ним требованиям (в том числе, правилам благоустройства муниципальных образований). Минприроды России в своём письме от 15.01.2019 г. № 12-50/00189-ОГ «Об обращении с ТКО» [5] обращает внимание на тот факт, что накапливать отходы можно посредством их отдельного складирования, которое допустимо осуществлять как по видам отходов, так и по группам отходов или группам однородных отходов. Такое отдельное складирование называется отдельным накоплением. В данном документе, являющимся экспертной позицией указанного министерства, отмечается, что в России не допускается осуществлять захоронение отходов, в составе которых находятся подлежащие утилизации полезные компоненты (пункт 8 статьи 12 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ). Перечень видов таких отходов утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 г. № 1589-р [6]. В их числе, например, лом алюминиевых банок из-под напитков; печатная продукция с черно-белой печатью, утратившая потребительские свойства и т.д. Кроме того, с 2018 года в России введен запрет на захоронение видов отходов, относящихся к типу ФККО «Отходы оборудования и прочей продукции, подлежащей особому контролю» (4700000000). К ним, в частности, отнесены отходы оборудования и прочей продукции, содержащих ртуть; отходы масел, содержащих стойкие органические загрязнители и т.п. С 2019 года вводится запрет на захоронение видов отходов, входящих в подтипы ФККО «Бумага и изделия из бумаги, утратившие потребительские свойства»; «Отходы продукции из пластмасс, не содержащих галогены, незагрязненные»; «Отходы стекла и изделий из стекла»; а также видов отходов, отнесенных к группе девятого блока ФККО «Отходы шин, покрышек, камер автомобильных».

Таким образом, хозяйствующим субъектам, имеющим право не заключать договор с региональным оператором по обращению с ТКО, необходимо учитывать эти нормативные предписания и организовывать именно отдельное накопление отходов для дальнейшего направления их на утилизацию. Как отмечает Минприроды РФ, данный механизм регулирования обращения с отходами направлен на стимулирование отрасли их утилизации, развитие которой является в целом приоритетным направлением государственной политики в области обращения с отходами.

#### *Список использованной литературы:*

1. Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 г. № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.06.2017 г. № 47008) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 13.06.2017).

2. Закон Волгоградской области от 28.11.2014 г. № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. 29 ноября. № 225.

3. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.11.2016).

4. Мочалова Л. А., Гриненко Д. А., Юрак В. В. Система обращения с твердыми коммунальными отходами: зарубежный и отечественный опыт // Известия УГГУ. 2017. №3 (47). С. 97.

5. Письмо Минприроды России от 15.01.2019 г. № 12-50/00189-О «Об обращении с ТКО» // ЖКХ эксперт: экономика и право. 2019. № 2.

6. Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 г. № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 02.08.2017).

**М.А. Кравцова**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ И ПРЕСЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Экологическая проблематика занимает одно из приоритетных мест в современном мире, и от ее правильного и своевременного разрешения зависят жизнь и здоровье как нынешнего, так и будущего поколения людей. В настоящее время, в связи с необходимостью обеспечения устойчивого развития общества, проблемы профилактики и пресечения экологической преступности приобретают все большее значение. Конституция Республики Беларусь закрепляет положение о том, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права. В научной литературе экологическую преступность рассматривают как сложную совокупность экологических преступлений, то есть общественно опасных, виновных, противоправных, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека деяний, запрещенных и наказуемых в соответствии с уголовным законом, посягающих на общественные отношения по охране окружающей человека природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, включая обеспечение экологической безопасности личности, населения, общества, нации и устойчивого развития государства. В свою очередь Г.А. Шин формулирует понятие экологической преступности как негативного социально-правового явления, состоящего из системы экологических преступлений, совершенных на определенной территории за определенный промежуток времени, и посягающих на экологическую безопасность и сложившееся экологическое равновесие, причиняющее или способное причинить существенный вред окружающей природной среде [1].

Н.Э. Жевлаков рассматривает преступность как отрицательное сложное по характеру социально-правовое явление, складывающееся из совокупности экологических преступлений, совершенных на определенном этапе исторического развития на определенной территории, в определенном регионе или стране в целом, и подрывающее биологические основы существования человеческого общества [2]. Следует отметить, что на современном этапе

процессы глобализации способствовали тому, что экологическая преступность как явление приобретает трансграничный характер, становится все более организованной и сложной, что требует координированного взаимодействия между странами, имеющими общие границы.

Предпринимая попытку осмысления прогнозирования экологической преступности, в свете всемирной террористической угрозы, видится необходимым говорить о постоянном развитии и совершенствовании способов совершения экологических преступлений, а также появлении новых, более изощренных асоциальных деяний в данной сфере. Так, например, сегодня серьезную угрозу представляет экологический терроризм (эко-терроризм) – терроризм посредством причинения вреда окружающей среде. Экологические террористические акты, в особенности, сопряженные с посягательством на экологически опасные объекты (АЭС, химические предприятия и др.) или с использованием экологически опасных средств (оружия массового уничтожения, ядерных материалов и др.), могут обладать чрезвычайной вредоносностью. Несмотря на высокую степень общественной опасности эко-терроризма, на сегодняшний день его понятие и содержательные признаки на законодательном уровне не отражены, а экологические теракты не имеют в уголовном законе самостоятельного уголовно-правового запрета. Кроме этого, ситуация экологического кризиса усугубляется увеличением численности общественно-опасных противоправных деяний в сфере экологической безопасности и природной среды. Следует отметить, что большинство преступлений против экологической безопасности и природной среды по своей сути являются также экономическими преступлениями. В целом, удельный вес экологических преступлений в общем количестве зарегистрированной преступности вырос более чем в пять раз за последние семнадцать лет.

По данным, предоставленным Единым государственным банком данных о правонарушениях с 2013 по 2018 год, по республике совершено 272 104 административных правонарушений в экологической сфере. Общий ущерб составил 281 696 145 856 рублей, из которых взыскано только 77 301 681 085 рублей. Уголовных преступлений за аналогичный период зарегистрировано 3349. Только в 2018 году было совершено 590 экологических преступлений, ущерб от которых составил 31 669 46,2 рублей (с 2016 года – миллионов рублей, с учетом деноминации уменьшение в 10 000 раз). Тем не менее, следует согласиться с мнением, что рассмотрение экологических преступлений как разновидности экономических не соответствует действительности, т.е. не позволяет в должной мере раскрыть специфику преступлений в сфере экологической безопасности и природной среды, переносит акценты с отношений экологических на материальные, стоимостные, что противоречит современному пониманию о взаимодействии природы и общества. Обращаясь к уголовному законодательству стран бывшего СССР, следует отметить, что в рамках СНГ были приняты меры по унификации внутреннего национального законодательства. В этой связи 17 февраля 1996 года был принят Модельный уголовный кодекс для государств – участников СНГ, который послужил примером создания национальных уголовных законодательств, как для Республики Беларусь, так и для Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Грузия, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Молдовы, Российской Федерации и др.

Обращение к уголовному законодательству вышеперечисленных республик показало, что оно носит единый характер. Все составы преступлений, посягающие на природную среду и экологическую безопасность, объединены в рамках единой главы, что свидетельствует о значимости борьбы с данной категорией преступлений.

В УК Республики Беларусь закреплена специальная глава 26 «Преступления против экологической безопасности и природной среды».

Предупреждение экологической преступности в рамках взаимодействия государств-участников СНГ включает меры, призванные предотвратить будущие преступления, посягающие на окружающую среду, сохранить тенденции снижения экологической преступности и позитивного изменения ее характера и структуры; искоренить причины преступности.

Согласно ст. 2 Модельного закона об экологической безопасности, одними из основных

принципов обеспечения гарантий экологической безопасности являются: ответственность физических и юридических лиц за деятельность, действия или бездействие, результаты которых создают или могут создавать угрозу экологической безопасности государства; профилактика и предупреждение экологической преступности; неотвратимость наказания за экологические преступления. В свою очередь, к числу полномочий органов государственной власти в сфере отношений, связанных с управлением экологической безопасностью государства, относятся профилактика и пресечение экологической преступности. В целях регулирования правовых отношений в экологической сфере (в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности) принят модельный Экологический кодекс для государств - участников Содружества Независимых Государств.

Сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с преступностью осуществляется на основе следующих принципов: уважения суверенитета государств и неукоснительного соблюдения их национального законодательства, норм и принципов международного права; укрепления доверия между компетентными органами государств-участников СНГ; приоритета защиты прав и свобод человека; равноправия сторон. Задачи по противодействию преступности, помимо прочего, направлены на борьбу с нарушениями законодательства об охране окружающей среды, загрязнением вод, атмосферы, морской среды и другими экологическими преступлениями, затрагивающими интересы государств – участников СНГ.

Основными формами сотрудничества компетентных органов государств – участников СНГ в борьбе с преступностью являются: осуществление совместных следственных, оперативно-розыскных действий и иных мероприятий на территориях государств-участников СНГ, направленных на профилактику и пресечение экологической преступности; оказание содействия работникам компетентных органов одного государства работниками компетентных органов другого государства в пресечении, раскрытии и расследовании преступлений, задержании лиц, подозреваемых в совершении экологических преступлений; обмен информацией и опытом работы компетентных органов по предупреждению, пресечению и раскрытию экологических преступлений, проведение совместных семинаров, учений, сборов, консультаций и совещаний; обеспечение привлечения к уголовной ответственности граждан своего государства за совершение преступлений на территориях других государств - участников СНГ; проведение совместных научных исследований; сотрудничество компетентных органов государств – участников СНГ в международных организациях; сотрудничество в подготовке кадров компетентных органов; развитие согласованных форм и методов профилактики преступлений экологической направленности.

Таким образом, с учетом изложенного, представляется важным организовывать работу в рамках взаимодействия государств-участников СНГ по профилактике и пресечению экологической преступности, вносить предложения по совершенствованию форм и методов борьбы с преступлениями экологической направленности, а также создавать постоянно действующие комиссии по экологическим проблемам из представителей компетентных служб для организованного контроля и координации природоохранной деятельности в целях укрепления экологического правопорядка и обеспечения экологической безопасности на территориях государств-участников СНГ.

*Список использованной литературы:*

1. Шин Г.А. Экологическая преступность и ее предупреждение в Кыргызской Республике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2013. С. 6.
2. Жевлаков Э.Н. Экологические преступления и экологическая преступность: Учебное пособие. М.: Белые альвы, 1996. С. 78.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ СПОСОБОВ ПРИМЕНЕНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

С каждым годом Россия все больше вовлекается в процесс формирования глобального рынка товаров и услуг, в том числе и рынка недвижимости.

Развитие в России гражданско-правовых отношений и рыночной экономики повышает значимость роли государственного регулирования сферы земельных правоотношений. В связи с этим у участников гражданско-правовых отношений и рыночной экономики возникает объективная необходимость в гарантированной законодательством защите своих прав и интересов. С развитием и внедрением новых технологий совершенствуется форма и носители информации, представляющие виды землеустроительной документации.

За последние несколько лет в законодательстве Российской Федерации произошли существенные изменения, была создана нормативно-правовая основа функционирования информационного ресурса - единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), что открыло новые возможности по практическому использованию землеустроительной документации, которые в настоящее время не в полной мере реализуются на практике, в частности, при установлении ответственности за экологические правонарушения.

Информация, содержащаяся в землеустроительной документации и документах территориального планирования, является ценным источником сведений о состоянии окружающей среды. Она может быть использована в качестве доказательства в ходе судебного разбирательства по делам, связанным как с экологическими правонарушениями, так и с рассмотрением споров между хозяйствующими субъектами в арбитражном суде.

В землеустроительной документации и документах территориального планирования отражаются границы зон с особыми условиями использования территории и сведения об ограничениях. Подготовленная и утвержденная землеустроительная документация используется для регистрации прав на земельные участки с получением в последующем правоустанавливающих документов. Это обстоятельство значительно облегчает поиск лиц, причастных к экологическим правонарушениям.

Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» предполагает возможность устанавливать другие виды землеустроительной документации [1].

Данная норма по своей сути позволяет субъектам Федерации, в зависимости от региональных особенностей и решения конкретных задач, вводить в действие на своей территории различное количество видов землеустроительной документации. В качестве примера можно привести подход к решению проблемы выявления несанкционированных мест хранения отходов производства и потребления на территории Волгоградской области.

В регионе широкую известность приобрел случай захламления отходами в Светлоярском районе земельных участков, соседствующих с мусорным полигоном компании «Комус», произошедший в 2016 г. По подсчетам специалистов, размер вреда, нанесенного окружающей среде, составляет около 100 млн. рублей. В результате разбирательства установлено, что причина захламления соседней территории связана с тем, что полигон «Комус» переполнен более чем в два раза. В результате этого полигон вышел за границы своей территории. Этот факт подтверждается административными проверками территориальных управлений Росреестра, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и судебной экспертизой.

По решению Арбитражного суда «Комусу» предстоит освободить соседний земельный участок от мусора, объем которого составляет более 200 тысяч кубометров [2].

Изменить сложившуюся ситуацию и пресечь возникновение подобных правонарушений в будущем во многом удалось благодаря разработке документов территориального планирования. Утверждение в сентябре 2016 года Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами Волгоградской области, позволило установить в документах территориального планирования графическое отображение существующих и планируемых к созданию объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, расположенных на территории области [3].

Применение схемы позволило значительно повысить эффективность привлечения виновных лиц к ответственности за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления. Так как на схеме закреплены картографические границы существующих и планируемых к возведению полигонов по утилизации отходов, органам государственного земельного надзора становится значительно проще выявить и определить границы территории, подвергшейся незаконному загрязнению, и установить объем ущерба, причиненного правонарушением.

Подводя итоги вышесказанного, можно сделать вывод о том, что возможности и способы практического применения землеустроительной документации и документов территориального планирования при установлении ответственности за экологические правонарушения в будущем будут лишь расширяться. Этому способствует несколько факторов, в частности: совершенствование существующих и разработка перспективных документов территориального планирования и землеустроительной документации на различных уровнях; совершенствование действующего законодательства; обобщение регионального опыта решения проблем в сфере землепользования; внедрение достижений научно – технического прогресса и развитие информационных и телекоммуникационных систем.

*Список использованной литературы:*

1. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.
2. Решение Арбитражного суда Вологодской области от 9 июля 2018 г. по делу № А13-7592/2018 // URL. : <http://sudact.ru/arbitral/doc/zyQX1QbVt4Nf/> (дата обращения 09.02.2019).
3. Приказ Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области от 16.09.2016 № 1310 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами Волгоградской области» // URL.: <http://oblkompriroda.volgograd.ru/other/waste/> (дата обращения 09.02.2019).

**М.П. Курилович**  
(науч. рук. Т.И. Макарова)

## **ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В современном мире проблемы обеспечения надлежащей охраны окружающей среды набирают свою актуальность, все более остро встает вопрос о достижении такого уровня взаимоотношений в сфере «человек-природа», при котором природные ресурсы будут расходоваться рационально, граждане будут относиться к природе осознанно, а не потребительски. В связи с чем, государства стремятся к рациональному использованию природных ресурсов и их воспроизводству в целях обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

Нехватка ресурсов, дороговизна экологических мероприятий породила необходимость поиска государством дополнительных путей финансирования охраны окружающей среды. Осуществлять поиск финансирования рационально было бы в частном бизнесе, поскольку его привлечение позволит государству не только вовлечь дополнительные денежные средства, но и получить доступ к технологиям и инновациям, имеющимся у бизнеса. Таким образом, путем длительной эволюции появился такой механизм сотрудничества государства и частного бизнеса, как государственно-частное партнерство. Однако в любой сфере деятельности, кроме очевидных преимуществ, присутствуют и негативные стороны, такие как риски, связанные с реализацией проектов, и государственно-частное партнерство не является здесь исключением. Исследователи выделяют следующие основные типы недостатков, возникающих при реализации проектов государственно-частного партнерства и характерные для государственного сектора: слабая политико-правовая и исполнительская база; неверная оценка рисков; непрозрачность целей и задач проекта; излишняя детализация входных требований к проекту; повышенное внимание к финансовой стороне проекта; недостаток внутренних ресурсов; неэффективное расходование средств; неверное планирование; и др. [1].

В литературе экологические риски рассматриваются в самых разных аспектах (социальном, экономическом, правовом и т.д.), в связи с чем и понимание их различается. Как подчеркивают эксперты [2,3], одной из основных задач субъектов партнерства является оценка и распределение рисков, которые каждый из них может принять на себя. Однако на сегодняшний день не существует единого подхода к квалификации рисков. Так, Дж. Делмон, исследователь государственно-частного партнерства, предлагает следующую классификацию рисков: политический риск; правовой и регулятивный риск; риск незавершения строительства в срок; риск невыполнения обязательств; операционный риск; финансовый риск; валютный риск; риск спроса; экологический и социальные риски [2].

А. Штраус выделяет семь категорий риска, которые могут возникнуть и должны быть предусмотрены в проектах партнерства: риск дизайна или развития, риск на стадии строительства, доходный риск, финансовый риск, риск неожиданных событий, риск неисполнения и экологические риски [4]. Также выделяют риски, связанные с неблагоприятными природными явлениями и риски техногенного характера.

В статье исследуются экологические риски, возникающие при осуществлении проектов государственно-частного партнерства. Данные риски относятся к «чистым» рискам, поскольку результатом их проявления выступает наносимый окружающей среде ущерб (вред) [5, с. 10]. Далее мы рассмотрим виды возможных экологических рисков. Обобщенно к экологическим рискам в государственно-частном партнерстве относят:

- негативное воздействие объекта на окружающую среду. Согласно анализу определения «причинение вреда окружающей среде», закрепленному в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», под таковым понимается вредное воздействие на окружающую среду, связанное с нарушением требований в области охраны окружающей среды, превышением установленных законодательством нормативов допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ или отсутствие таких нормативов, незаконного изъятия дикорастущих растений и (или) их частей, диких животных, других природных ресурсов [6, ст. 1]. Таким образом, подчеркивается необходимость соблюдения нормативов и лимитов выбросов веществ в окружающую среду, а также требований в области охраны окружающей среды, контроль (в том числе и аудит) за соблюдением законодательства об охране окружающей среды. Большое значение для снижения подобных рисков оказывает определение воздействия, оказываемого на окружающую среду на стадии разработки предпроектной, проектной документации (оценка регулирующего воздействия), а также стратегическая экологическая оценка, государственная и общественная экологическая экспертиза.

Если мы говорим о государственно-частном партнерстве, то, как правило, в таком сотрудничестве создаются всякого рода производства, что делает вопросы соблюдения требо-

ваний в области охраны окружающей среды на различных этапах осуществления и функционирования проекта наиболее актуальными.

- недостаточный уровень технической безопасности объекта (например, загрязнение окружающей среды в процессе эксплуатации). Экологический риск может возникнуть в процессе планирования, строительства и эксплуатации объекта и являться составной частью промышленного риска. Выполнение отдельных видов работ (оказание услуг) требует получения специальных лицензий либо разрешений для сведения рисков негативных последствий к минимуму [7].

- риски в связи с деятельностью «недовольной» общественности, нередко проекты могут вызывать негодование у общественности, проживающей на территории, где планируется реализация проекта, по этой причине важно учитывать мнение заинтересованной общественности при планировании проектов государственно-частного партнерства, соблюдать процедуры и учитывать результаты публичных обсуждений, мнение общественных экологов. Право на участие заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений регламентируется Орхусской конвенцией [8] и отражено в статье 15-2 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [6].

- нанесение вреда здоровью людей. Ущерб окружающей среде выражается, как правило, в виде загрязнения или уничтожения природных ресурсов, нанесения вреда биосфере и сельскохозяйственным угодьям. Результатом чего может стать увеличения заболеваний и смертности населения.

Ввиду связи, существующей между экономической деятельностью (использование природных ресурсов) и охраной окружающей среды, нельзя не затронуть и экономические риски, которые могут повлечь экономические последствия, такие как снижение доходов в связи с созданием отрицательного отношения общественности, увеличение расходов на устранение вредных последствий. В связи с чем, эффективным видится страхование экологических рисков. Отметим, что экологические риски носят вероятностный характер, как природного, так и техногенного характера, соответственно, страхование подобных рисков позволит обеспечить и превентивную функцию страхования (снижения размеров ущерба), и рисковую (возмещение ущерба). Ученый-экономист Л.А. Харнахоева предлагает способы страхования экологических рисков при осуществлении деятельности субъектами хозяйствования: собственное удержание, создание собственного страхового фонда, страхование и создание государственных резервных фондов [5, с. 10].

В законодательстве Республики Беларусь закреплён механизм экологического страхования, однако он не в полной мере реализуется на практике, рациональным видится страхование экологических рисков при осуществлении проектов государственно-частного партнерства для защиты интересов всех участников партнерства, включая заинтересованную общественность. Необходимо учитывать, что риски должны быть оправданными, то есть предполагаемый эффект должен быть больше, чем потери, вред; минимальными; вред, наносимый окружающей среде, должен быть обратимым, то есть его должно быть реально восстановить.

Подводя итог, отметим, что прогнозирование экологических рисков должно осуществляться до этапа проектирования, при планировании проекта. Немаловажно подумать и о страховании экологических рисков, которое применяется в зарубежных проектах, но в Республики Беларусь пока не распространено. Необходимо повышение контроля соблюдения экологических требований при планировании и реализации объекта, применение современных технологий строительства и эксплуатации объектов, а также оборудования, что позволит снизить воздействие деятельности на окружающую среду. Управление рисками при осуществлении проектов государственно-частного партнерства, в целях экологической безопасности государства, следует закрепить в качестве одного из направлений охраны окружающей среды в головном природоохранном акте государства.

*Список использованной литературы:*

1. Рассадин А.В. Национальные проекты. Журнал о развитии России // <http://www.rusreform.ru/magazine/archive/26/2/10001264> (дата обращения 10.02.2019).
2. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов власти. Астана: Изд-во АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010. 250 с.
3. Варнавский В.Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 30-42.
4. Straus A.G. Managing Risk in PPP Projects through Legal Documentation. – Prepared for presentation at the Expert roundtable on Private-public partnerships. Amman; Jordan, 2007. Sept. 6. 21 p.
5. Харнахоева Л.А. Развитие страхования экологических рисков: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2009. 23 с.
6. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. №1982-ХП (в ред. Закона от 17.07.2002 № 126-З с изм. и доп.) «Об охране окружающей среды» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.
7. Закон Республики Беларусь от 05.01.2016 № 354-З «О промышленной безопасности» / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.
8. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения 22.02.2019).

**Н.В. Ланина**  
**(науч. рук. К.Г. Пандаков)**

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЛЕСОВ**

Актуальность темы статьи обусловлена наличием проблем нормативно-правового регулирования, которые, несмотря на модификацию законодательства в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны лесов, не решены и по сей день, и требуют своего последовательного разрешения. По данным ежегодного Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году, по состоянию на 1 января 2017 г., территория земель лесного фонда составляла 1126,5 млн. га.

Непосредственно нормы об охране лесов содержатся в Лесном кодексе РФ [1]. В частности, важное значение имеют нормы об обязанности граждан соблюдать правила пожарной, санитарной безопасности и иные правила охраны лесов.

Действующий Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. (в редакции от 27 декабря 2018 № 539) среди одиннадцати основных принципов лесного законодательства указывает и закрепляет в статье 1 принцип «сохранение лесов», в том числе посредством их «охраны, защиты, воспроизводства лесоразведения». Модификация этого принципа в редакции Федеральных законов от 30 декабря 2015 г. № 455-ФЗ и от 19.07.2018 г. № 212-ФЗ позволила по-новому сформировать лесные отношения. Статья 3 Лесного кодекса гласит: «лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения)».

Грозные лесные пожары 2010-2015 гг. привели к тому, что Федеральными законами от 28 декабря 2013 г № 415; от 30 декабря 2015 г. № 455; от 23 июня 2016 № 218 Лесной кодекс РФ пополнился новыми главами, посвященными охране и защите лесов:

Глава 2.4. Охрана, защита, воспроизводство лесов (ст.ст. 50-57);

Глава 3. Охрана лесов от пожаров (ст.ст. 51-60);

Глава 3.1 Защита лесов (ст.ст. 60.1-60.11);

Глава 3.2. Охрана лесов от загрязнения и иного негативного воздействия (ст.ст. 60.12-60.16) [1].

Сообразно с изложенным, леса выступают одним из значимых объектов правовой охраны. Статья 5 Лесного кодекса РФ, именуемая «Понятие леса», дает следующее определение: «Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе».

Воспроизводство лесов осуществляется исходя из понятий леса как экологической системы или как природного ресурса. Стало быть, в действующем Лесном кодексе РФ речь идет только о «представлении о лесе».

При этом следует отметить, как справедливо указывает профессор О.И. Крассов, что «неправильное определение в лесном законодательстве основных понятий приводит к трудностям его применения, возникновению споров и коллизий» [2].

Юридический энциклопедический словарь «Экология» охрану лесов определяет, как совокупность мероприятий по охране лесов. В книге «Экологическое право России: Словарь юридических терминов», «охрана и защита лесов» понимаются как составная часть охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов [3]. Под правовой охраной лесов, как подчеркивают Е.Н. Абанина и О.В. Куликова, следует понимать систему юридических норм и осуществляемых на их основе мероприятий, направленных на обеспечение рационального использования и сохранения окружающей среды [4]. Наряду с понятием «охрана», в Лесном кодексе РФ используется термин «защита» [1]. В соответствии со статьей 60.1 ЛК РФ, «леса подлежат защите от вредных организмов». Защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов - на их ликвидацию. Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части защиты лесов, являются основанием досрочного расторжения договора аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного пользования лесными участками, прекращения сервитута и публичного сервитута. Стало быть, по смыслу новых положений Лесного кодекса РФ, охрана лесов (в широком смысле) подразумевает и их защиту. Появилась в этой связи в Лесном кодексе РФ новая «глава 3.1 Защита лесов» (ст. 60.1 введенная Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 455-ФЗ). Глава 3 «Охрана лесов от пожаров» наполнилась в соответствии ФЗ от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ новыми статьями (ст. 53.1-53.8). Для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах, органы государственной власти вправе привлекать добровольных пожарных.

В 2011 году принят Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» [5], устанавливающий правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирующий отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства. Но в целом его нормы имеют недочеты и пробелы, требующие решения и восполнения.

Во-первых, он предусматривает сложный по конструкции и дорогой порядок создания добровольных формирований.

Во-вторых, закон не прописывает обязательств со стороны государства по поддержке такой работы.

Вышеперечисленные недочеты затрудняют процесс реализации закона и не способствуют эффективной охране лесов от пожаров. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно упростить, и в организационном, и в финансовом плане, процедуру создания добровольной пожарной организации.

*Список использованной литературы:*

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
2. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М.: Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации: Дело, 2002. 466 с.
3. Экологическое право: Словарь юридических терминов. М., 2016. С. 269.
4. Абанина Е.Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 11.
5. Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О добровольной пожарной охране» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

**И.Е. Левша**

## **К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года отмечается, что для России одной из важнейших задач является динамичная капитализация уникальных экологических (географических, природных и климатических) преимуществ. Наиболее эффективным способом, как экономическим, так и экологическим в данном контексте является развитие экологического туризма, соответствующего запросам современного потребителя и целям охраны окружающей среды и рационального природопользования [1]. В последние годы значительная заинтересованность проявляется к государственной политике в сфере внутреннего и въездного туризма, т.к. формирование туристической отрасли имеет большое значение не только для государства в целом, регионов и муниципальных образований, но и для бизнес-сообщества и общественных экологических организаций. Более того, экологический туризм рассматривается государством не как способ наполнения бюджетов Российской Федерации различного уровня, а как способ решения многих социально-экономических проблем. Повышение занятости населения в сфере экологического туризма (создание новых рабочих мест), в свою очередь, улучшит качество жизни населения и снизит уровень социальной напряженности в отдельных регионах.

Также развитие системы экологического туризма рассматривается Российской Федерацией в качестве доступных способов оздоровления населения. По оценкам специалистов, экологический туризм способен стать идеологической основой создания культурной среды, воспитания патриотизма в молодежной среде и стимулирования волонтерского движения в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Под экологическим туризмом понимается деятельность, связанная с организацией путешествий и включающая все формы природного туризма. Мотивация туристов направлена на наблюдение и приобщение к объектам природы и стремление их сохранения. Среди экологических туров можно выделить ботанические, зоологические, геологические туры при посещении особо охраняемых территорий; эколого-этнографические, эколого-культурные, культурологические туры; спелеологические, водные, горные и т.п. [2]. Отметим, что в Стратегии развития туризма до 2020 года отмечается рост посещений особо охраняемых природных территорий федерального значения (государственные природные заповедники,

национальные парки, государственные природные заказники), на территориях которых располагаются ценные в экологическом и культурно-историческом аспектах природные комплексы и объекты Российской Федерации [3]. Особо охраняемым природным территориям предлагается направить усилия на развитие познавательного туризма. Познавательный туризм рассматривается в качестве специального вида экологического туризма в целях ознакомления с достопримечательностями (природными и историко-культурными) [4].

Познавательный (экологический) туризм на особо охраняемых природных территориях основывается на разработке перспективных комплексов экскурсионных программ с учетом дифференциации категорий посетителей. Сотрудниками особо охраняемых территорий создаются смотровые площадки для демонстрации диких животных в среде обитания. Внимание заслуживает прокладывание экологических троп и туристских маршрутов различной сложности. Популяризация особо охраняемых территорий зависит от наличия экспозиционных фондов музеев и деятельности информационных центров для посетителей, учитывающих их различия (возрастные, национальные, социальные и др.). В качестве превентивных природоохранных мер осуществляется оценка предельно допустимых нагрузок на соответствующие экологические объекты и разрабатываются меры по сокращению негативного воздействия экологического туризма на задействованные зоны особо охраняемых природных территорий.

Экологический туризм в настоящее время требует не только наличия на определенной территории достаточного количества природных, исторических, культурных и этнических памятников, но и хорошо спланированной и качественно отстроенной инфраструктуры. Инфраструктура современного туристского центра должна удовлетворять культурные, эстетические, гигиенические ожидания потенциальных туристов, обеспечивать их безопасность и не нарушать режим особой охраны территории экологического туризма.

Так, Л.Б.-Ж. Максанова отмечает, что во всех зонах рекреационного освоения в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, где осуществляется экологический туризм (за исключением г. Байкальск, Северобайкальск, Бабушкин и др.) не введены в эксплуатацию объекты централизованного водоснабжения, теплоснабжения и газоснабжения. Отсутствие инфраструктуры в туристических центрах Байкальской природной территории негативно сказывается на сотрудничестве с предпринимательским сообществом и привлечении частных инвестиций в сферу экологического туризма, что, в конечном итоге, снижает экономическую привлекательность этого региона для потенциальных туристов [5].

По справедливому суждению А.А. Козодубова, экологический туризм является специфической формой бизнеса. Однако при реализации бизнес-проектов должен неукоснительно соблюдаться режим особой охраны данных территорий. Для посещения необходимо открывать только специальные экскурсионные маршруты (разработанные научными сотрудниками). Все экскурсионные группы необходимо сопровождать специально подготовленными научными сотрудниками особо охраняемой природной территории [6].

Таким образом, современное состояние и перспективы развития экологического туризма в Российской Федерации требуют тщательного анализа и учета региональных природно-климатических и культурно-исторических различий, обеспечения туристических объектов хорошо функционирующей инфраструктурой, что несомненно повысит экономический эффект от внутреннего и въездного экологического туризма.

#### *Список использованной литературы:*

1. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») (ред. от 28.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

2. ГОСТ Р 56642-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 14.10.2015 № 1562-ст). М.: Стандартиформ, 2016.

3. Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 26.10.2016) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 24. Ст. 3105.

4. Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

5. Максанова Л.Б.-Ж. Нормативно-правовые основы регулирования развития туризма в бассейне озера Байкал: экологический аспект // Туризм: право и экономика. 2017. № 1. С. 3-8.

6. Козодубов А.А. Экологический туризм - направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. 2017. № 5. С. 24-27.

**В.Е. Лизгаро**

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИЯХ, ПОДВЕРГШИХСЯ ЗАГРЯЗНЕНИЮ В РЕЗУЛЬТАТЕ КАТАСТРОФЫ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС**

Необходимость преодоления последствий выпадения на территорию Республики Беларусь радиоактивных веществ в результате аварии на Чернобыльской АЭС, представляющих опасность для населения и окружающей среды, и по прошествии трех десятилетий сохраняет свою актуальность. В настоящее время отношения, связанные с обеспечением радиационной безопасности на таких территориях, регулируются рядом специальных нормативных правовых актов. Законом Республики Беларусь от 26 мая 2012 года № 385-З «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС», который пришел на смену Закону с одноименным названием от 12 ноября 1991 г. № 1227-ХІІ, определен порядок отнесения части территории Республики Беларусь к территории радиоактивного загрязнения. Следует отметить, что данным нормативным правовым актом впервые введен термин «территории радиоактивного загрязнения», который используется только относительно территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

К таким территориям относится часть территории Республики Беларусь с плотностью загрязнения почв радионуклидами цезия-137 либо стронция-90 или плутония-238, 239, 240 соответственно 37, 5,55, 0,37 кБк/кв.м (1,0, 0,15, 0,01 Ки/кв.км) и более, а также иные территории, на которых средняя годовая эффективная доза облучения населения может превысить (над уровнем естественного и техногенного фона) 1 мЗв. К территории радиоактивного загрязнения относятся и другие территории с меньшей плотностью загрязнения почв радионуклидами, на которых невозможно или ограничено производство продукции, содержание радионуклидов в которой не превышает республиканских допустимых уровней.

Закон «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»: устанавливает правовой режим таких территорий; регулирует вопросы отнесения части территории Республики Беларусь к территории радиоактивного загрязнения; предусматривает деление таких территорий на зоны; регламентирует выполнение мероприятий по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в целях снижения радиационного воздействия на население и окружающую

среду. Отношения, связанные с обеспечением радиационной безопасности на рассматриваемых территориях, также регулируются общим законодательством о радиационной безопасности. Согласно Закону Республики Беларусь от 5 января 1998 г. № 122-З «О радиационной безопасности населения», радиационная безопасность населения – это состояние защищенности настоящего и будущих поколений людей от вредного воздействия ионизирующего излучения. Требования к радиационной безопасности для обеспечения безопасности человека во всех условиях воздействия на него ионизирующего излучения искусственного или природного происхождения определены в Санитарных нормах и правилах «Требования к радиационной безопасности», утвержденных Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 28 декабря 2012 года, № 21.

Отдельные дополнительные требования установлены к:

- радиационной безопасности персонала и населения при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии и источников ионизирующего излучения - «Безопасность при обращении с источниками ионизирующего излучения. Общие положения», утверждены Постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 31 мая 2010 г. № 22;

- радиационной безопасности персонала и населения при обращении с радиоактивными отходами – «Захоронение радиоактивных отходов. Принципы, критерии и основные требования безопасности», утверждены Постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 20 января 2012 № 7;

- радиационной безопасности персонала и населения при осуществлении иных видов практической деятельности, например, Санитарные правила и нормы 2.6.1.8-12-2004 «Обеспечение радиационной безопасности при рентгеновской дефектоскопии», утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 30 декабря 2004 г., № 159; 2.6.2.13-37-2006 «Гигиенические требования к обеспечению радиационной безопасности на объектах нефтегазового комплекса», утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 23 ноября 2006 г. № 171.

Требования в области охраны окружающей среды, на основе которых обеспечивается радиационная безопасность, установлены Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Согласно ст.39 данного нормативного правового акта, при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия этих установок, соблюдаться установленный порядок и технологические нормативы, требования специально уполномоченных республиканских органов государственного управления, осуществляющих государственный надзор в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, а также приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Республики Беларусь и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и повышение квалификации работников ядерных установок. Статья 47 Закона «Об охране окружающей среды» устанавливает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений), не допускать превышения нормативов предельно допустимого уровня радиационного воздействия, а в случае их превышения немедленно информировать специально уполномоченные республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья граждан, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения. Также Законом «Об охране окружающей среды» предусмотрен такой организационно-правовой механизм, как экологическое нормирование. Например, нормативы допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ устанавливаются для юридических лиц и граждан, осу-

ществляющих хозяйственную и иную деятельность, в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе *радиоактивных*, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных и мобильных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Радиационная безопасность обеспечивается также путем установления требований к производству на территориях радиоактивного загрязнения сельскохозяйственной продукции с целью ее соответствия республиканским и международным нормативам по содержанию радионуклидов. Это обусловлено тем фактом, что происходит постепенный переход от реабилитации территорий радиоактивного загрязнения к их устойчивому развитию, в некоторых зонах разрешено производство сельскохозяйственной продукции содержание радионуклидов в которой не превышает республиканские допустимые уровни (например, в зоне первоочередного отселения). Республиканские допустимые уровни содержания радионуклидов в сельскохозяйственной продукции установлены, например, в отношении пищевых продуктов. Так, Постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Беларусь от 26 апреля 1999 г. № 16 утверждены Республиканские допустимые уровни содержания радионуклидов в пищевых продуктах и питьевой воде. Допустимые уровни содержания цезия-137 и стронция-90 в кормах, кормовых добавках и сырье для производства комбикормов установлены постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 10 февраля 2011 г. № 10 «Об утверждении Ветеринарно-санитарных правил обеспечения безопасности кормов, кормовых добавок и сырья для производства комбикормов» и др. [1, с.55].

Таким образом, анализ законодательства Республики Беларусь показывает, что радиационная безопасность на территориях, подвергшихся загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, обеспечивается по таким направлениям, как: радиационная безопасность (законодательство о радиационной безопасности населения; о техническом нормировании и стандартизации; о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения); экологическая безопасность (законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов); безопасность сельскохозяйственной продукции (аграрное законодательство).

*Список использованной литературы:*

1. С.А. Балашенко [и др.] Правовое обеспечение безопасности на территориях радиоактивного загрязнения: учебное пособие / под ред. С.А. Балашенко. Минск: Вышэйшая школа, 2017. 223 с.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

Важным аспектом землепользования является сохранение экологической безопасности, которая представляет собой состояние защищенности окружающей среды от негативного воздействия природного и техногенного характера [1].

Одним из принципов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности является приоритет публичных интересов в процессе пользования землей как природным ресурсом. В Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П Конституционным Судом РФ было указано на необходимость обеспечения рационального и эффективного использования земли и ее охраны [2]. В целях реализации этой задачи в законодательстве закреплены специальные нормы, позволяющие обеспечить экологическую безопасность на землях населенных пунктов. Следует отметить, что они развиваются по нескольким направлениям. Говоря о первом из них, нужно обратить внимание на то, что земли населенных пунктов являются многофункциональной категорией земель, которые выполняют задачу по обеспечению процесса расселения людей. Вместе с тем, они часто используются для размещения производственных и социальных объектов.

Основу правового режима земельных участков, относящихся к землям населенных пунктов, а также того, что находится над или под их поверхностью, используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий (сооружений), определяет градостроительный регламент территориальной зоны. В случае, если земельный участок не соответствует указанному регламенту, запрет на его использование может быть наложен федеральными законами, если это представляет опасность, в частности, для окружающей среды.

Таким образом, на данном примере мы наблюдаем одно из требований, которое направлено на обеспечение экологической безопасности.

Антропогенная нагрузка на окружающую среду в городах, в том числе концентрация транспорта и производства, обуславливает анализ экологических факторов при развитии населенных пунктов. Использование земель населенных пунктов направлено, прежде всего, на сохранение благополучия населения. Следовательно, землепользование должно сопровождаться рядом обязанностей, перечисленных в ст. 42 Земельного кодекса РФ, которые возлагаются на собственников и иных титульных владельцев земельных участков.

Сюда входит учет целевого назначения земельного участка, соблюдение требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических и иных правил (нормативов), предотвращение загрязнения земель и др.

Реализация перечисленных обязанностей оказывает благоприятное воздействие на качество земли как природного ресурса, экологической обстановки и др.

Так, исходя из вышеизложенного, при осуществлении перевода земель населенных пунктов в земли других категорий нужно учитывать возможность переноса загрязняющих веществ в воздух и воды этих территорий и их непосредственное влияние на здоровье населения. При отводе и застройке земель населенных пунктов требуется соблюдение санитарно-гигиенических нормативов. Следовательно, предоставление земельных участков для строительства будет допускаться при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии предполагаемого земельного участка санитарным правилам [3].

В соответствии с методическими указаниями «Гигиеническая оценка качества почвы населенных мест» [4], которые служат базой для осуществления государственного санитар-

но-эпидемиологического надзора, опасность загрязнения почв определяется уровнем ее возможного отрицательного влияния на контактирующие среды, в том числе на человека.

Результаты обследования почв принимаются во внимание во время определения условий проживания населения в населенных пунктах, профилактики инфекционной или неинфекционной заболеваемости, разработке схем планировки земель и оценке эффективности санитарно-экологических мероприятий за объектами, воздействующими на окружающую среду населенного пункта. Рациональное использование земель населенных пунктов требует обобщения рекомендаций по совершенствованию землепользования.

Основой для оценки уровня загрязненности территорий и создания мероприятий по их развитию может выступить мониторинг окружающей среды, а также данные государственного кадастрового учета и эколого-географическое картографирование.

В.Н. Харьков предлагает провести кодификацию экологических нормативов и установить сводный перечень экологических и санитарно-гигиенических нормативов состояния земель и почв в постановлении Правительства РФ, что позволит систематизировать экологические требования и придать им большую юридическую силу [5].

Реализация такого предложения позволит создать организационно-правовую гарантию реализации конституционного требования рационального и эффективного обеспечения экологической безопасности при использовании земельных участков, в том числе тех, которые принадлежат к землям населенных пунктов. Обеспечение экологической безопасности при использовании земель населенных пунктов тесно связано с требованием по осуществлению землепользования строго по целевому назначению. Нарушение этого правила влечет за собой причинение вреда окружающей среде и экологической безопасности.

Так, в деле, рассмотренном Зубцовским районным судом Тверской области, шла речь о том, что собственниками земельного участка было нарушено состояние земель населенных пунктов и осуществлена незаконная добыча полезных ископаемых. По предварительной оценке Управления Росприроднадзора вред окружающей среде составил в сумме 208 882 800 руб. Разрешенное использование земельных участков ответчиков именовалось как «отдельно стоящие жилые дома». На дату проведения прокуратурой проверки работы по добыче полезных ископаемых не производились, но на территории карьера находились автомобиль и экскаватор. Для восстановления нарушенного состояния окружающей среды на ответчиков была возложена обязанность по разработке проекта восстановительных работ, принятию безотлагательных мер в целях восстановления нарушенных земель населенных пунктов, естественного ландшафта и плодородия почв [6].

Еще одно направление развития законодательства по сохранению экологической безопасности на землях населенных пунктов связано с обеспечением реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, что потребовало регламентировать отношения по охране земли как природного ресурса и ее рациональному использованию.

Это обусловило появление института экологического зонирования территорий. Е.А. Савельева отмечает, что «установление различного рода зон в экологическом законодательстве является одним из способов территориальной охраны путем выделения участков с особыми условиями использования» [7]. Экологические зоны, которые выделяются в населенных пунктах, являются разновидностью зон с особыми условиями использования территорий. В их основе находится необходимость установления ограничений для осуществления отдельных видов деятельности или обязанностей совершать определенные действия в целях обеспечения безопасности компонентов природной среды. Состояние земель в крупных городах и промышленных центрах страны не всегда может соответствовать санитарным нормам.

Экологическое зонирование способствует учету ситуаций, которые могут ухудшить объекты окружающей среды из-за воздействия техногенных или природных факторов. В европейских странах экологическое зонирование как механизм охраны природной среды получило широкое распространение. Так, в Германии экологические зоны выделяются преиму-

щественно в центральных городских районах. Они представляют собой территории города, закрытые для въезда автомобилей, которые не выполняют нормы по ограничению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Такой опыт можно использовать в России путем закрепления положений об установлении экологических зон на землях населенных пунктов, в том числе принципов и методов их экологического зонирования.

В целом, зонирование обеспечивает решение различных экологических задач. С помощью него устанавливаются ограничения хозяйственной деятельности в пределах соответствующих зон, что гарантирует конституционное право человека на экологическую безопасность. В ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится о соблюдении требований в области охраны окружающей среды и принятии мер по обеспечению экологической безопасности при планировании и застройке городских и сельских поселений [8]. Основой для разработки проектов планировки и застройки города служат Генеральные планы. Планировка и застройка населенных пунктов должна исключать вредное и опасное влияние факторов окружающей среды на жизнедеятельность человека.

Условием для предоставления земельных участков под жилищное и промышленное строительство является положительное заключение органов экологического и санитарно-эпидемиологического контроля и надзора, что выступает гарантией сохранения экологической безопасности. Подводя итог, нужно сказать, что поддержание экологической безопасности при использовании земель населенных пунктов иногда затрудняется рядом факторов. Для их преодоления необходимо совершенствовать земельное законодательство, ориентируясь на зарубежный опыт в этом направлении, а также развивать правовую культуру самих землепользователей в целях предотвращения причинения вреда земле как компоненту природной среды.

#### *Список использованной литературы:*

1. Башлакова О.И. Экологическая безопасность как основа устойчивого развития современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 16-22.
2. По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 г. № 8-П // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30355.pdf> (дата обращения: 12.02.2019).
3. Тихонова К.В., Чекарь Р.А. Особенности правового обеспечения использования земель населённых пунктов // Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 2. С. 43-45.
4. МУ 2.1.7.730-99. Гигиеническая оценка качества почвы населённых мест. Методические указания (утв. Минздравом РФ 07.02.1999). М., Минздрав РФ, 1999.
5. Харьков В.Н. Экологические аспекты права землепользования // Известия Тульского государственного университета. 2014. № 4. С. 92-100.
6. Решение Зубцовского районного суда Тверской области от 21 октября 2016 г. по делу № 2-69/2016 // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.02.2019).
7. Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирование территорий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 111.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. С. 133; 2018. № 31. Ст. 4841.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Провозглашенная в Преамбуле Конституции Российской Федерации ответственность народа России за свою Родину многообъектна, она затрагивает политико-правовое, социально-экономическое, культурное развитие государства, и, что непосредственно важно, обеспечение его безопасности. С учетом того, что на федеральном уровне состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное [1], особую актуальность приобретает вопрос об обеспечении экологической безопасности. Для исполнения обязанности по обеспечению безопасности государства необходимы такие условия, как наличие высокого уровня развития правосознания населения и эффективное и беспробельное законодательство, а также его рациональное правоприменение. Так как развитие правосознания находится в зависимости от последнего условия, для оценки регулятивного правового воздействия в области экологической безопасности и вынесения конструктивных заключений о его совершенствовании наиболее рациональным способом, на наш взгляд, является анализ соответствующих рассматриваемой теме нормативно-правовых актов с точки зрения содержания юридической техники (ее правил, приемов и средств). Нормативно-правовая база, закрепляющая принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, включает в себя как федеральные законы, так и программные документы и подзаконные акты, назначение которых обуславливает специфический способ изложения, близкий к публицистическому стилю.

Для конкретизации вышесказанного перейдем к рассмотрению и анализу законодательства. Опираясь на ст. 1 Федерального закона № 390-ФЗ от 28.12.2010 «О безопасности», можно установить иерархичность ценностей, подлежащих обеспечению безопасностью: государство, общество, экология, личность и иные объекты, обеспечиваемые безопасностью [2].

С одной стороны, расположение ценностей в таком порядке представляется деструктивным, поскольку без обеспечения экологической безопасности невозможно обеспечение безопасности ни общества, ни государства. С другой стороны, экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности, и включение ее в текст федерального закона является способом подчеркивания важности данного вопроса.

Само понятие «экологическая безопасность», а также нормы об ее обеспечении, закреплены в Федеральном законе № 7-ФЗ от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» (далее – Закон) [3]. Положения о экологической безопасности используются, в большей степени, в качестве целей (напр., абз. 5 ст. 3, абз. 3 ст. 12, ч. 1 ст. 19 Закона), требований (напр., абз. 6 ст. 3, ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 35 Закона) или объекта исследования или учета (напр., ч. 1 ст. 70, ч. 6 ст. 80.1, ч. 1 ст. 74 Закона). Конструкция норм Закона касательно экологической безопасности соответствует содержательным правилам юридической техники, так как учтена и необходимость обязывания (например, закрепление обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обеспечения экологической безопасности на соответствующих территориях – абз. 6 ст. 3 Закона, и установление ответственности за неисполнение данного предписания – ст. 75-80 Закона) и необходимость управомочивания (например, право общественных объединений осуществлять деятельность в области обеспечения экологической безопасности, право проводить научные исследования в целях обеспечения экологической безопасности - ст. 12 Закона), и выдержан характер публично-правового нормативного акта (преобладание запретительного типа правового регулирования). Регламентация на подзаконном уровне в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляется в Стратегии

национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ № 683 от 31.12.2015) и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ № 176 от 19 апреля 2017 года), регламентирующих, как следует из п. 1 каждого упомянутого документа, преимущественно цели, задачи и механизмы реализации государственной политики. Более широкий предмет правового регулирования, а именно, цель и задачи в области обеспечения государством экологической безопасности, закрепляется в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ № 683 от 31.12.2015) в п. 31 хотя и признает благоприятное состояние окружающей среды и рациональное природопользование национальным интересом, однако располагает его предпоследним в перечне. Также в данном правовом акте использована родовая формулировка «экология живых систем и рациональное природопользование», не соответствующая терминам, установленным в Законе, что входит в конфликт с логическими правилами юридической техники (закон тождества). Примечательны некоторые нормы с точки зрения своей целесообразности, например, упомянутые в п. 86 Стратегии меры, направленные на повышение требований экологических стандартов. Неясно, какую цель, кроме непосредственно повышения требований, пытается достичь именно эта норма и какой предел повышения должен быть установлен для обеспечения целей, указанных в п. 83 данного акта.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ № 176 от 19 апреля 2017 года) можно наблюдать более предметное с точки зрения природоохранительной направленности правовое регулирование, которое, однако, тоже не лишено дефектов. Так, одним из направлений решения задач, поставленных в п. 25 данного акта, является совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, однако остается неясным количество и качество нормативных актов, подлежащих совершенствованию.

Наравне с этим, примечательно также упоминание о экологически безопасных производствах, что при рассмотрении с точки зрения теории безопасности жизнедеятельности будет либо уже существующим (хозяйствующие субъекты действуют в рамках установленных нормативов, являющихся допустимым риском) [4], либо трудновыполнимым (введение механизмов традиционной экономики, не способной обеспечить экономический рост в постиндустриальную эпоху). Наиболее важным примечанием к программным документам является обилие оценочных понятий без однозначно определенного значения, например, «повышение эффективности» или «низкий уровень экологической культуры».

Безусловно, возможно в данном случае соблюдается учредительный характер документа, что дает возможность последующей конкретизации. Однако, даже в таком случае текст рассматриваемых актов не может быть расценен как ясный, точный, однозначный, что будет противоречить лингвистическим правилам юридической техники [5].

В вопросе обеспечения экологической безопасности не стоит рассуждать с точки зрения правового идеализма. Безусловно, право может создавать искусственные общественные отношения при должной обеспеченности и авторитете, но в основном право лишь оформляет уже существующие. Поэтому, например, проблема низкого уровня экологической культуры жителей городов, образ жизни которых построен на эксплуатации природы, не может быть решена даже потенциально. Так же обстоит дело и с совершенствованием технологий хозяйственной деятельности: до тех пор, пока не будет произведена гуманизация технологического общества, любые высокотехнологичные средства производства не смогут исключить экологический риск до уровня, который можно было бы получить при отказе от жизнедеятельности в условиях общества потребления [6].

Таким образом, необходимо отметить, что существующая нормативно-правовая база Российской Федерации по вопросу экологической безопасности неоднозначна с точки зрения соблюдения правил юридической техники, причем федеральные законы более обстоятельно

регламентируют данные отношения, чем подзаконные акты, принятые для конкретизации и во исполнение законов. Однако для действительного обеспечения экологической безопасности представляется необходимым преобразование роли экологического права: во-первых, дальнейшее продолжение экологизации законодательства [7], во-вторых, усиление регулятивной функции экологического права, в-третьих, установление в качестве цели внедрение естественно-правовых положений в позитивное право для гуманизации технологического общества и дальнейшая смена концепции охраны окружающей среды на концепцию конструктивного существования человека в природе.

*Список использованной литературы:*

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Официальный сайт Президента РФ <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения 03.03.2019).
2. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (по сост. на 29.07.2018 г.) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2 Ст. 133.
4. Безопасность жизнедеятельности: учеб. 13-е изд., испр. / под ред. О.Н. Русака. СПб., 2010. С. 30-31.
5. Демидова И.С. Юридическая техника: учебное пособие. М., 2015. С. 26 / <http://www.iprbookshop.ru/43235> (дата обращения 03.03.2019).
6. Фромм Э. Душа человека. Революция надежды / пер. с англ. В. А. Закса, Т.В. Панфиловой. М., 2014. С. 172, 272.
7. Бринчук М.М. Способы учета законов природы в законах общества // Вестник Удмуртского университета. 2018. Т. 28. Вып. 2. С. 252.

**А.М. Марусев**  
**(науч. рук. А.И. Гончаров)**

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ВЕЩЕСТВАМИ, РАЗРУШАЮЩИМИ ОЗООНОВЫЙ СЛОЙ**

Россия как правопреемник СССР с 1991 года взяла на себя обязательства по выполнению требований Монреальского протокола по упорядочиванию деятельности, связанной с веществами, разрушающими озоновый слой (далее – озоноразрушающие вещества) [1].

Подписание заинтересованными государствами вышеуказанного протокола, а также Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях связано с тем, что озоноразрушающие вещества являются опасными веществами, которые могут оказать негативное воздействие на озоновый слой атмосферы, что, в свою очередь, приведет к неблагоприятным последствиям для населения и окружающей среды [2].

Целью принятия вышеуказанного протокола и конвенции являлось сокращение производства озоноразрушающих веществ, строгое государственное регулирование деятельности, связанной с ними. Озоноразрушающими вещества являются химические вещества и их смеси, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области охраны озонового слоя атмосферы [3]. Исходя из того, что озоноразрушающие вещества представляют серьезную

опасность для озонового слоя атмосферы, все виды деятельности с ними регулируется государством. К видам деятельности по обращению с данными веществами относятся: производство, использование, транспортировка, хранение, рекуперация, восстановление, рециркуляция (рециклирование), уничтожение, а также их ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации [4]. Перечень видов озоноразрушающих веществ, подлежащих государственному регулированию, установлен постановлением Правительства Российской Федерации [5].

Озоноразрушающие вещества используются в промышленности в качестве хладагентов при производстве холодильного оборудования, кондиционеров, в качестве вспенивающих веществ при производстве пеноматериалов, как чистящие вещества в электронной промышленности, в качестве пропеллентов в аэрозолях, стерилизаторов, средств пожаротушения, фумигаторов для борьбы с вредителями и т.д. [6]. Вместе с тем, в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, которые предъявляли бы требования о соответствии нормам и правилам в области охраны окружающей среды к помещениям, оборудованию, работникам, транспорту, деятельность которых связана с извлечением, сбором, хранением, транспортированием, переработкой, уничтожением опасных для окружающей среды озоноразрушающих веществ. Необходимость принятия вышеуказанных норм права связана с тем, что при отсутствии данных требований имеются риски причинения вреда, как здоровью населения, так и окружающей среде.

*Список использованной литературы:*

1. См. ст. 9 Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/montreal\\_prot.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml) (дата обращения 05.03.2019).
2. См. Приложение А, Б к Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях // [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=72](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=72) (дата обращения 05.03.2019).
3. Федеральный закон от 23.07.2013 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
4. См. ст.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
5. Постановление Правительства РФ от 24.03.2014 № 228 (ред. от 20.03.2018) «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
6. Ильясов Ш.А., Ожерельев Н.С., Павлов Я.А. Внедрение альтернатив бромистого метила в Кыргызской Республике. Б., 2005.

## ПРИОРИТЕТЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫХ СТРАН (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ СОЮЗ МЬЯНМА)

Современная международная практика в области достижения устойчивого развития привела к трансформации понимания данного термина. Наличие в концепции устойчивого развития категории рационального управления предполагает активное вовлечение суверенных государств в обеспечение международной устойчивости через реализацию традиционной для государства функции безопасности, включающей продовольственную, экологическую, экономическую и другие виды безопасности. Привязка фактора безопасности к устойчивому развитию, в свою очередь, привела к постепенному перетеканию норм по достижению устойчивости из сферы «мягкого права» в сферы «жесткого» права - как международного, так и национального права [2, с. 173]. При этом наиболее активно процесс имплементации права на благоприятную окружающую среду (и на развитие в целом) проходил в государствах Южной и Центральной Африки, а также Южной и Центральной Америки [1, с. 183-184]. В то же время, реализация de facto данных принципов как элемента права на развитие сталкивается с ресурсной ограниченностью и институциональным провалом в данных государствах. В классификации ООН такие государства называются наименее развитыми (НРС). На 2019 год в эту группу входят 47 государств. Среди них – Республика Чад, Эфиопия, Демократическая Республика Конго, Центрально-Африканская Республика, Эритрея [4], т.е., государства, активно постулирующие устойчивое развитие и право на окружающую среду как гарантированные законом нормы. Существование в мировом сообществе таких государств является угрозой как для дальнейшего устойчивого развития, так и для безопасности международной системы государств в целом.

По этой причине часть функций по обеспечению продовольственной, экологической, экономической безопасностей в таких государствах берут на себя межправительственные и неправительственные организации. В свою очередь, государства получают возможность самостоятельно определять приоритеты в сфере устойчивого развития, достижение которых должно способствовать обретению статуса полноценного актора мировой политики. Приоритетными для НРС целями устойчивого развития должны являться те цели, которые ликвидируют, во-первых, структурные причины их пребывания в статусе НРС, во-вторых, структурные угрозы, способствующие возвращению их в этот статус.

Согласно Конституции Республики Союз Мьянма (2008), «Союз защищает и охраняет окружающую природную среду», в то время как граждане обязуются «содействовать Союзу в решении ... вопросов: ... в) охрана окружающей среды». Указания на устойчивость как отдельную характеристику окружающей среды, на которую гарантируется право, отсутствует [3, с. 60-61]. Это связано как с административно-территориальным делением государства (право на принятие законов о рыболовстве, использовании удобрений, кредитовании сельского хозяйства, социальной защите в связи со стихийными бедствиями передано легислатурам регионов и штатов), так и условиями нерешенных конфликтов, в которых принималась Конституция.

С 1987 г. и до настоящего времени Мьянма относится к наименее развитым странам мира (НРС). К 2018 году Мьянма впервые за все время пребывания в статусе НРС повысила все три показателя до уровней, необходимых для выхода из группы наименее развитых стран в 2021 году в случае сохранения положительной динамики [4].

Индекс человеческого развития стабильно повышается с 1990 года за счет роста всех трех компонентов – ВВП, продолжительности жизни и длительности обучения. Рост экономики Мьянмы стабилен с 2000 (для ВНД на душу населения) и 2003 (для ВВП) соответ-

ственно [6]. С 2000 года на 4,5 года выросла средняя продолжительность жизни, что связано как с ростом экономического благополучия, так и с улучшением качества медицинского обслуживания. Ситуация с образованием, и, как следствие, структурой рынка труда более сложна. Ожидаемая и фактическая продолжительности обучения в школе синхронно увеличиваются с 1990 года, однако между ними растет фактический разрыв. Данная ситуация экстраполируется на рынок труда – на 2018 год доля квалифицированных работников на рынке труда составляла 17,7%, доля работающих бедных достигала 41,9%, безработной и не вовлеченной в обучение молодежи – 18,6% [5]. В сфере экологической устойчивости наблюдается отрицательная динамика. Так, площадь лесов Мьянмы сократилась с 39,7 млн. га в 1989 году до 30,5 млн. га в 2010 году (ежегодное снижение на 1,1%) [8] и продолжает сокращаться. Это связано с активизацией коммерческих лесозаготовок, ростом потребности страны в электроэнергии и необходимостью возведения дамб и ГЭС, а также с начальным этапом перехода Мьянмы от аграрной экономики к промышленной. С 2000 года в 1,9 раз выросли выбросы CO<sub>2</sub> в атмосферу [6].

В связи с этим экосистема Мьянмы особенно уязвима к уже проявляющимся изменениям климата, что усложняет ведение сельского хозяйства и создает проблему обеспечения населения страны продовольствием. Последняя усугубляется продолжающимися на территории Мьянмы этнополитическими конфликтами. Таким образом, структурными причинами сохранения Мьянмой статуса НСР являются этнополитические и религиозные конфликты, высокая доля низкоквалифицированных, и, как следствие, низкооплачиваемых работников на рынке труда, незавершившийся переход к промышленной экономике.

Структурными угрозами являются разрыв между предполагаемым и фактическим сроком обучения, накопление на рынке труда за годы повышения рождаемости низкоквалифицированной и безработной молодежи, деградация экосистем, в перспективе способная привести к кризису в аграрном секторе. Исходя из показателей, достигнутых Мьянмой за последние десятилетия, можно предположить, что в качестве приоритетных направлений устойчивого развития для данного государства будут выделены:

- 1) увеличение фактической продолжительности обучения и повышение качества образования с целью увеличить долю квалифицированных рабочих на рынке труда;
- 2) сокращение неравенства на рынке труда, введение социальных гарантий, защищающих работающих бедных и нестабильно занятых;
- 3) охрана экосистем лесных массивов и океанов, поддержка устойчивой энергетики;
- 4) миростроительство с целью гарантий равенства в доступе к продовольствию, питьевой воде и возобновляемой энергии.

При этом охрана окружающей среды не должна повышать уязвимость населения к изменениям в этой среде и лишать его средств к существованию, поскольку это послужит снижению РИРКЖ и ВНД на душу населения и затормозит выход Мьянмы из группы наименее развитых стран. Общий план по устойчивому развитию в Мьянме был выпущен в августе 2018 года [7]. Согласно данному плану, было предложено три магистральных направления (в самом документе они названы «столпами») и пять национальных целей, каждая из которых включает в себя стратегию, подразделенную на задачи, созвучные с задачами устойчивого развития ООН [7, с. 5]. План включает 28 стратегий и 251 план действий.

Формулировка планов действий близка к конкретным задачам устойчивого развития. Сами стратегии объединены одной-двумя магистральными целями устойчивого развития, однако главными критериями объединения планов действий в стратегии выступают не общие ЦУР ООН, а общие объединения институтов, занятых конкретной проблемой и стратегические последствия реализации данных планов.

Первое магистральное направление - «Мир и стабильность» - рассматривается как «достижение прочного мира, включающее в себя одновременно политические и экономические аспекты» [7, с. 8], и включает в себя две цели.

Политический аспект, согласно плану, реализуется в рамках национальной цели №1 «Мир, национальное примирение, безопасность и эффективное управление». Данная цель соотнесена прежде всего с ЦУР ООН № 16 (мир, правосудие и эффективные институты) и № 10 (уменьшение неравенства) [7, с. 9-18]. Цель № 2 «Экономическая стабильность и укрепленное макроэкономическое регулирование» соотнесена с ЦУР № 8, 16 и 17.

Для второго магистрального направления - «Процветание и партнерство» - характерны, с одной стороны, «примыкание» его единственной национальной цели («Создание рабочих мест и рост частного сектора») к цели № 2, с другой стороны, ориентация на большое количество целей устойчивого развития.

Основными ЦУР ООН, с которыми связано данное магистральное направление, являются цель № 2, что обусловлено аграрным характером экономики Мьянмы и проблемами доступности продовольствия, № 8 и № 16. Тем не менее, значимый акцент сделан на создании новой инфраструктуры и привязывается к ЦУР ООН № 9, что говорит об оформляющемся приоритете модернизации экономики [7, с.26-40].

Третье магистральное направление - «Люди и планета» - комбинирует нацеленность на человеческое развитие с ориентиром на устойчивость в сфере экологии. Развитию человеческого капитала посвящена национальная цель № 4 «Человеческие ресурсы и социальное развитие в XXI веке». В рамках данной цели в качестве стратегического приоритета выделяются ЦУР ООН № 2, ЦУР ООН № 10 и ЦУР ООН № 4 (Качественное образование). Для последней характерны три основных акцента: нацеленность на формирование у учащихся навыков, необходимых для работы в условиях модернизирующейся экономики; задача обеспечения равенства в образовании; задача создания комфортной среды для обучения [7, с. 41-49].

Пятая национальная цель - «Природные ресурсы и окружающая среда для последующих поколений» - отличается, тем, что в ее рамках трудно выделить магистральные сферы устойчивого развития. Фактически, каждой из стратегий соответствует своя цель устойчивого развития – № 14 и № 15 для Стратегии 5.1, № 13 для Стратегии 5.2, № 6 для Стратегии 5.3, № 7 для Стратегии 5.4, № 12 для Стратегии 5.5. и № 11 для Стратегии 5.6. Другой характерной чертой данной национальной цели является акцент на социальной устойчивости [7, с. 49-61]. Таким образом, приоритетными социально-экономическими ЦУР ООН для современной Мьянмы являются: ЦУР № 2, № 4, ЦУР № 8, ЦУР № 10 и № 16, что согласуется с гипотезой о приоритете обеспечения равенства, социальных гарантий на рынке труда, повышения уровня образования и решения продовольственной проблемы в условиях продолжающегося миростроительства. Для всех экологических стратегий характерна социальная привязка, обеспечивающая повышение адаптивного потенциала населения в меняющейся среде, что способствует повышению РИРКЖ и выходу из группы НРС.

#### *Список использованной литературы:*

1. Алимов А.А., Ермолина М.А. Концепция устойчивого развития в экологических положениях конституций стран мира // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке. Ежегодный альманах. Санкт-Петербург, 2013. С. 145–151.

2. Шугуров М.В. Международно-правовые основания перехода к устойчивому развитию // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 2.

3. Экологические положения конституций / под ред. Е.А. Высторобца. М., Уфа., МИРмПОС, Центр интерэкоправа ЕврАзНИИПП, 2012. С. 60–62 / URL: [http://www.eurasniipp.ru/PDF/environmental\\_provisions\\_of\\_the\\_constitutions\\_kbs.pdf](http://www.eurasniipp.ru/PDF/environmental_provisions_of_the_constitutions_kbs.pdf) (дата обращения: 3.03.2019).

4. Economic Analysis & Policy Division // LDCs URL: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> (дата обращения: 3.03.2019).

5. Myanmar - Human Development Indicators // United Nations Development Programme URL: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MMR> (дата обращения 3.03.2019).

6. Myanmar // The World Bank Data URL: <http://data.worldbank.org/country/myanmar> (дата обращения 3.03.2019).
7. Myanmar Sustainable Development Plan (2018–2030) // URL: [http://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Core\\_Doc\\_Myanmar\\_Sustainable\\_Development\\_Plan\\_2018\\_-\\_2030\\_Aug2018.pdf](http://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/Core_Doc_Myanmar_Sustainable_Development_Plan_2018_-_2030_Aug2018.pdf) (дата обращения 3.03.2019).
8. Raitzer D.A., Samson J.G. and Nam K.Y. Achieving Environmental Sustainability in Myanmar, ADB // URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/177586/ewp-467.pdf> (дата обращения: 3.03.2019).

**А.И. Мелихов**

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

Экологическая безопасность является объектом пристального внимания специальных и правоохранительных служб Российской Федерации. В частности, не смотря на правило разделения разведывательных полномочий по сферам деятельности между специальными службами, разведывательная деятельность в экологической сфере осуществляется, как Службой внешней разведки Российской Федерации, так и органом внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации. Деятельность различных воинских формирований, согласно ведомственных нормативно-правовых актов, в первую очередь воспринимается как угроза экологической безопасности, а уже потом как способ ее обеспечения.

Так, согласно п. 2 Положения о взаимодействии по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [1], под обеспечением экологической безопасности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов понимается комплекс мер правового, организационно-технического, социально-экономического, воспитательного и иного характера, проводимых с целью защиты природной среды и жизненно важных интересов военнослужащих, лиц гражданского персонала, населения от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, экологических последствий аварий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В законодательстве о специальных и правоохранительных органах интересен спектр применения запрета на причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде в процессе профессиональной деятельности. Самый широкий запрет имеется в ст. 13 Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке», согласно которой методы и средства разведывательной деятельности не должны причинять вред жизни и здоровью людей и наносить ущерб окружающей среде. При этом необходимо учитывать, что разведывательные мероприятия активно проводятся за пределами территории Российской Федерации, поэтому данную норму необходимо понимать, прежде всего, как гарантию не нанесения вреда экологии страны, где РФ ведет разведывательную деятельность. Подпункты 25, 33 ст. 13 ФЗ «О полиции» требуют от полицейских использовать в деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства (в том числе для обнаружения и изъятия незаконно вносимых (выносимых), ввозимых (вывозимых) имущества, вещей, предметов и для фиксирования противоправных действий), не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде.

В законах, регламентирующих деятельность войск национальной гвардии и федеральной службы безопасности, запрещается применять технические и иные средства, наносящие ущерб жизни и здоровью людей и причиняющие вред окружающей среде только в процессе отбора кадров для этих служб (п.8 ст. 24 федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О

войсках национальной гвардии Российской Федерации», ст.ст. 16, 16.2 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»).

В тоже время, угроза экологической безопасности Российской Федерации дает право Федеральной службе безопасности без предварительного судебного постановления ограничивать конституционные права граждан для проведения контрразведывательных мероприятий (ст. 9 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»).

Исходя из анализа приведенных норм, регламентирующих деятельность специальных и правоохранительных органов, можно утверждать, что государственная, а не экологическая безопасность является приоритетным видом безопасности для специальных служб и воинских формирований, в то время как необходимость нахождения компромисса между общественной и экологической безопасностью требуется только в деятельности полиции.

Однако полиция практически вытеснена из процесса обеспечения экологической безопасности России. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О полиции» не упоминает о полномочиях полиции в сфере охраны окружающей среды. В ведомственной базе нормативных актов МВД России, включающей более 26 тысяч документов, нами было найдено только 418 документов, в той или иной степени касающихся экологии и окружающей среды, затрагивающих, в основном, деятельность внутренних войск МВД РФ, ставших ныне отдельным ведомством – войсками национальной гвардии России.

В настоящее время, проблема борьбы с экологической преступностью отражается только в международных соглашениях Правительства и МВД РФ. Так, согласно п. «р» ст.2 Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Словацкой Республики (Москва, 28 февраля 2014 года), стороны осуществляют взаимодействие в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии преступлений, в том числе совершенных организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией), в первую очередь, экологических преступлений [2].

Попытки создания в стране правоохранительных структур в составе МВД России по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды предпринимались, начиная с 1991 г. В 2011 г., в связи с реформой МВД России, все эксперименты в данной области были прекращены. Однако зарубежный опыт показывает, что деятельность специальных подразделений экологической полиции достаточно эффективна. В Вене (Австрия) создана служба *Umweltpolizei*. Она хорошо оснащена технически, может оперативно произвести необходимые исследования почвы, воды, воздуха. За короткий период деятельности полиция осуществила 840 расследований, в 345 случаях дела были переданы в прокуратуру [3]. В Германии впервые статистические данные об экологических правонарушениях полиция стала включать в свою ежегодную отчетность, начиная с 1973 г., когда их число равнялось 2321, а в 1988 г. их число увеличилось до 21116 [4]. Говоря об угрозах экологической безопасности как общемировой проблеме, нельзя забывать о том, что вопросы экологической безопасности активно используются странами - геополитическими соперниками для подрыва государственной безопасности друг друга. В качестве примеров можно привести борьбу за Арктику и ее ресурсы, которую сейчас ведут несколько держав, включая Россию, или претензии, которые экологи выдвигают к «Северному потоку – 2» [5]. «Независимые» экологические организации, существующие, как правило, на «добровольные» пожертвования, активно используются своими спонсорами в экономических и политических противостояниях (в качестве наемной силы при борьбе одной крупной корпорации против другой – конкурирующей, в качестве «полезных дураков», используемых государствами и их специальными службами для продвижения своих интересов за счет сдерживания чужих и др.) [6]. Более того, глобальные экологические организации стали сами претендовать на роль, выполняемую государствами. Так, Всемирный фонд дикой природы (WWF) – крупнейшая природоохранная организация мира с пятью миллионами членов, пятью с половиной тысячами сотрудников, пред-

ставительством более чем в ста странах и годовым бюджетом, уверенно идущим к отметке в миллиард долларов.

К сожалению, разрушение СССР и основанной на противостоянии двух идеологий общемировой системы сдержек и противовесов привело к утрате международными экологическими организациями роли независимого арбитра, способного эффективно и беспристрастно решать мировые экологические проблемы. В сегодняшних условиях остается надеяться только на общий рост правового и экологического сознания населения планеты, позволяющего в будущем найти оптимальный баланс общемировых, национальных и государственных интересов в сфере экологии за счет качественной смены нынешних экологически безответственных государственных деятелей и политиков.

*Список использованной литературы:*

1. Приказ Министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, МО, МВД, ФСБ, ФСО РФ от 07 февраля 2007 г. «Об утверждении Положения о взаимодействии по обеспечению экологической безопасности вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 06.03.2019.

2. См. также: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Дания о сотрудничестве в области борьбы с транснациональной преступностью (Копенгаген, 28 апреля 2010 года); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах и др. // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 06.03.2019.

3. См.: Полиция особого назначения // Известия. 1989. 28 сентября.

4. Fortbildung zumthema okologie / umweltschutz (lernoanmaterialen furdie polizei). Band 1-IV. UNESCO. Berlin. 1990. S. 5-15; 5-41.

5. См. например: Конституционный суд Германии отверг жалобу экологов на «Северный поток – 2» // URL: <https://vz.ru/news/2018/7/19/933261.html> (дата обращения 06.03.2019).

6. См. подробнее: Бавырин Д. Защитники животных оказались глобальной спецслужбой с кровавой историей // URL: <http://aurora.network/articles/150-rassledovanija/65740-zashhitniki-zhivotnykh-okazalis-global-noy-spetssluzhboy-s-krovavoy-istoriey> (дата обращения 06.03.2019).

**С.М. Миронова,  
К.А. Ряскина**

## **НАЛОГОВЫЕ СТИМУЛЫ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В последние десятилетия проблема взаимодействия человека и природы приобрела более масштабный характер относительно прошлого века. В связи с постоянным развитием научно-технического прогресса появляются новые экологические проблемы и необходимость в поиске способов их решения. Естественным образом этот фактор затрагивает интересы, как отдельных стран, так и всего мирового сообщества. Поэтому ученые постоянно экспериментируют и вырабатывают новые подходы для обеспечения экологической безопасности государств и создания правового механизма предотвращения вредного воздействия на экологию планеты. Многие авторы отмечают большую роль налогообложения в решении задач экологической безопасности. На необходимость совершенствования механизмов экономического стимулирования охраны окружающей среды, более широкого использования налоговых стимулов и

ограничений, а также других инструментов налоговой политики, обращается внимание в правовой литературе [1]. В настоящее время все развитые государства мира имеют в своих налоговых системах налоги, связанные с охраной окружающей среды, которые занимают существенное место. Основой целью таких платежей является не просто вклад в государственный бюджет, а непосредственно стимулирование граждан к поддержке охраны окружающей среды. Мировая практика доказывает, что значительная часть дохода в государственный бюджет, где применяются экологические налоги, составляет именно налоги на опасные для окружающей среды виды хозяйственной деятельности.

Во всех странах – членах Европейского союза распространены транспортные и энергетические налоги. Помимо того, что они приносят доход государству, такие налоги оказывают положительное воздействие на окружающую среду. Например, в Великобритании с каждого одноразового пакета на кассе супермаркет должен заплатить государству 5 пенсов, так как микропластик является одним из главных источников загрязнения [2]. В Соединенных Штатах Америки налоговая система в группе местных налогов содержит такие виды экологически налога, как: налог на очистку нефтяных пятен на водоемах, налог на корпорации, результат деятельности которых приводит к негативным для окружающей среды отходам.

Отечественное законодательство также содержит нормы о взимании платы за загрязнение окружающей природы. Однако в сравнении с Европой, например, касательно использования пластика, российское законодательство не содержит ограничений для производителей пластика. Исключением является такая локальная экологическая инициатива, как в Ленинградской области, где комитет по культуре отказался от использования одноразового пластика во время массовых мероприятий в регионе [3]. В то же время в России наблюдается усиление роли экологических налогов, введение новых платежей, направленных на экологическую безопасность, таких, как утилизационный сбор, экологический сбор и др. В 2018 году Министерство финансов РФ разместило проект закона о внесении в Налоговый кодекс РФ новой главы «экологический налог». Данное введение обосновывается низкой эффективностью взимания платежа за негативное воздействие на окружающую среду и недостаточную ответственность плательщиков, которые не выполняют свои обязанности.

Экологический налог должен заменить действующие в стране платежи за сбросы, выбросы загрязняющих веществ и других видов вредного воздействия на окружающую среду. Ко всему прочему появится возможность применения более жестких мер к неплательщикам, то есть создание механизма принудительного и бесспорного взыскания. Три из действующих в настоящее время неналоговых платежей (утилизационный сбор, экологический сбор и плата за негативное воздействие на окружающую среду) планируется включить в Налоговый кодекс РФ в соответствии с разработанным Министерством финансов РФ законопроектом. Распространение на эти платежи действия норм Налогового кодекса РФ свидетельствует о наибольшей их приближенности к налогам по своим признакам. Помимо введения экологических налогов, для успешного налогового регулирования экологической сферы рекомендуется применение налоговых льгот. Предоставление налоговых льгот наряду с другими формами поддержки называется Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Относительно экономического стимулирования в сфере экологической безопасности следует отметить, одним из успешных инструментов выступают субсидии и поощрения, направленные на улучшение экологической безопасности. Такие поощрения могут быть направлены на разработку новых технологий, внедрение новых, более экологичных производств, поощрение потребителей в части снижения спроса на определенные виды товаров. Такие меры могут быть как постоянными, так и временными, например, для оказания временной поддержки компаниям, которые стремятся к более высокому уровню защиты окружающей среды [4]. Если государство заинтересовано в улучшении экологической обстановки, то налоговые стимулы должны применяться по максимуму в рамках действующей нало-

говой системы, например, освобождение от уплаты НДС реализации отдельных видов деятельности (например, реализация макулатуры), включение в расходы при исчислении налога на прибыль организаций расходов, направленных на улучшение экологии.

Возможны и другие меры – например стимулирование работников или граждан к разным способам экологического поведения через снижение налогов.

Несмотря на наличие в законодательстве РФ основного документа, регулирующего общественные отношения в области охраны окружающей среды – Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в нем отсутствуют конкретные положения об экономическом стимулировании в данной области. Он содержит только отдельные меры экономического стимулирования. Например, п. 3 статьи 17 указанного закона гласит: «государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации». Однако не совсем ясно, что имеет в виду законодатель под экономическим стимулированием в области охраны окружающей среды.

Другой пример отечественного правового регулирования содержится в п. 1 ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»: «экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется посредством понижения размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов». Положительный пример имеет региональное законодательство. Так, в Закон Республики Коми от 10 ноября 2005 г. № 113-РЗ «О налоговых льготах на территории Республики Коми и внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросу о налоговых льготах», были внесены кардинальные изменения Законом РК от 20.04.2018 № 29-РЗ, вступившим в действие 1 января 2019 г. Эти изменения касаются отмены ряда невостребованных льгот и установления льгот по налогу на имущество организаций на прирост налоговой базы. Они также предусматривают освобождение от уплаты налога на имущество для некоторых организаций и снижение ставки по налогу на имущество в отношении определенных объектов.

Таким образом, для эффективного правового регулирования налоговых стимулов в области экологической безопасности, наряду с льготами для организаций, направляющих средства на улучшение своих производств и технологий с целью улучшения экологии, необходимо закрепление в налоговом законодательстве также льгот для граждан с целью стимулирования их к экологическому поведению и повышению экологической культуры граждан в целом.

#### *Список использованной литературы:*

1. Yalbulganov A.A. Environmental function of the Russian tax law // *Environmental Policy and Law*. 2016. Т. 46. № 5. Р. 342–347.
2. Кириенко А.П. Использование налоговых льгот в регулировании состояния окружающей среды: зарубежный опыт и перспективы в России // *Известия Байкальского государственного университета*. 2014. № 1. С. 25–34.
3. Миронова С.М. Экологические налоги и платежи в системе финансового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации // *Научный вестник ВФ РАНХиГС. Юриспруденция*. 2017. № 2. С. 49–55.
4. Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // *Журнал российского права*. 2013. № 2. С. 5–13.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРЕВЕНТИВНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ МЕР В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды представлен разнообразными природоохранными мерами, среди которых в силу превентивного характера особое значение имеют стратегическая экологическая оценка (далее – СЭО), оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), и государственная экологическая экспертиза (далее – ГЭЭ). Они осуществляются в отношении проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности: СЭО, ОВОС – на стадии разработки проектной (предпроектной) и иной документации, а ГЭЭ – на стадии согласования такой документации [1].

Правильное выделение их объектов с надлежащим правовым закреплением способствует эффективности данных природоохранных мер и экологической безопасности.

В Законе Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (далее – Закон о ГЭЭ, СЭО и ОВОС) в отдельных статьях перечисляются объекты рассматриваемых природоохранных мер [2, ст. 5, 6, 7]. Так, ОВОС и ГЭЭ подлежат проектные решения, реализация которых представляет наибольшую экологическую опасность. В качестве таковых могут выступать проектные решения по таким объектам, как тепловые электростанции и другие установки для сжигания топлива эквивалентной мощностью 100 и более мегаватт, атомные электростанции и другие ядерные установки, искусственные водоемы с площадью поверхности более 50 гектаров, подземные хранилища газа, по объектам, у которых базовый размер санитарно-защитной зоны составляет 300 и более метров и другие. Тем не менее, круг объектов, по которым проводится ГЭЭ, более широкий и включает в себя, в том числе, документацию на мобильные установки по использованию, обезвреживанию отходов, проекты водоохранных зон и прибрежных полос, ведения охотничьих хозяйств, лесоустроительные проекты.

Объектами СЭО являются проекты государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ и градостроительные проекты. В данном случае проектные решения, с одной стороны, имеют масштабный и сложный (комплексный) характер, а, с другой стороны, могут носить общий характер. При их реализации разрабатываются конкретные проектные решения, которые, в свою очередь, могут являться объектами ОВОС и ГЭЭ. В некоторых случаях объекты СЭО и ГЭЭ совпадают. Это касается градостроительных проектов. Возможно в силу того, что в настоящее время ГЭЭ предполагает более конкретный характер объектов, в качестве таковых рассматривается достаточно узкий круг проектов стратегического характера. Ранее такая экспертиза распространялась на проекты концепций, прогнозов, программ, схемы отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) могла оказать воздействие на окружающую среду [3, ст. 5].

Как видим, в отношении проектных решений намечаемой деятельности могут проводиться ОВОС и ГЭЭ, либо СЭО и ГЭЭ, либо только ГЭЭ, либо только СЭО. Имеются проектные решения, в отношении которых вообще не распространяется ни одна из них. Так, по сравнению с законодательством, утратившим силу, наблюдается тенденция к сокращению перечня объектов, подлежащих ГЭЭ и ОВОС. С одной стороны, благоприятное состояние окружающей среды предполагает максимальный охват различных видов намечаемой деятельности природоохранными мерами, а также их присутствие на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, а, с другой стороны, наличие ряда факторов, в том числе, минимальное воздействие на окружающую среду при реализации некоторых проектных реше-

ний, многообразие условий возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности, вопросы экономического развития предопределяют установление оптимального круга объектов СЭО, ОВОС и ГЭЭ и (или) критериев отнесения к таковым. При его формировании, как и по другим аспектам, следует также ориентироваться и на международные соглашения.

В частности, на Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокол по стратегической экологической оценке к данной конвенции. Тем не менее, в отличие от Конвенции, в настоящее время Республика Беларусь не является стороной данного Протокола, но планирует присоединиться [4, ст. 8; 5].

Отсутствие легального определения объектов, как ГЭЭ, так и СЭО, ОВОС необходимо признать одним из недостатков правовой регламентации. Представляется, что простое их перечисление в правовых актах является недостаточным. Несмотря на периодическое обновление законодательства, данный вопрос так и остается открытым. Прежде всего, понимание объекта ГЭЭ, СЭО и ОВОС основывается на том, что данные природоохранные меры имеют превентивный характер. Несмотря на то, что такой подход отражен в действующем законодательстве, в соответствии с первыми редакциями законов Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и «О государственной экологической экспертизе» в качестве объектов ГЭЭ могли выступать действующие предприятия, военные, научные и другие объекты, а также экологическое состояние отдельных регионов и местностей, населенных пунктов [6, 7].

Кроме того, в качестве объекта ГЭЭ, СЭО и ОВОС следует определять не любую намечаемую деятельность, способную оказать воздействие на окружающую среду при ее реализации, а лишь ту, которая может оказать на нее негативное воздействие. Это обусловлено сложностью осуществления данных природоохранных мер в отношении всех проектных решений, а также минимальным воздействием на окружающую среду при реализации некоторых из них.

Согласно национальному законодательству, под вредным воздействием на окружающую среду следует понимать любое прямое либо косвенное воздействие на нее хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к отрицательным изменениям окружающей среды [7, ст. 1]. Как видим, данное понятие является достаточно условным.

На наш взгляд, легальным критерием определения вредного воздействия на окружающую среду той или иной деятельности может быть соответствие или несоответствие такого воздействия требованиям в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, которые устанавливаются в законодательстве. Поэтому при определении, насколько те или иные проектные решения можно рассматривать в качестве потенциально объекта ГЭЭ, СЭО и ОВОС, следует ориентироваться на такие легальные требования.

Представляется разумным, характеризуя объекты ГЭЭ, СЭО и ОВОС, применять термин «проектное решение», который в действующем законодательстве используется фрагментарно. Так как при осуществлении данных природоохранных мер оцениваются определенные решения, содержащиеся в разного рода проектах намечаемой деятельности, на предмет учета природоохранного фактора. Исходя из этого, видится ошибочным, к примеру, формулировать в ст. 5 Закона о ГЭЭ, СЭО и ОВОС в качестве объекта ГЭЭ документацию, поскольку в процессе ее проведения изучается не сам материальный носитель информации, а содержание такой документации. Кроме того, не совсем корректно отмечать в ст. 7 данного нормативного правового акта, что объектом, для которых проводится ОВОС, являются, к примеру, атомные электростанции и другие ядерные установки. Тем самым содержится указание на действующий объект, а не на его проектное решение. При этом законодательство связывает ОВОС и СЭО со стадией разработки проектной документации, когда проектные решения находятся в процессе формирования, а ГЭЭ со стадией согласования такой документации, когда проектные решения сформированы.

*Список использованной литературы:*

1. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.]; под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск : БГУ, 2016. 191 с.
2. Закон Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
3. Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. (с изм. и доп.) № 54-З [утратил силу] «О государственной экологической экспертизе» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
4. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: совершено г. Эспо, 25 февраля 1991 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
5. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев, 2003 г. / Режим доступа: [http://www.unece.org/env/eia/about/sea\\_text.html](http://www.unece.org/env/eia/about/sea_text.html) (дата обращения 21.08.2018).
6. Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2442-ХІІ (с изм. и доп.) [утратил силу] «О государственной экологической экспертизе» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
7. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ (с изм. и доп.) «Об охране окружающей среды» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

**Д.Е. Моторин**

## **ПРОБЛЕМА УСТАНОВЛЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ К СОСТОЯНИЮ ЗЕМЕЛЬ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ В ГРАНИЦАХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

В наши дни все большую актуальность приобретает проблема отсутствия должного правового регулирования расположенных в населенных пунктах предприятий.

Урбанизация и субурбанизация, как современные тенденции мирового социально-экономического развития, год за годом приводят к тому, что все больше производственных объектов, которые в свое время специально строились в отдалении от границ городов и сел, вдруг оказываются посреди жилых районов. Данные ситуации не только влекут за собой риски для жизни и здоровья населения, но и создают, на первый взгляд, неразрешимую правовую коллизию, при которой экологически-опасное производство вынуждено подстраиваться под требования и нормативы населенного пункта. Особенно наглядно данная проблема демонстрируется на примере использования и охраны земель. Как известно, действующее земельное законодательство четко разграничивает земли промышленности и земли населенных пунктов в две самостоятельные категории земель. По смыслу статьи 83 ЗК РФ, категория «земли населенных пунктов» может существовать лишь в границах городских и сельских населенных пунктов, которыми отделяется от земель иных категорий. Поскольку земельное законодательство, в частности – статья 13 ЗК РФ, обязывает собственников земельных участков и иных титульных владельцев проводить мероприятия по защите и восстановлению земель, постановлением Главного государственного санитарного врача РФ утверждены гигиенические нормативы [1] предельно и ориентировочно допустимых концентраций вредных веществ в почвах (нормативы ПДК и ОДК).

Ключевым здесь является то обстоятельство, что оба из указанных нормативов распространяются лишь на почвы населенных пунктов, сельскохозяйственных угодий, зон санитарной охраны источников водоснабжения, территории курортных зон и отдельных учреждений.

В свою очередь, они не применяются к иным категориям и видам земель, в частности, к землям промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и иного специального назначения. Это объясняется тем, что гигиенические нормативы ГН 2.1.7.2511-09 и ГН 2.1.7.2041-06 призваны обеспечить именно санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, т.е. защитить жизнь и здоровье жителей городских и сельских поселений от воздействия вредных факторов. Поскольку предполагается, что в границах земель специальных категорий постоянное проживание населения не осуществляется, их санитарное регулирование осуществляется иными нормами. При этом логичным представляется тот факт, что наиболее опасные предприятия и промышленные объекты (1 и 2 класс опасности по санитарному законодательству, I и II категории воздействия – по экологическому), должны располагаться за пределами населенных пунктов, поскольку осуществляемая на них деятельность приводит к загрязнению территорий промышленных площадок и прилегающих к ним земель, что делает невозможным соблюдение повышенных гигиенических стандартов, которые применяются к населенным пунктам. Загрязнение почв промышленными объектами осуществляется за счет различных видов негативного воздействия: выбросов вредных веществ со стационарных источников с последующим их оседанием в почвах, пыления в производственном процессе, деятельности с отходами, сбросами вредных веществ, которые просачиваются в почву во время движения сточных вод по гидротехническим и очистным сооружениям.

Однако, как уже отмечалось, многие промышленные предприятия и объекты в результате разрастания городской и пригородной инфраструктуры невольно оказываются в границах населенного пункта, что в силу требований Главы XV ЗК РФ влечет изменение категории земель расположенных под ними земельных участков, а, как следствие, и применение к таким участкам санитарных правил земель населенных пунктов. С такой ситуацией сталкиваются и градообразующие предприятия, которые формировались задолго до утверждения современных экологических и санитарных требований.

Впоследствии для многих предприятий становится неожиданностью, когда по результатам проверки контролирующие органы требуют, чтобы земли, расположенные под объектами I или II категории воздействия на окружающую среду, соответствовали гигиеническим нормативам, которые разрабатывались с целью регулирования состояния земель городских парков. Учитывая текущую экономическую ситуацию и общее состояние отечественной промышленности, существование рисков получения несчетного количества предписаний с последующим взысканием экологического вреда является неприемлемым и губительным для предприятий. Как показывает практика, суды понимают невозможность соблюдения предприятием повышенной категории опасности нормативов, предусмотренных для населенных пунктов.

В то же время наличие законодательного пробела в данной области заставляет суды строить немыслимые правовые конструкции.

В вытекающих из таких ситуаций спорах очень часто можно увидеть вывод суда о том, что земли населенных пунктов является общей категорией, в связи с чем отсутствуют препятствия для того, чтобы одновременно отнести земельный участок к одной из специальных категорий, например, к землям промышленности или к землям обороны [2].

Однако широкое распространение такого подхода создаст еще большую правовую неопределенность, так как разные категории земель имеют взаимоисключающие особенности статуса, а именно обладают разной оборотоспособностью, находятся в ведении различных уровней власти, находятся в пределах или за пределами населенных пунктов.

В своей работе Э.К. Трутнев и Л.Е. Бандорин обоснованно указывают на то, что само допущение того факта, что земельный участок может относиться сразу к двум категориям создает непреодолимую путаницу, поскольку в таком случае ничто не мешает причислить его к трем, четырем и более категориям земель [3].

Исходя из вышеизложенного, решение проблем эколого-правового статуса земель, расположенных в границах населенных пунктов и отведенных под объекты промышленности, на наш взгляд, возможно одним из следующих способов:

а) Корректировки норм Земельного кодекса. В этом случае предполагается применение механизма, аналогичного ныне существующему и предусмотренному пунктом 10 статьи 85 ЗК РФ для зон особо охраняемых территорий в границах населенных пунктов.

В соответствии с данным механизмом, расположенные в составе земель населенных пунктов участки, которые предназначены для размещения предприятий и объектов промышленности, будут использоваться согласно требованиям, установленным ЗК РФ для земель промышленности. При этом такие участки не будут входить в состав земель другой категории, как предлагают в своей практике суды, а сохранят статус производственных территориальных зон в составе земель населенных пунктов. Однако здесь же необходимо будет детально продумать и прописать ограничения, которые все же должны сохраниться для участков, исходя из особенностей размещения в границах городских и сельских поселений. Полное вынесение производственных территориальных зон из-под требований, предусмотренных для земель населенных пунктов, приведет к другой крайности и лишит предприятия обязанности считаться с интересами проживающего рядом населения.

б) Разработка и утверждения специальных гигиенических нормативов. Более рациональным представляется реформирование именно санитарного и экологического законодательства. Необходимы разработка и утверждение специальных ПДК и ОДК вредных (загрязняющих) веществ в почвах земельных участков населенных пунктов, предназначенных для размещения предприятий и производственных объектов. Показатели нормативов вредных веществ при этом должны быть менее требовательными по сравнению с показателями, установленными ГН 2.1.7.2511-09 и ГН 2.1.7.2041-06, но учитывающими необходимость защиты жизни и здоровья жителей городских и сельских поселений. Их разработка также должна учитывать наилучшие доступные технологии, которые могут быть внедрены предприятиями для уменьшения степени негативного воздействия на окружающую среду.

#### *Список использованной литературы:*

1. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.05.2009 № 32 «Об утверждении гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2511-09» и постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.01.2006 № 1 «О введении в действие гигиенических нормативов ГН 2.1.7.2041-06» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

2. См., например, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.05.2015 по делу № А55-7879/2013, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 27.11.2008 № А10-332/08-Ф02-5475/08, Постановление ФАС Центрального округа от 22.08.2012 по делу № А64-791/2011, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 05.12.2012 по делу № А45-14411/2012 и др. // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

3. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 525 с.

## **ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ОСНОВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КУРОРТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

На сегодняшний день в России создана обширная законодательная база в санаторно-курортной сфере, а в последние годы ведется еще и активная законопроектная работа, направленная на изменение правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Состояние экологического каркаса курортов, неоднократно описываемое в научной литературе, в средствах массовой информации характеризуется как крайне тревожное. Казалось бы, при такой ситуации необходимо вести поиск оптимальных юридических средств и нормативных алгоритмов, могущих способствовать сохранению природоресурсного потенциала отечественных курортов, способных помочь преодолеть их начавшуюся стагнацию и задать вектор дальнейшего развития. Однако ситуация с правовым регулированием режима курортов иная. Вопрос о правовом режиме курортов оказывается в фокусе самых разных, прежде всего, экономических интересов. Поскольку лейтмотивом правовых норм, направленных на охрану лечебно-оздоровительных местностей и курортов, на рациональное использование их ресурсов, являются всевозможные запреты и ограничения, то на их содержание пытаются влиять представители строительного и иного бизнеса, муниципальные власти и другие субъекты, заинтересованные в беспрепятственном осуществлении хозяйственной деятельности на этих особо охраняемых территориях, в предоставлении там земель и прочих очевидных выгодах, которые соответствующее законодательство как раз и призвано ограничить с целью сохранения лечебно-оздоровительных местностей и курортов для настоящего и будущих поколений.

Как представляется, неприкосновенность приоритета санаторно-курортного назначения рассматриваемых территорий перед иными видами их хозяйственного использования, а также приверженность законодателя природоохранному характеру соответствующих правовых норм, должно способствовать более эффективному совершенствованию курортного законодательства на современном этапе.

Отметим лишь некоторые недостатки Федерального закона от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Закон № 26-ФЗ) как основного базового документа в санаторно-курортной сфере.

Закон № 26-ФЗ не в полной мере отвечает реальным потребностям в регулировании отношений санаторно-курортного комплекса из-за своей фрагментарности и очевидной неполноты. Примером этому может служить определяемый законом режим санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов. С этой целью на территории курортов устанавливается округ санитарной (горно-санитарной) охраны, внутри которого выделяется до трех зон, для каждой из которых предусмотрены определенные ограничения хозяйственной деятельности. Каждая из этих зон должна иметь строго определенные, зафиксированные границы. Однако Закон № 26-ФЗ ничего не говорит о границах зон, а только о границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны ЛОМ и курортов (абз. 3 ст. 4, ч. 2 ст. 16 и др.). Это создает нежелательную терминологическую неопределенность. Возможно, что, говоря о границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, законодатель подразумевал и границы трех зон внутри этого округа, но из текста закона это не очевидно. Наличие указанной терминологической неопределенности привело к тому, что в ряде существующих в настоящее время законопроектных инициатив их разработчики предлагают уже, чтобы границы округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения устанавливались Правительством РФ, а границы зон внутри такого округа – уполномочен-

ным Правительством федеральным органом исполнительной власти, что на наш взгляд, совершенно недопустимо.

Границы этих зон определяют конкретику территориального ограничения отдельных видов хозяйственной деятельности на курортах, что, по факту, оказывается более важным для их охраны, чем просто определение внешней границы территории курорта. Решение столь значимого вопроса на более низком уровне может привести к злоупотреблениям и стать явным коррупциогенным фактором. Во избежание этого необходимо четко прописать в Законе № 26-ФЗ, что Правительство РФ устанавливает, как границы округа санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, так и границы зон внутри такого округа. Изменение этого порядка может привести к произвольной трансформации границ указанных зон, что повлечет за собой деградацию природоресурсного потенциала курортов федерального значения и повлияет на экологическую безопасность курорта, что уже имеет место быть.

Сам правовой режим трех зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны курорта прописан в законе весьма поверхностно (ч. 3 ст. 16). Куда более детально он урегулирован п.п. 12-14 Постановления Правительства РФ от 07.12.1996 г. № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения». Думается, что ограничение хозяйственной деятельности в зонах округа санитарной (горно-санитарной) охраны курорта является принципиально важным вопросом для этой сферы отношений, ввиду чего его регулирование нормами подзаконного акта не вполне уместно. Указанные нормы Постановления Правительства РФ от 07.12.1996 г. № 1425, детально конкретизирующие правовой режим трех зон, должны быть перенесены в Закон № 26-ФЗ.

Не вполне четко в Законе № 26-ФЗ определено понятие «предоставление природных лечебных ресурсов». В ч. 1 ст. 10 говорится о том, что природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. При этом п. 3 той же статьи гласит, что природные лечебные ресурсы предоставляются на основании лицензий в порядке, определенном Правительством РФ.

При буквальном толковании этих норм получается, что граждане (физические лица) пользуются природными лечебными ресурсами для собственного лечения и профилактики заболеваний также на основании лицензий, что граничит с абсурдом. В Законе № 26-ФЗ, по аналогии с другими отраслями природоресурсного права, необходимо разделить общее и специальное право пользования природными лечебными ресурсами. Общее право пользования ими для нужд собственного лечения и профилактики заболеваний должно быть зафиксировано в законе как принадлежащее всем гражданам на безлицензионной и безвозмездной основе (важность этого подчеркивается тем фактом, что на курортах Кавказских Минеральных Вод некоторые санатории уже пытались ввести плату за питье целебной воды из источников общего пользования, расположенных на их территории, что вызвало заметную социальную напряженность и потребовало вмешательства властей). Право же на специальное использование природных лечебных ресурсов для организации и осуществления лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха граждан, и в иных, предусмотренных законом целях, должно предоставляться юридическим лицам и физлицам – индивидуальным предпринимателям уже за плату и при наличии соответствующих лицензий.

Помимо природных лечебных ресурсов, курорты обладают иными природными ресурсами – в частности, лесами и другими зелеными насаждениями, водными объектами, животным миром и др., – которые не только представляют собой значительную эстетическую ценность, но и образуют экосистемы курортов. Сегодня ч. 3 ст. 2 Закона № 26-ФЗ определяет, что отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, не отнесенных к лечебным, регулируются земельным, водным, лесным и иным законодательством о природных ресурсах. Вместе с тем, на наш взгляд, природоресурсным законодательством правовой режим иных природных ресурсов на курортах урегулирован не в достаточной степени. Например, пп. «д» п. 3 ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса РФ все леса, расположенные в первой,

второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, отнесены к категории защитных. Вместе с тем, Лесной кодекс недостаточно полно и эффективно определяет порядок охраны защитных лесов в России, и их режим требует очевидного усиления.

В федеральном законодательстве необходима норма, запрещающая перевод земель лесного фонда на территории курортов в земли иных категорий, кроме как в земли особо охраняемых территорий и объектов. Необходимы нормы, защищающие и городские леса на курортах от сокращения их площади и их застройки. Следует предусмотреть и нормы о том, что все леса, парки, скверы и зеленые массивы на территории курортов должны в обязательном порядке включаться в зеленый лесопарковый пояс соответствующих населенных пунктов, согласно ст. 62.1-62.5 Федерального закона от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Это обосновывается огромной средо- и климатообразующей ролью лесов на бальнеологических курортах, их значением для поддержания влажности почв и гидрологического баланса в целом, от чего напрямую зависит экологическое благополучие курортных территорий. В части регулирования водных отношений, не связанных с использованием природных лечебных ресурсов, в федеральное законодательство необходимо ввести норму, запрещающую создание крупных искусственных водных объектов (прежде всего, водохранилищ) в пределах округа санитарной (горно-санитарной) охраны бальнеологических курортов. Такие объекты оказывают сильное давление на грунт, меняют структуру геологических пластов, что влечет за собой непредсказуемые изменения в подземных месторождениях минеральных вод. В водном законодательстве необходимо также предусмотреть меры, способные воспрепятствовать опреснению водоемов, являющихся месторождениями целебных грязей и рапы (запрет любого искусственного водоотвода в такие водоемы на курортах).

**М.А. Наумов**  
(науч. рук. Р.О. Мельников)

## **РОЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Создание, развитие, охрана и управление особо охраняемыми природными территориями (далее ООПТ) общепризнанно является одними из наиболее приоритетных и эффективных направлений экологической политики в Российской Федерации.

Данный вывод можно проследить при анализе Экологической доктрины РФ или Концепции развития ООПТ федерального значения на период до 2020 года. Так, согласно Концепции, «В Российской Федерации создание особо охраняемых природных территорий является традиционной и весьма эффективной формой природоохранной деятельности. Экологическая доктрина Российской Федерации рассматривает создание и развитие особо охраняемых природных территорий разных уровней и режима в числе основных направлений государственной политики в области экологии» [1]. Очевидно, что создание и развитие ООПТ является необходимым в контексте обеспечения экологической безопасности РФ. Так, согласно Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года, развитие систем ООПТ является одной из основных задач в области обеспечения экологической безопасности, а доля ООПТ в общей площади территорий России является одним из индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности [2]. Такая оценка значимости особо охраняемых природных территорий в контексте обеспечения экологической безопасности выглядит вполне обоснованной. Это связано с тем, что обеспечение безопасности в данной сфере природопользования носит комплексный, системный характер. Создание и дальнейшее развитие ООПТ включает в себя ряд различных мероприятий, прямо или косвенно затрагивающих различные сферы природопользования, либо вовсе непосредственно являю-

щихся одними из направлений государственной политики в области обеспечения экологической безопасности.

Так, например, согласно Федеральному закону 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [3], в зависимости от категории ООПТ и режима их охраны могут устанавливаться ограничения или запрет на ведение хозяйственной и иной экономической деятельности, которая может нанести ущерб природным комплексам, объектам животного и растительного мира, находящимся на территории ООПТ. Такие ограничения и запреты осуществляются в целях сохранения биологического разнообразия, предотвращения загрязнения вод, атмосферного воздуха и эффективного и неистощительного использования природных ресурсов, что соответствует целям государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Создание и развитие особо охраняемых природных территорий способствует развитию системы экологического образования и просвещения, осуществлению научно-исследовательской деятельности в области охраны окружающей среды, поскольку данные задачи непосредственно возлагаются на определенные категории ООПТ в силу закона.

Создание рекреационных условий, условий для осуществления туризма (в том числе экотуризма) в ООПТ способствует реализации конституционных прав граждан на отдых и благоприятную окружающую среду, формирует у граждан интерес и уважение к экологической и культурной ценности природных комплексов. Иные мероприятия проводятся на соответствующих территориях, в зависимости от их категорий, биологического состава, наличия редких и уникальных сообществ, экосистем, объектов живой и неживой природы.

Особо охраняемые природные территории в зависимости от определенных критериев, могут иметь федеральное, региональное и местное значение. Такая классификация ООПТ эффективна для определения механизма управления территориями, выбора субъектов управления. В Волгоградской области находится 52 ООПТ регионального значения и 1 ООПТ местного значения [4,5]. Ранее нами было проведено исследование правового положения природного массива «Арчединско-донских (Арчединских) песков». В ходе исследования было выяснено, что Арчединские пески не обладают статусом ООПТ, что является недопустимым в отношении столь значимого правового памятника. Поддерживая данную позицию, предлагаем взглянуть на вышеназванную проблему в контексте обеспечения экологической безопасности на территории песков и в Волгоградской области в целом. Арчединско-донские пески – это уникальный для нашей страны песчаный массив, на территории которого находятся объекты живого и неживого мира, включенные в Красную книгу Волгоградской области. Так, например, под угрозой исчезновения находятся могильники – крупные хищные птицы семейства ястребиных, основной ареал которых находится на территории Арчединских песков [6].

Включение «песков» в состав ООПТ Волгоградской области способствовало бы проведению научных исследований и экспедиций, направленных на создание условий проживания и размножения объектов животного мира, культивирование редких растений и трав. Фроловский район, на территории которого находится подавляющая часть Арчединских песков, является одним из самых загрязненных районов области по концентрации ПДК в атмосферном воздухе [7]. Регулярное проведение мероприятий по уменьшению уровня загрязнений в атмосферном воздухе, характерных для сфер управления ООПТ позволило бы предотвращать необоснованное загрязнение воздуха и выбросы вредных веществ.

Одним из таких мероприятий может являться высадка лесных насаждений, снижающих количество вредных веществ в воздухе. Стоит отметить, что именно посадка деревьев предотвращает деградацию земель и почв, вызванную подвижностью песков, которые также вызывают разрушение ряда экологических ниш и опустынивание близлежащих территорий. Данное мероприятие напрямую решает задачи государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, указанные в Стратегии экологической безопасности РФ. Именно поэтому высадка преимущественно сосен здесь началась уже в конце XIX века, од-

нако на сегодняшний день она либо вовсе прекращена, либо производится в минимальных масштабах и преимущественно в специальных питомниках.

Особое внимание следует уделить акватории «песков» и предотвращению загрязнения поверхностных и подземных вод, а также восстановлению водных экосистем. Особый режим водных объектов на ООПТ окажет превентивное воздействие не только на осушение и заболачивание озер и рек, но также и на различные санитарно-эпидемиологические проблемы, поскольку большинство рек и озер на территории Арчединских песков обеспечивают ресурсами городских и сельских поселений. Более того, охрана рек и озер оказывает непосредственное влияние на ограничение незаконного вылова водных биологических ресурсов, которое повсеместно встречается на территории «песков» и ведет к истощению и загрязнению водных объектов (например, ловля рыбы с помощью «электроудочки» в малых озерах способствуют полному исчезновению водных ресурсов, без которых невозможна жизнь водоема).

При этом стоит отметить, что данный надзор регулярно осуществляется на акватории Дона, где наблюдается более благоприятная экологическая ситуация. Проведение экологического мониторинга, характерного для ООПТ, позволило бы систематически исследовать экологическое состояние во всех вышеперечисленных аспектах и своевременно устранять допущенные нарушения экологического законодательства. Исходя из всего вышесказанного, можем отметить, что нынешнее экологическое состояние Арчединских песков характеризуется как неудовлетворительное, что потенциально может подорвать экологическую безопасность региона. Очевидно, что включение «песков» в перечень ООПТ Волгоградской области и комплексное проведение вышеуказанных нами мероприятий представляется наиболее эффективным с точки зрения управления и обеспечения экологической безопасности региона, нежели осуществление иных обособленных мероприятий (получение единичных грантов, несистематические наблюдения и экологический мониторинг и т.д.). Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что создание, развитие, охрана и управление особо охраняемыми природными территориями играют значимую роль в обеспечении экологической безопасности Российской Федерации и ее субъектов. Нами было выявлено, что мероприятия, характерные для охраны различных категории ООПТ оказывают комплексное воздействие на обеспечение экологической безопасности и прямо затрагивают иные сферы природопользования.

#### *Список использованной литературы:*

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 2322-р «О Концепции развития особо охраняемых природных территорий на период до 2020 года» // Интернет-портал Российской Газеты // URL: <https://rg.ru/2012/01/17/zapovedniki-site-dok.html> (дата обращения 03.03.2019).

2. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102430636> (дата обращения 03.03.2019).

3. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6072/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/) (дата обращения 03.03.2019).

4. Перечень особо охраняемых природных территорий регионального значения. Приложение к приказу Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области от 19.01.2017 № 35 // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

5. Закон Волгоградской области «Об особо охраняемых природных территориях» от 07.12.2001 № 641-ОД // URL: <http://base.garant.ru/48501170/> (дата обращения 03.03.2019).

6. 20 видов животных Волгоградской области, которые скоро могут исчезнуть // Электронный сайт газеты «Аргументы и факты» / URL: [http://www.vlg.aif.ru/society/ecology/20\\_vidov\\_zhivotnyh\\_volgogradskoy\\_oblasti\\_kotorye\\_skoro\\_mogut\\_ischeznut](http://www.vlg.aif.ru/society/ecology/20_vidov_zhivotnyh_volgogradskoy_oblasti_kotorye_skoro_mogut_ischeznut) (дата обращения 03.03.2019).

7. Доклад «О состоянии окружающей среды Волгоградской области в 2013 году». Волгоград: «СМОТРИ». 2014. С. 120.

**Е.Н. Никифорова**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Экологическая ситуация во всем мире стремительно осложняется, что причиняет значительный ущерб жизни, здоровью и имуществу миллионов людей. Тем самым, по сути, поставлен вопрос о выживании человечества. Надо отметить, что эти проблемы давно затрагивают не только узкие национальные рамки определенного государства, и уже не могут считаться исключительно его внутренним делом.

Стратегическая цель государственной политики России в области экологического развития определена в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30.04 2012 года. Усилия нашего государства в области экологического развития направлены, прежде всего, на сохранение благоприятной окружающей среды, реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Представляется, что достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается путем решения двуединой задачи: во-первых, формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов публичной власти, а, во-вторых, совершенствование нормативно-правового регулирования обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности. В научной литературе на эти аспекты и ранее обращалось внимание [5].

Право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в статье 42 Конституции РФ, как фундаментальное право, обеспечивающее достойное качество жизни населения, фактически является производным от права на жизнь. Как справедливо отметил В.В. Эрнст: «Составным элементом реализации данного права является обеспечение экологической безопасности как элемента укрепления всей национальной безопасности и жизненно важных интересов государства и граждан РФ» [6]. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» конкретизирует положения ст. 42 Конституции Российской Федерации, закрепляя право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

В статье 1 вышеназванного Федерального закона закреплено понятие «экологическая безопасность» как «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». Важно подчеркнуть, что содержание термина «экологическая безопасность» особо значимо. Существуют различные научные подходы к трактовке данного определения [3].

Следует отметить, современное государство может обеспечить долговременную стратегическую стабильность и безопасность только через устойчивое развитие. Устойчивое развитие выступает синонимом безопасного развития. Экологическая безопасность представляет собой часть национальной безопасности Российской Федерации. Многие авторы при этом считают, что экологическая безопасность является самостоятельным объектом правового регулирования наряду с охраной окружающей среды и рациональным природопользованием [2]. Экологическая безопасность некоторыми учеными рассматривается как часть системы глобальной международной безопасности, становится международно-правовой категорией [4].

Однако на современном этапе формирование действенной системы органов публичной власти в сфере обеспечения экологической безопасности пока не завершено. Так, эффективная система управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности включает в себя как органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и органы местного самоуправления, а также предполагает разграничение компетенции, взаимодействие и координацию деятельности исполнительных органов государственной власти и внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, ответственности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. На это важное обстоятельство указывается в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 18.06.2013 № 400 (ред. от 14.06.2017) «Об Экологической политике Санкт-Петербурга на период до 2030 года».

Природоохранные полномочия органов местного самоуправления – это их право и обязанность решать вопросы местного значения в сфере охраны окружающей среды, а также осуществлять передаваемые им в установленном законом порядке отдельные государственные полномочия в этой сфере. Осуществление увеличивающегося объема природоохранных полномочий органов местного самоуправления предполагает не только финансовое, материально-техническое, но и соответствующее организационное обеспечение.

Что касается структуры муниципальных органов власти, то можно отметить природоохранные полномочия представительных органов, главы муниципального образования, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов), других органов местного самоуправления, закрепленных в уставах муниципальных образований и обладающих специальными полномочиями по решению конкретных вопросов местного значения.

Создание системы управления охраной окружающей природной среды в муниципальных образованиях различных видов идет различным путем и предусматривает всевозможные варианты. Так, например, организация управления может предполагать назначение должностного лица или специалиста, ответственного за охрану окружающей природной среды, в поручении решения данных полномочий на одного из заместителей главы муниципального образования, кроме того, допускается создание координационных советов при главах муниципальных образований. За прошедшие годы в городах и районах наблюдается практика создания специальных структурных подразделений администраций. С точки зрения организационно-правовой формы, природоохранные полномочия органов местного самоуправления реализуются преимущественно через управления, департаменты, комитеты, отделы.

Кроме того, представляется важным в ходе осуществления управления в вышеназванной сфере скоординировать деятельность федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является основным нормативным правовым актом и устанавливает перечень вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского округа, в том числе и в области охраны окружающей среды.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что целесообразно внести дополнения и изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, например, часть 8 статьи 37 «Местная администрация» данного Закона целесообразно дополнить положением о

том, что в структуре местной администрации наличие комитета (отдела) по охране окружающей среды и экологической безопасности является обязательным.

Только созданные на уровне федерального законодательства специализированные органы местного самоуправления смогут самостоятельно и эффективно выполнять довольно обширные функции охраны окружающей среды, что позволит реализовать природоохранные полномочия органами местного самоуправления с учетом экологических интересов населения, в целях защиты таких интересов при осуществлении на территории муниципального образования любой деятельности, влияющей на состояние окружающей среды.

К внутренним вызовам экологической безопасности относят низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения, что отмечается в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176. Представляется, что решение вопросов экологического образования государственных и муниципальных служащих должно происходить в период их обучения в вузе. В связи с этим, целесообразно в учебные планы направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» в обязательном порядке включить дисциплину «Экологическое право». При этом, целесообразно разработать типовую программу дисциплины именно для данного направления подготовки. «Экологическое право» является интегрированной отраслью права, имеет междисциплинарный характер, и его преподавание для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» должно иметь определенную специфику.

Среди российских ученых в течение длительного времени ведутся споры о целесообразности кодификации норм экологического права и разработке Экологического кодекса РФ. На наш взгляд, целесообразно систематизировать все природоохранное законодательство и разработать Экологический кодекс. Подобная работа позволит провести мониторинг всего действующего законодательства в сфере экологии, выявить противоречия, обобщить и систематизировать его. В Экологическом кодексе целесообразно выделить экологическую безопасность Арктической зоны РФ, а также управление экологической безопасностью на муниципальном уровне. Кодификация экологического законодательства в последующем существенно облегчит правоприменение. Подобный кодекс принят в Республике Казахстан. Однако не все ученые разделяют подобную точку зрения и высказывают опасения, связанные с большим объемом работы с законодательными материалами [1].

Высказанные предложения направлены на совершенствование организационных и правовых основ обеспечения экологической безопасности муниципалитетов и будут способствовать обеспечению благоприятной окружающей среды и экологической безопасности муниципалитетов, что является основой их устойчивого развития.

#### *Список использованной литературы:*

1. Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. 348 с.
2. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 160 с.
3. Клюканова Л.Г. Понятие экологической безопасности в нормах российского экологического законодательства // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 162–170.
4. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47–55.
5. Круглов В.В. Правовое и организационное обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности в РФ // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 3–4. С. 49–54.
6. Эрнст В.В. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности // Российский следователь. 2016. № 2. С. 51–55.

## ПОНЯТИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Обеспечение экологической безопасности является одной из важнейших проблем в России и в мире в связи с повышенной опасностью для человека, общества, государства. Большую роль в этом играет правовое регулирование. Несмотря на то, что в России ряд нормативных правовых актов затрагивает вопросы обеспечения экологической безопасности, многие содержащиеся в них правовые нормы носят декларативный характер. По Конституции РФ обеспечение экологической безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «д» статьи 72). 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 [1]. Представители юридической науки отмечают назревшую потребность уточнения этого определения, а также отсутствие легального определения термина «обеспечение экологической безопасности» [2]. Несколько иначе рассматривается экологическая безопасность в Модельном законе об экологической безопасности (новая редакция) [3], как система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия, хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени (статья 1).

Особого внимания заслуживает обеспечение экологической безопасности в лесах, лесном хозяйстве, в сфере лесного законодательства, в управлении лесами. В российском законодательстве и в науке экологического и природоресурсного права нет единого подхода к использованию данной терминологии, почти нет научных исследований по данному вопросу. Так, среди ключевых элементов критерия 5 «Поддержание социально-экономических функций лесов» устойчивого управления лесами [4] выделяется обеспечение экологической безопасности лесного хозяйства России. Этот термин является достаточно узким, поскольку сводит экологическую безопасность применительно только к лесному хозяйству.

В итоге исключается экологическая безопасность при пребывании граждан в лесах и в других случаях, не связанных с лесным хозяйством. В.К. Быковский выделяет экологическую безопасность в сфере лесного законодательства, которая, по его мнению, состоит из обеспечения: охраны лесов, рационального использования лесов и экологических прав граждан. Экологическую безопасность в лесном праве он рассматривает как качественное состояние лесного законодательства, при котором обеспечивается эффективная охрана лесов от неблагоприятных факторов, рациональное использование лесов, а также защита экологических прав граждан [5]. Тем самым В.К. Быковский выделяет два термина «экологическая безопасность в сфере лесного законодательства» и «экологическая безопасность в лесном праве», использует их как синонимы. По-нашему мнению, данные дефиниции тоже являются не очень удачными и не включают правоприменительную деятельность.

Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 была утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [6] (далее Стратегия), в которой среди приоритетных направлений выделяется осуществление эффективных мер по сохранению и рациональному использованию лесных ресурсов, по сохранению экологического потенциала лесов (подпункт «л» пункта 26). А первым принципом лесного законодательства является «устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала» (пункт 1 статьи 1 Лесного кодекса РФ 2006 г.). То есть, в Страте-

гии говорится о сохранении только экологического потенциала, а в ЛК РФ 2006 г. о повышении всего потенциала лесов. В итоге оптимальнее будет последнее.

По мнению Е.Н. Абаниной, укреплению экологической безопасности служат обеспечение пожарной и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ в лесах [7]. Исходя из приведенных точек зрения и правовых норм, основываясь на принципе устойчивого управления лесами, автор приходит к выводу о том, что более правильно рассматривать термин «экологическая безопасность в устойчивом управлении лесами», который означает широкое толкование и представляет собой комплексный процесс обеспечения: сохранения лесов, рационального использования лесов, экологических прав граждан, повышения потенциала лесов при условии обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ в лесах. Обеспечение экологической безопасности в устойчивом управлении лесами представляет собой деятельность субъектов, обеспечивающих устойчивое управление лесами, направленную на создание благоприятных условий и состояние защищенности граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей для осуществления устойчивого управления лесами. Под субъектами, обеспечивающими устойчивое управление лесами, в данном случае необходимо понимать собственников лесов и уполномоченные органы государственной власти, органы местного самоуправления.

*Список использованной литературы:*

1. См. ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
2. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. 160 с.
3. Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22–18 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 291–329.
4. Приказ Рослесхоза от 05.02.1998 № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс», дата обращения 03.03.2019.
5. Быковский В.К. Понятие экологической безопасности в соответствии с лесным законодательством // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 213–220.
6. Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 20.04.2017).
7. Абанина Е.Н. Ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения экологической безопасности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 177–181.

## ЛИКВИДАЦИОННЫЙ ФОНД – МЕРА, НАПРАВЛЕННАЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРОЦЕССЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

В современных условиях развития техники, технологии и производства, воздействие на окружающую среду стало одним из основных факторов принятия социально значимых решений органами государственной власти. Особенно это касается правового регулирования недропользования, как процесса, связанного с использованием невозобновляемых ресурсов недр, а также с повышенным экологическим риском и опасностью для инженерных сооружений и населения. Основным инструментом, призванным минимизировать наносимые в результате производственной деятельности неблагоприятные изменения окружающей среды, а также гармонизировать возникающие при этом правоотношения, является соответствующее законодательство. Согласно статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», «определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти ...». Той же статьей определено, что «вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ». Особенно это относится к недрам и их невозобновляемым ресурсам.

Процесс природопользования немыслим без применения современных технико-технологических средств и оборудования, которые представляют собой источники повышенной опасности. Невозможно представить себе предприятие без применения токов высокого напряжения, механизмов, систем транспортировки и т.д. В связи с этим статьей 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что «юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих ..., обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего».

Из смысла приведенной нормы очевидно, что презумпция доказывания невиновности возлагается на владельца источника повышенной опасности. Горное производство является наиболее техногенно-воздействующей на экосистему отраслью. На основании части первой статьи 51 Закона Российской Федерации «О недрах», «лица, причинившие вред недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, возмещают его добровольно или в судебном порядке». Приведенная норма представляет альтернативу реализации нарушителем своих обязанностей по возмещению вреда. Однако государство терпит значительные убытки в результате нарушений природопользователем обязательств, определенных в экологическом законодательстве, устанавливающих процедуру прекращения права природопользования, а также обязательств, реализуемых в процессе такого пользования. Такие обязательства возникают с даты получения соответствующего разрешительного акта органа государственной власти на соответствующее природопользование.

Следует отметить, что эти обязательства природопользователь принимает на себя добровольно при получении соответствующего права. Они направлены, как на сохранение окружающей среды, так и сохранение попадающих в зону влияния производственной дея-

тельности объектов социально-производственной инфраструктуры. Однако нормы, регулирующие отношения, связанные с обеспечением таких обязательств, отсутствуют, поэтому возмещение вреда вследствие нарушения природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды, осуществить на практике невозможно.

Специалистам известно, что без проведения технико-технологических мероприятий, направленных на охрану окружающей среды в процессе природопользования, особенно после прекращения права пользования недрами, будут иметь катастрофические последствия.

В ряде случаев отсутствуют консервационные, ликвидационные и рекультивационные мероприятия после прекращения пользования недрами. Такие случаи отмечены в Кузбассе, в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах и др.

Катастрофические экологические явления с жертвами среди населения из-за отсутствия таких мероприятий отмечены в Кузбассе и Восточном Донбассе [1].

В одной из работ отмечено, что «ни на одной шахте Ростовской и Кемеровской областей не завершены работы по ликвидации .... Неполная и несвоевременная реализация технических проектов ликвидации шахт создает угрозу возникновения крупномасштабных техногенных аварий и катастроф, затопления действующих шахт и выхода агрессивных неочищенных шахтных вод на поверхность, попадания их в реки, подтопления населенных пунктов» [2]. В результате наносится вред не только окружающей среде в районе природопользования, но и экономике страны в целом, так как государство вынуждено тратить значительные средства на ликвидацию неблагоприятных последствий. Действующее на сегодняшний день законодательство об охране окружающей среды позволяет избежать выполнения установленных законодательством обязательств в части осуществления мероприятий, направленных на обеспечение рационального использования и охрану природных ресурсов. Например, реализация нормы части 6 статьи 26 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающей обязанность несения расходов пользователем недр на ликвидацию и консервацию горных выработок и иных сооружений, затруднена тем, что, во-первых, отсутствуют стимулы, побуждающие пользователя недр создавать фонд на эти мероприятия. Во-вторых, как правило, отсутствуют необходимые средства на такие мероприятия из-за того, что на конечных этапах разработки месторождения наступает стадия его истощения, в результате недропользователь должен вкладывать значительные средства на обогатительные и иные работы, повышающие рентабельность месторождения, что значительно сокращает его прибыль. В-третьих, в законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие наличие в лицензии календарных сроков выполнения отдельных этапов работ, включающих такой важный этап, как проведение ликвидационных и консервационных мероприятий в рамках действующей лицензии.

Перечисленные недостатки обусловлены тем, что законодательство не учитывает специфику функционирования некоторых отраслей промышленного производства, особенно предприятий горнодобывающего комплекса. Специфика процесса пользования недрами такова, что в подавляющем большинстве случаев воздействие на комплекс массива пород во много раз усиливается при прекращении деятельности, связанной с использованием недрами.

Именно с этим связано значительно увеличившееся количество техногенных аварий и катастроф, которые проявляются по прошествии длительного времени после прекращения недропользования. Специалистам известно, что без проведения консервационных, ликвидационных и рекультивационных мероприятий, в которых задействовано специальное технико-технологическое оборудование, процессы, которые повсеместно отмечены при нарушении сплошности структуры толщи пород, могут иметь катастрофические последствия. А именно от результатов ликвидационных и консервационных мероприятий зависит экологическая обстановка территории, на которой осуществлялось недропользование.

Возникают вопросы, кем и за чей счет должны быть проведены указанные мероприятия, отсутствие которых наносит значительный вред не только природным ресурсам, но и окружающей среде. Ликвидация последствий такого вреда, на сегодняшний день, ложится на собственника таких ресурсов – государство. Поэтому на данном этапе развития законода-

тельства, а также горнодобывающей отрасли, свою существенную роль может сыграть неиспользованный превентивный потенциал правовых мер. Закрепление в законодательстве о недрах обязанности природопользователя по организации ликвидационного фонда позволит решить перечисленные выше проблемы. Один из вариантов решения проблем, связанных с обеспечением обязательств по ликвидационным, консервационным и рекультивационным мероприятиям, а также формированию средств на возмещение вреда, причиненного природным ресурсам и охране окружающей среды, – создание ликвидационного фонда.

На примере недропользования опыт создания такого фонда в современном законодательстве Российской Федерации имеется. Постановлением Правительства Российской Федерации от 08 июля 1999 г. № 741 утверждено Положение о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции. Однако применять такое Положение к правоотношениям, возникающим в связи с использованием недрами на основании лицензии, без внесения изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах», невозможно. Это обусловлено следующими особенностями ликвидационных и консервационных работ: такие работы целесообразно рассматривать как отдельный, достаточно сложный комплекс мероприятий, который должен быть установлен в статье 6 этого Закона; указанный комплекс должен выполняться в соответствии с утвержденным проектом (пункт 10 статьи 12); такие работы связаны с воздействием на окружающую среду в рамках правоотношений, регулируемых нормами Закона Российской Федерации «О недрах». Наличие такого фонда выгодно субъекту предпринимательской деятельности.

Такая выгода обусловлена тем, что эти средства будут уже заранее предусмотрены в инвестиционном проекте и по окончании деятельности у природопользователя не будет проблем с поиском дополнительных средств на дорогостоящие мероприятия, связанные с ликвидацией и консервацией результатов своей деятельности, а также на возмещение вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушения природоресурсного и экологического законодательства. Оставшиеся средства, после проведения указанных мероприятий, должны быть возвращены природопользователю. Проведение консервационных, ликвидационных и рекультивационных мероприятий могло бы осуществляться как самим природопользователем, так и сторонней организацией, за счет средств ликвидационного фонда.

При этом в случае проведения указанных мероприятий сторонней организацией, следует законодательно закрепить возможность их осуществления на основании разрешения соответствующего органа управления, удостоверенного разрешением на природопользование, либо на основании договора подряда. В последнем случае правоотношения должны регулироваться Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Следует предположить, что в случае отказа природопользователя от выполнения указанных мероприятий собственными возможностями, предоставление права на их проведение должно осуществляться по результатам тендеров. Такие мероприятия также могут быть направлены на извлечение прибыли, связанной с получением дополнительной, в том числе геологической информации, которая, в большинстве случаев, представляет коммерческий интерес. Это обстоятельство является дополнительным стимулом для их проведения.

Очевидно, что средства ликвидационного фонда должны содержаться на специальных депозитах соответствующих банковских учреждений. При этом распорядителем таких средств должен быть соответствующий орган управления.

Необходима также разработка и законодательное закрепление обязанности передачи технического оборудования и соответствующей документации, обеспечивающих технико-технологический процесс реализации консервационных, ликвидационных и рекультивационных мероприятий от субъекта предпринимательской деятельности, право природопользования которого прекращено, лицу, осуществляющему эти мероприятия. В связи с этим следует также разработать и утвердить порядок такой передачи.

Консервационные, ликвидационные и рекультивационные мероприятия, а также работы, связанные с устранением вреда, причиненного природным ресурсам вследствие нарушения природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды, должны проводиться в рамках правоотношений, удостоверенных соответствующим разрешением на природопользование, за счет средств ликвидационного фонда. Понятно, что такие работы обуславливают функционирование технико-технологического оборудования как одного из элементов имущественного комплекса, которым является горное предприятие. Поэтому в природоресурсном законодательстве следует закрепить соответствующие виды работ. В частности, статью 6 Закона Российской Федерации «О недрах» необходимо дополнить нормами, предусматривающими следующие виды пользования недрами:

- работы по ликвидации горных выработок с последующими мониторинговыми мероприятиями до полной, безопасной для окружающей среды, населения и инженерных сооружений, стабилизации массива;

- консервационные работы с последующим поддержанием участка недр в безопасном для людей и окружающей среды состоянии.

Введение указанных видов работ позволит осуществлять контрольно-надзорные мероприятия, предусмотренные статьями 37 и 38 Закона Российской Федерации «О недрах», в рамках правоотношений, установленных лицензией на пользование недрами.

Кроме этого, такие работы позволят предотвратить аварийные и катастрофические ситуации при несанкционированном прекращении права природопользования.

*Список использованной литературы:*

1. См.: Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 26. С. 2.

2. Грицков В.В. О совершенствовании надзорной деятельности в области охраны недр // Материалы семинара «Совершенствование государственного надзора и контроля за охраной недр». М., 2006. С. 24.

**Р.А. Парфенова**  
**(науч. рук. С.Б. Аникин)**

## **ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ**

Обеспечение экологической безопасности государства является одной из приоритетных задач Российской Федерации. Важнейшее значение в данной сфере придается эффективному функционированию и совершенствованию системы особо охраняемых природных территорий. Как правило, в основе классификации особо охраняемых природных территорий могут находиться различные основания. Так, Н.Н. Попова выделяет следующие: назначение территорий, экологическая либо социально-экономическая характеристика определенной территории, численность населения и специфика его расселения на определенной территории и т.д. [1]. По справедливому замечанию Н.Е. Ивановой, российское законодательство выделяет особо охраняемые природные территории как объекты общенационального достояния.

В связи с этим нормы экологического права должны «поддерживаться» всем законодательством в целом, обеспечивая всестороннюю правовую защиту таких территорий. Установление адекватного правового режима данных территорий направлено на обеспечение экологических интересов не только российского, но и мирового сообщества [2].

По мнению Е.А. Галиновской, правовой режим особо охраняемых природных территорий представляет собой совокупность специфических дозволений и запретов, содержащихся

в федеральном и региональном законодательстве. Данные дозволения и запреты обращены к природопользователям по поводу осуществления ими любой деятельности, которая соответствует или противоречит целям и задачам особо охраняемых природных территорий и может нанести (наносит) ущерб природным комплексам, объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и т.д. [3].

К особенностям правового режима особо охраняемых природных территорий А.В. Кузнецова относит деление правовых режимов на два основных вида:

- общий, то есть базовый правовой режим, который устанавливается в отношении всех категорий природных территорий;
- особый, то есть детальный правовой режим, который устанавливается для каждой индивидуальной территории.

К критериям базового правового режима следует отнести определение участков земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, с располагающимися природными комплексами и объектами, имеющими особое природоохранное значение и т.д. Данные территории должны быть изъяты (полностью или частично) решениями органов власти из хозяйственного использования [4]. Особый правовой режим заключается в определении уникальности каждой особо охраняемой территории и закреплении составляющих эту уникальность элементов в федеральных законах и подзаконных нормативных актах.

Ряд ученых определяют установление режима особой охраны для конкретных особо охраняемых природных территорий, как правовой механизм, позволяющий коррелировать общие требования законодательства о режиме таких территорий с учетом их индивидуальных характеристик. При этом особый режим охраны представляет собой урегулированную систему административных мер (запрещающих либо предписывающих осуществление конкретных действий) на тех территориях, для которых закреплён статус особо охраняемых природных территорий [5]. Этот механизм закладывается в основу обеспечения административно-правовой охраны особо охраняемых территорий всех категорий.

Специфика правового режима национальных парков отражается в нормативно-правовых документах, принимаемых при создании территорий подобного назначения. Режим особой охраны территорий национальных парков в соответствии со статьей 15 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» индивидуализируется спецификой зонирования с выделением заповедной зоны, особо охраняемой зоны, рекреационной зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, зоны хозяйственного назначения, зоны традиционного экстенсивного природопользования [6].

Характерным и значимым в определении административно-правового режима национального парка является дифференцированный подход в зонообразовании национальных парков. Подобный подход позволяет наиболее полно учитывать региональные природные особенности, историко-культурную значимость отдельных объектов национального парка и их специфику охраны, что, в свою очередь, определяет содержание правового режима (разрешительные или запретительные меры) для каждой конкретной зоны.

Считаем необходимым отметить, что запреты на отдельные виды деятельности на территориях национальных парков напрямую связаны с основными задачами того или иного национального парка, географическим положением и экономическим развитием региона.

Так, на территории национального парка «Русская Арктика» запрещена деятельность, которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

- использование недр (геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых);
- нарушение почвенного покрова;
- изменение гидрологического режима;
- промысловая, любительская и спортивная охота;
- промышленное, прибрежное, любительское и спортивное рыболовство и т.д. [7].

На территории Хвалынского национального парка так же запрещается деятельность, которая наносит ущерб охраняемым объектам национального парка в характерных природно-климатических, географических и социально-экономических условиях:

- разведка и разработка полезных ископаемых;
- нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- изменение гидрологического режима;
- предоставление на территории национального парка садоводческих и дачных участков;
- строительство линейных объектов (магистральные дороги, трубопроводы, линии электропередач);
- строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национального парка [8].

Таким образом, режим особой охраны территории национального парка включает конкретно установленные ограничения прав неопределенного круга лиц, основанные на учете специфических региональных (географических, социальных и экономических) особенностей.

По мнению О.Л. Дубовик, в содержание режима особой охраны следует относить отдельные полномочия федеральных органов исполнительной власти по введению запретов и ограничений в хозяйственной деятельности на территориях национальных парков, а также порядок закрепления данных требований и осуществления надзора за их соблюдением [9]. Поэтому степень разработанности правового режима национального парка должна быть адекватной уровню экологических и социально-экономических запросов современного общества, связанных с обеспечением экологической безопасности на территории Российской Федерации.

#### *Список использованной литературы:*

1. Попова Н.Н. Территория как объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 9–11.
2. Иванова Е.Н. Вопросы государственного кадастрового учета земель особо охраняемых природных территорий // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 110–116.
3. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015. 272 с.
4. Кузнецова А.В. Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий города Москвы // Экологическое право. 2008. № 4. С. 11–14.
5. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Д.Б. Горохов и др.; отв. ред. Е.Л. Минина. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2016. 328 с.
6. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
7. Приказ Минприроды РФ от 04 октября 2011 г. № 806 «Об утверждении Положения о национальном парке «Русская Арктика» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02.12.2011 № 22490) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.
8. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 06 июня 2003 № 521 «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Хвалынский» (ред. от 26.03.2009) // Документ в данном виде опубликован не был / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.02.2019).
9. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). 2-е издание, переработанное и дополненное / под ред. О.Л. Дубовик // Подготовлен для системы Консультант Плюс (дата обращения 25.02.2019).

## **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Утвержденной в 2017 году Стратегией экологической безопасности РФ определены основные угрозы данного вида национальной безопасности страны. К ним относятся: «загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов, накопление отходов производства и потребления, наличие значительного количества объектов накопленного вреда, причиненного окружающей среде, усиление деградации земель и почв, сокращение видового разнообразия животного и растительного мира» [1]. Одной из целей обеспечения экологической безопасности является гарантирование каждому права на благоприятные условия жизнедеятельности, что справедливо отмечается в науке в качестве одного из основных принципов экологического законодательства [2]. Стоит согласиться с мнением А.П. Анисимова, рассматривающего право на благоприятную окружающую среду, как «...возможность для каждого человека, народов и всего человечества существовать при таком состоянии биосферы Земли, которое обеспечивает максимальный уровень физического и психического здоровья, а также использовать систему средств, устраняющих глобальные угрозы биосфере, вызванные человеческой жизнедеятельностью» [3]. Понятие «благоприятная окружающая среда» непосредственно связано с понятием «среда обитания».

Нормативное определение понятия «среда обитания» предусмотрено ст. 1 Федерального закона «О социально-эпидемиологическом благополучии населения». Согласно цитируемой норме, «среда обитания - совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека» [4]. В свою очередь, под факторами среды обитания тем же законом понимается «биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и иные излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные факторы среды обитания, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений» [5]. Кроме законодательного обоснования, необходимо также отметить и большое количество искусственных объектов среды обитания человека (т.е. собственно антропогенных объектов), которые одновременно выступают в качестве компонентов окружающей среды. Лес, традиционно рассматриваемый не только как важнейшая составляющая биологического разнообразия, сложная экосистема, влияющая на благоприятность и качество среды жизнедеятельности человека, но и как важный производственный ресурс, несомненно, должен иметь специально регламентированные механизмы своего восстановления и защиты. Люди часто не задумываются о будущем, используя безвозвратно все природные и не природные ресурсы. Конечно, некоторые из них являются возобновляемыми, например такие, как вода или лес. Однако в настоящее время сам человек забывает о длительности этого процесса.

Масштабность проблемы подчеркивается Президентом РФ - в абзаце 9, п. «б», ч. 7 Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [6]: «сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений». Поскольку при законных рубках не всегда осуществляется контроль над восстановлением насаждений, необходимо использовать данный ресурс по максимуму - другими словами, даже при переработке.

Также 1 июля 2019 года вступит в силу Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» [7], который запрещает осуществлять любую нецелевую деятельность в защищенных лесах, что подчеркивает и необходимость безотходного производства обработки деревьев, чтобы сохранить как можно больше лесов в Российской Федерации. Нами предлагается следующая альтернатива. Как известно, сейчас существует большой спрос на изделия из дерева, как экологически чистого сырья: строительство, мебель, бумага, искусственные ткани и др. Следовательно, необходимо обязать предприятия, непосредственно занимающиеся деревообрабатывающей промышленностью, обеспечивать параллельно безотходное производство. Таким образом, актуальными будут законопроекты, поощряющие вторичное использование данного сырья.

Весьма интересной и эффективной в практическом применении представляется здесь позиция Д.А. Абезина и А.П. Анисимова, которые предлагают государству установить правовые рамки для экономической деятельности, которые позволили бы обеспечить рентабельность переработки отходов для бизнеса, сделав при этом максимально невыгодной уплату штрафов [8]. Такое повторное использование долго возобновляемых природных ресурсов (деревьев) имеют следующие преимущества: во-первых, сбережение ресурсов, сокращение их добычи; во-вторых, увеличение рабочих мест на предприятиях; в-третьих, сокращение пагубного влияния на экологию со стороны техники. Таким образом, огромное природоохранное и хозяйственное значение, которое имеют лесные участки в России, обусловлено не только огромной долей, которую они занимают в составе земельных ресурсов, но и их ролью в обеспечении благополучной экологической ситуации и качества жизни людей. Соответственно, в современных условиях растущего потребления природных ресурсов, сложности и длительности восстановления лесов требуется пересмотр существующих подходов к правовому обеспечению лесопользования в нашей стране, и выработка новых.

*Список использованной литературы:*

1. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

2. Рыженков А.Я. Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека в экологическом праве: вопросы теории // Юристъ-правоведь. 2015. № 4. С. 80.

3. Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1997. С. 13.

4. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 1993. № 14. Ст. 1650.

5. Там же.

6. Указ Президента № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный Интернет-портал правовой информации [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru) (дата обращения 07.05.2018).

7. Федеральный закон от 27.12.2018 № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8464.

8. Абезин Д.А., Анисимов А.П. Теория циркулярной экономики и перспективы ее влияния на законодательство об отходах производства и потребления // Вестник Северокавказского федерального университета. Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 3. С. 144.

## **ЗАПРЕТ И ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

На сегодняшний день главной экологической проблемой являются выбросы загрязняющих веществ в атмосферу и гидросферу от работы предприятия. Отходы от деятельности промышленных предприятий загрязняют окружающую среду, что впоследствии негативно сказывается на состоянии растительного и животного мира, а также на здоровье людей.

Для обеспечения правомерного поведения природопользователей и пресечения правонарушений в области охраны окружающей среды, органы государственной власти наделены определенными полномочиями. В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации, субъект имеет право получить достоверную информацию об окружающей среде и работе промышленных предприятий, а также вправе требовать компенсацию морального вреда, который был причинен экологическим правонарушением [1].

Данное право может быть обеспечено путем реализации механизма запрета, ограничения или приостановления незаконной деятельности предприятий. Так, статья 1065 Гражданского Кодекса Российской Федерации регламентирует возможность в судебном порядке запретить деятельность производственных предприятий, которые причиняют вред или создают угрозу причинения вреда окружающей среде [2]. Обратимся к правоприменительной практике по рассматриваемой статье. Омский межрайонный природоохранный прокурор Ленинского АО г. Омска обратился в Ленинский районный суд города Омска с требованиями к ООО ПКТП «Транспорт» о приостановке выбросов вредных веществ в атмосферу до получения разрешения на выброс. Предприятием разработан новый проект нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ в атмосферный воздух. В настоящее время новое разрешение ООО ПКТП «Транспорт» не получено, при этом источники выбросов эксплуатируются. Суд решил обязать ООО «Транспорт» прекратить выброс вредных веществ в атмосферу до получения соответствующего разрешения [3]. Запрет деятельности предприятий предотвращает опасность причинения вреда экологии в будущем. В рассмотренном примере судебной практики можно увидеть, что в связи с изменениями нормативов выбросов в окружающую среду, приостанавливается работа всего предприятия в целом. Данная мера является обеспечением экологической безопасности, которая позволяет уменьшить вред окружающей среде. Одним из многочисленных примеров загрязнения водоемов на территории Российской Федерации является деятельность аэропорта Пулково, которая связана со сбросом около 2,5 тыс. тонн жидкости от обледенения в Новый канал [4]. Для решения данной проблемы необходимо пресечь деятельность, создающую угрозу экологической безопасности, путем обращения с иском в суд, и расторгнуть договор с аэропортом о водопользовании. Обязать ответчика возместить вред, причиненный окружающей среде, а также прекратить сброс отходов в реку [5].

В связи с ухудшением экологической обстановки в Российской Федерации, охраной экологической безопасности занялись государственные органы власти на федеральном уровне. Проблема экологической безопасности был посвящен доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина за 2011 год. Владимир Петрович обратил внимание на загрязнение воды в акватории Охотского моря, которое происходит ввиду затопления 1987-м и 1997 году двух радиоизотопных термоэлектрических генераторов (РИТЭГ). Экологическая катастрофа привлекла внимание государственных органов на федеральном уровне. В настоящее время Контрольное управление Президента Российской Федерации проинформировало Уполномоченного о том, что мероприятия по поиску и подъему РИТЭГов поручено учесть в федеральной целевой программе «Экологическая безопасность

России на 2012-2020 годы». Данная мера позволит улучшить поиски затопленных генераторов, а впоследствии и уменьшить площадь загрязнения воды [6].

Предприняты попытки решения экологических проблем и на уровне законодательства. 7 июля 2017 года на заседании координационного совета Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова высказала необходимость создания Экологического кодекса. По ее словам, создание Экологического кодекса поможет объединить разрозненные правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере, а также способствует введению правовых норм, которые регламентируют порядок возмещения вреда здоровью людей, причиненного экологическим правонарушением [7]. Я поддерживаю необходимость создания Экологического кодекса. Считаю целесообразным создание экологических судов, которые рассматривали бы дела, связанные с экологическими преступлениями, и выносили постановления о приостановлении деятельности предприятий, создающих угрозу экологической безопасности, в упрощенном порядке. Также необходимо в Уголовном кодексе произвести увеличение штрафов за экологические преступления, которые повлекли за собой изменение природных свойств воды, воздуха или почвы.

*Список использованной литературы:*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 03.03.2019).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2 // Российская газета. 1996. № 23, 6 февраля / <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 03.03.2019).
3. Судебные и нормативные акты Российской Федерации // <https://www.sudact.ru/regular/doc/otM5sW5Ebmd4/> (дата обращения 03.03.2019).
4. Интернет газета сегодня // <https://neva.today/news/reka-novaya-ubita-ekologi-vinyat-v-zagryaznenii-vodoema-aeroport-pulkovo-156471/>. (дата обращения 03.03.2019).
5. Интернет газета сегодня // <https://neva.today/news/reka-novaya-ubita-ekologi-vinyat-v-zagryaznenii-vodoema-aeroport-pulkovo-156471/> (дата обращения 03.03.2019).
6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2011 г. // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=526573#05999701599057816> (дата обращения 03.03.2019).
7. Российское агентство правовой и судебной информации. Электронный ресурс // [http://rapsinews.ru/incident\\_news/20170725/279490635.html](http://rapsinews.ru/incident_news/20170725/279490635.html) (дата обращения 03.03.2019).

**Ю.А. Плотникова,  
Е.А. Тарасова**

## **НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА И ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ АТОМНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ**

Проблема установления уполномоченными органами власти нормативов выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и сбросов радиоактивных веществ в водные объекты и взимания платы за соответствующее негативное воздействие на компоненты природной среды в соответствии с требованиями законодательства, несомненно, является актуальной, требующая изучения теоретических и практических аспектов для ее разрешения в

контексте соблюдения этих нормативов в целях обеспечения экологической безопасности в стране целом, при эксплуатации объектов атомной энергетики, в частности.

Нормирование в области охраны окружающей среды является основополагающим юридическим критерием определения благоприятного состояния окружающей среды и правовым инструментом, направленность которого заключается в установлении научно обоснованных пределов негативного воздействия на компоненты природной среды исходя из общественных потребностей в сохранении количественных и качественных характеристик окружающей среды. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает в ст. 19, что «нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях гарантирующего сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности для предотвращения и снижения ее негативного воздействия на окружающую среду, которое заключается в установлении нормативов качества и воздействия на окружающую среду при осуществляемом воздействии природопользователей» [1]. Вместе с тем следует сказать и о том, что в соответствии со ст. 22 «нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов радиоактивных веществ устанавливаются для стационарных источников разрешениями на выбросы радиоактивных веществ, разрешениями на сбросы радиоактивных веществ, выдаваемыми уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти» [1]. Порядок разработки, установления нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ, а также порядок выдачи разрешений устанавливается Правительством Российской Федерации [2]. В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждены правила, определяющие порядок разработки и установления нормативов допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты. Также определена процедура получения разрешений на выбросы радиоактивных веществ в атмосферный воздух и сбросы радиоактивных веществ в водные объекты [2].

Специалистами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору утверждены методики и методы разработки нормативов выбросов и нормативов сбросов, используемые при определении нормативов выбросов и сбросов: методика разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух [3], методика разработки нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты для водопользователей [4].

В дополнение к вышесказанному укажем, что нормативы выбросов и сбросов применимы только в отношении радиоактивных изотопов (в элементной форме) и в виде соединений, которые входят в перечень загрязняющих веществ. К веществам, указанным в данном перечне, в обязательном порядке применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 г. [5].

В данном случае объектами применения нормативов выбросов и сбросов радиоактивных веществ являются вводимые в эксплуатацию новые и реконструированные объекты хозяйственной и иной деятельности (при учете проектной документации на стационарные источники выбросов и сбросов), а также в отношении функционирующих (действующих) объектов хозяйственной и иной деятельности (при учете сведений инвентаризации выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и сбросов таких веществ в водные объекты).

К работе по установлению таких нормативов привлекается Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Основной функцией Роспотребнадзора в данном случае является подтверждение соответствия разработанных нормативов выбросов и сбросов действующим санитарным правилам [6].

Вышеуказанные нормативы устанавливаются разрешениями для объектов использования атомной энергии, входящих в перечень объектов использования атомной энергии. В от-

ношении данных объектов атомной энергии вводится режим постоянного государственного надзора, порядок проведения которого утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. [7]. Например, ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов, ядерные материалы, хранилища радиоактивных отходов (АО «Государственный научный центр Российской Федерации – Физико-энергетический институт имени А.И. Лейпунского», г. Обнинск) и ядерные установки, радиационные источники, пункты хранения ядерных материалов, хранилища радиоактивных отходов (ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», г. Москва).

Разрешения выдаются сроком на семь лет при условии соблюдения требований действующего законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в части уплаты государственной пошлины. Законодатель определил, что при подаче заявления, в котором содержатся сведения о юридическом лице (наименование, место нахождения) или о индивидуальном предпринимателе (идентификационный номер налогоплательщика, реквизиты документа о постановке соискателя разрешения на учет в налоговом органе), месте нахождения эксплуатируемых или вводимых в эксплуатацию стационарных источников выбросов и сбросов, должны прилагаться определенные документы. Стоит обратить внимание, что список прилагаемых документов является исчерпывающим и состоит из: копий учредительных документов и реквизитов документов (в случае пользования водным объектом); санитарно-эпидемиологического заключения; документов об уплате государственной пошлины и полномочий лица на осуществление действий от имени заявителя. Необходимым условием является инвентаризация выбросов и сбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и в водные объекты, а также предоставление проектной документации строящихся, вводимых в эксплуатацию и реконструируемых объектов атомной энергетики. Все документы должны быть представлены в двойном экземпляре с обязательной описью прилагаемых документов.

Таким образом, нормирование в области охраны атмосферного воздуха и водных объектов при эксплуатации объектов атомной энергетики является важнейшим правовым инструментом эффективного государственного управления в области сохранения, рационального и непрерывного использования компонентов природной среды и устойчивого функционирования естественных экосистем в аспекте обеспечения экологической безопасности страны.

#### *Список использованной литературы:*

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
2. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2018 г. № 731 «О нормативах допустимых выбросов радиоактивных веществ и нормативах допустимых сбросов радиоактивных веществ, а также о выдаче разрешений на выбросы радиоактивных веществ, разрешений на сбросы радиоактивных веществ» (вместе с «Правилами разработки и установления нормативов допустимых выбросов радиоактивных веществ, нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ, а также выдачи разрешений на выбросы радиоактивных веществ, разрешений на сбросы радиоактивных веществ») // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4084.
3. Приказ Ростехнадзора от 28 июня 2017 г. № 233 «О внесении изменений в Методику разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух, утвержденную приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 ноября 2012 г. № 639» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.08.2017 № 47824) // URL: [http:// www.hravo.gov.ru](http://www.hravo.gov.ru) (дата обращения 25.02.2019).

4. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (ред. от 06.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

5. Распоряжение Правительства РФ от 08 июля 2015 г. № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4524.

6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (ред. от 24.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

7. Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. № 610-р «Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора» (ред. от 20.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 18. Ст. 2261.

**В.А. Пономаренко**  
(науч. рук. А.Н. Захарин)

## **О ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

В большинстве развивающихся стран вопросы обеспечения экологической безопасности, в том числе сохранения биологического разнообразия, признаются важным направлением государственной политики. Это обусловлено, прежде всего, недопустимостью губительного воздействия на окружающую среду, которое может повлечь за собой безвозвратную утрату видов фауны и флоры. Последствия этих процессов непредсказуемы и представляют угрозу для всего человечества. Выявление проблемных аспектов проводимой в этом направлении деятельности, а также недостаточность международного и национального регулирования, отвечающего современному состоянию общества и учитывающего современные достижения науки, будет способствовать совершенствованию системы правоотношений, направленных на сохранение биологического разнообразия, охраны окружающей среды в целом. Существенный вклад в решении данных вопросов способна внести именно Россия. Это обусловлено огромными, а местами и уникальными территориями, на которых сосредоточен значительный потенциал биологического разнообразия. Анализируя действующее законодательство, можно отметить, что в качестве приоритетного направления модернизации экономики выступает экологизация экономического развития РФ [6].

Предполагается переход к инновационному социально-ориентированному типу развития. Принимаются различные государственные программы и стратегии долгосрочного развития, нацеленные на достижение экологической безопасности.

Что же собой представляет экологическая безопасность, и какую роль в ней играет биологическое разнообразие? Легальное определение можно встретить в ст. 1 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где под экологической безопасностью понимается 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 [1].

Данный подход к определению является весьма удачным, поскольку учитывается само негативное воздействие, которое и является основным источником опасности.

В Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года к глобальным вызовам экологической безопасности отнесено сокращение биологического разнообразия. Однако серьезной нормативно-правовой проблемой является отсутствие четко обозначенных в ней приоритетных направлений.

В разделе IV – «Цели, основные задачи, приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности» – отсутствуют поставленные приоритеты и не обозначены меры по сохранению биологического разнообразия. Это, в свою очередь, порождает неопределенность в выборе первоначального направления для разрешения насущных проблем. То есть, выделена только стратегическая цель – предвосхищаемый результат, и не определены те сферы, которые должны занимать первенствующее значение в решении вопросов немедленного урегулирования [3, с. 2].

В полной мере это касается сохранения биологического разнообразия. Ведь этот вопрос является глобальным и требует повышенного внимания. Его максимальное сохранение необходимо для существования жизни на Земле. Условия нарушенного климата, сокращение организмов, обитающих в реках и океанах, истощение почв, вырубка лесов – все это приводит к сокращению биологического разнообразия. Оно обеспечивает генетическими ресурсами сельское хозяйство, составляет биологическую базу для всемирной продовольственной безопасности. Несмотря на положительные тенденции развития законодательства в сфере охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия, ряд проблем остается неурегулированным. В их числе нелегальная эксплуатация биоресурсов.

По подсчетам экспертов, объемы нелегальной добычи леса, ценных видов рыб и морских биоресурсов иногда сопоставимы с легальными. Причины этих посягательств кроются, прежде всего, в несовершенстве экономических отношений в области природопользования, в противоречиях и недостатках планирования и осуществления деятельности в отдельных отраслях российского национального хозяйства [4, с. 75]. Большая прибыль на черном рынке и отсутствие государственного контроля, недостаточно высокие штрафы, но главное – слабая реализация принципа неотвратимости ответственности. Для решения данной комплексной проблемы необходимо активизировать деятельность правоохранительных и надзорных органов, выявлять коррумпированные элементы и пресекать деятельность браконьерских формирований. Бесконтрольная охота приводит к значительному сокращению численности животных и птиц. Так, например, среди орнитологов активно обсуждается необходимость установления жесткого контроля в отношении гусиной охоты. Это связано с активным использованием незаконных средств охоты. В п. 52.14 Приказа Минприроды РФ от 16.11.2010 № 512 «Об утверждении правил охоты» установлен запрет на использование во время охоты электронных устройств, имитирующих звуки, издаваемые охотничьими животными и иными животными [2]. Однако на сегодняшний день большинством охотников используются электронные манки, а значит, этот запрет игнорируется. Кроме того, их можно приобрести свободно в любом охотничьем магазине. Но их повсеместное использование ставит под угрозу существование этих птиц. Принято считать, что наибольшее воздействие на состояние среды обитания и жизнедеятельность человека оказывает текущая хозяйственная деятельность. Антропогенные нагрузки влекут необратимые нарушения, причиняющие невосполнимый вред природе и живым организмам. Но еще одним негативным результатом, влияющим на деятельность экосистем, является определение и ликвидация накопленного экологического ущерба, под которым понимается причинение вреда окружающей среде, здоровью населения и природным ресурсам. Речь идет, прежде всего, о проблеме образования отходов [5, с. 82].

Все большую актуальность приобретает проблема массового, бесконтрольного производства пластика. Несмотря на мировую тенденцию к разделению и переработке отходов, в РФ данная сфера практически не регулируется. Лишь 5% от всего пластикового мусора в конечном итоге подвергается переработке, а остальной попадает в воду, почву и начинает распадаться на мелкие частицы – «микропластик». Примерно 800 видов животных сегодня находятся под угрозой вымирания из-за поедания и отравления пластиком.

В этой связи становится очевидной необходимость урегулирования деятельности заводов-производителей пластика, стимулирования их к применению экологических технологий и использованию переработки пластика путем установления льгот, а также распределения финансовой ответственности. Так как значительная часть пластика импортируется, повышение таможенных пошлин на ввоз сделает его невыгодным. Для достижения приемлемых результатов, необходимо активное международное сотрудничество.

Наличие этих и других пробелов в российском законодательстве объясняется недостаточностью внимания к рассматриваемой проблематике государственных структур и средств массовой информации. В недостаточной мере развивается система экологического образования. Как справедливо отмечают некоторые исследователи, причинами экологического кризиса являются «антропогенный характер и его социально-политические корни, с одной стороны, а с другой – экологический нигилизм лиц, принимающих решения, и экологическое невежество значительной части населения» [7].

На существующие проблемы нужно обращать внимание, повышать уровень экологического правосознания. Максимальное сохранение биологического разнообразия должно являться важной частью национальной экологической безопасности, ведь оно неразрывно связано с развитием человеческого общества и реализацией прав человека, когда речь идет о здоровье и процветании всего человечества.

#### *Список использованной литературы:*

1. Федеральный закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) «Об охране окружающей среды» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 5.03.2019.
2. Приказ Минприроды России от 16.11.2010 г. № 512 (ред. от 21.03.2018 г.) «Об утверждении Правил охоты» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 05.03.2019.
3. Глушко О.А. Приоритеты концепции экологической безопасности // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 109 (05). С. 1–12.
4. Каленов С. Е. Незаконная добыча водных биологических ресурсов: причины и предупреждение // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1. С. 75-79.
5. Макара С. В. Накопленный экологический вред: региональные акценты экологического риска // Правовые проблемы возмещения вреда, причинённого окружающей среде. 2017. № 1. С. 82–91.
6. Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации» // [https://wwf.ru/upload/iblock/6d3/www\\_natdoklad\\_final.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/6d3/www_natdoklad_final.pdf) (дата обращения 05.03.2019)
7. Рыженков А. Я. Актуальные проблемы реализации принципа сохранения биологического разнообразия // Власть Закона. 2017. № 1. С. 56–68.

**В.А. Попкова**

## **ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ставится задача обеспечения и поддержания высокого уровня национальной безопасности, которая включает экономическую и продовольственную безопасность, безопасность населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Улучшение качества окружающей среды и осуществление рационального природопользования является гарантом стабильного социально-экономического

развития страны и повышения качества жизни населения [1]. Развитие всех секторов экономики российского государства, вовлечение новых (мало освоенных) территорий в экономическую и социальную жизнь современной России приводит к увеличению объемов образования отходов производства и потребления. Так, по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, количество отходов за последние 10 лет возросло в два раза [2]. Однако, несмотря на ряд правовых новелл, направленных на модернизацию данной сферы деятельности, в частности, на вовлечение отходов во вторичное использование, экологическая ситуация в области обращения отходов и их безопасного удаления, остается напряженной.

К примеру, за 2017 год на территории Калининградской области Росприроднадзором выявлено 9 мест несанкционированного размещения отходов и 8 крупных несанкционированных свалок, площадь каждой из которых составляет от 2 до 9 га [3]. Такое несанкционированное размещение отходов негативно сказывается не только на общем состоянии окружающей среды (загрязнение земель, водных объектов, атмосферного воздуха), препятствует рациональному природопользованию, но и способствует социальной напряженности в отдельных регионах.

Нельзя не согласиться с И.А. Игнатевой, подчеркивающей значение правового регулирования в данной сфере, которое должно осуществляться таким образом, чтобы субъект хозяйственной (в том числе предпринимательской) и иной деятельности уже при разработке проектной документации обязан был осознавать себя субъектом деятельности по обращению с отходами, негативно влияющими как на состояние окружающей среды, так и на здоровье населения, что, в свою очередь, усложняет деятельность государства по обеспечению экологической безопасности в отдельных сферах природопользования. В этой связи особое значение приобретает алгоритм оформления документации, связанной с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов [4]. Отметим, что Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации проинформировало субъектов хозяйственной деятельности о существенных изменениях в сфере обращения отходов производства и потребления, касающихся преобразования порядка отчетности с января 2019 года [5].

Статьей 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрено деление предприятий на четыре категории опасности [6]. Так, юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям), которые осуществляют хозяйственную и иную деятельность на объектах I категории, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение устанавливаются на основе комплексного экологического разрешения.

В заявке на получение комплексного экологического разрешения указывается наименование, организационно-правовая форма, адрес юридического лица или место жительства индивидуального предпринимателя. К основным сведениям законодатель относит: код объекта (оказывающего негативное воздействие на окружающую среду); вид основной деятельности; виды и объем производимой продукции; перечень сырья, воды, видов энергии; информация об авариях и инцидентах с негативными последствиями для окружающей среды (произшедшие за предыдущие семь лет) и так далее.

Заявка на получение комплексного экологического разрешения представляется не позже двух месяцев до ввода в эксплуатацию вновь построенного, реконструированного объекта (оказывающего негативное воздействие на окружающую среду), либо за четыре месяца до окончания срока действующего комплексного экологического разрешения.

К обязанностям хозяйствующих субъектов на объектах II категории относится своевременное и полное информирование по объемам (массе) образовавшихся и размещенных отходов для внесения в декларацию о воздействии на окружающую среду. Она оформляется один раз в семь лет. Критериями являются: неизменность технологических процессов основных производств; неизменность характеристик (качественных и количественных) выбросов, сбросов загрязняющих веществ и так далее. Существенным дополнением стало предусмотренное законодателем освобождение от представления декларации о воздействии на окружающую

среду для объектов I, III и IV категорий. Данная Декларация содержит такие сведения как: код объекта (оказывающего негативное воздействие на окружающую среду); вид основной деятельности, виды (объемы) производимой продукции; перечень природоохранных мероприятий; сведения об авариях (инцидентах) за последние семь лет, негативно влияющие на состояние окружающей среды; объем (масса) выбросов и сбросов загрязняющих веществ; данные о программах производственного экологического контроля.

Хозяйствующие субъекты на объектах III категории обязаны представлять отчетность (в уведомительном порядке) об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов в федеральный орган исполнительной власти (уполномоченный Правительством Российской Федерации) либо исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. Уточним, что не требуется представления отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов при осуществлении хозяйственной деятельности на объектах IV категории [7].

Таким образом, комплексный анализ полученных данных позволит скорректировать направления деятельности по обращению с отходами и экологическому развитию отдельных регионов. Данные сведения лягут в основу грамотного, эффективного экономического и экологического развития отходов перерабатывающей промышленности, направленной на обеспечение экологической безопасности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») (ред. от 28.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
2. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. «За 10 лет почти на 50% вырос объем образования отходов»: глава Минприроды о майнинге, свалках и заботе об экологии // URL: <https://russian.rt.com/russia/article/488841-minprirody-donskoy-intervju> (дата обращения 25.02.2019).
3. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Выводы «регионального часа» Калининграда. По новой системе управления отходами свалки в границах населенных пунктов должны быть ликвидированы // URL: [http://www.mnr.gov.ru/press/news/vyvody\\_regionalnogo\\_chasa\\_kaliningrada\\_po\\_novoy\\_sisteme\\_upravleniya\\_otkhodami\\_svalki\\_v\\_granitsakh\\_na/?sphrase\\_id=11323424](http://www.mnr.gov.ru/press/news/vyvody_regionalnogo_chasa_kaliningrada_po_novoy_sisteme_upravleniya_otkhodami_svalki_v_granitsakh_na/?sphrase_id=11323424) (дата обращения 25.02.2019).
4. Игнатьева И.А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. 2018. № 1. С. 12-19.
5. Письмо Минприроды России от 15.01.2019 № 12-50/00178-ОГ «О предоставлении отчетности по отходам» // Документ опубликован не был / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.02.2019).
6. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

## ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ И ТАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГЕОПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ РАСЛЕДОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Безусловно, в своей работе автор придерживается парадигмы, высказанной французским философом, теоретиком культуры и истории Полем – Мишелем Фуко: истина и власть неразделимы. Главой государства издан Указ № 204 от 07.05.2019 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», в соответствии с которым в целях осуществления прорывного научно-технологического развития РФ утверждены национальные проекты, в том числе экология, наука.

В своем Послании Федеральному Собранию 20.02.2019 Президент РФ отдельно выделил, в том числе, и экологическую безопасность. Интересно подметить и нужное интервью Волгоградскому каналу телевидения в канун дня российской науки в 2019 году директора Волгоградского института управления доктора исторических наук, профессора Тюменцева И.О. Игорь Олегович аргументировано изложил свое видение на занятии научной деятельностью, приносящей только определенные практические результаты. Неоспоримо нужными являются слова в выступлении на научном семинаре 08.02.2019 декана юридического факультета Волгоградского института управления, кандидата юридических наук, доцента Егорова Андрея Валерьевича, о публикациях работ, носящих сугубо исследовательско-прикладной характер.

Процессуальная деятельность в рамках уголовного судопроизводства с учетом положений ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса РФ, осуществляется следователями и дознавателями в защиту прав и законных интересов личности, в том числе при расследовании экологических преступлений, предусмотренных главой 26 Уголовного кодекса РФ. Нетрудно заключить, что используя специальные знания в процессуальных и тактических действиях для установления пространственно-временных характеристик события преступления, органы предварительного расследования сталкиваются с масштабной вариативностью использования геопространственной информации со спутников, современных средств навигации (ССН), которые предназначены для формирования навигационных сигналов, передачи, приема, обработки, хранения и визуализации навигационной информации (пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности»).

Следует признать обоснованность выводов Н.Ю. Дусевой и В.Ю. Кузовлева о том, что процессуальные и тактические действия с учетом геопространственной информации позволяют решить определенные задачи, в числе которых: установление фигурантов и возможных свидетелей преступления; розыск лиц; установление места и обстоятельств совершения преступления; установления способов совершения преступления; установление алиби человека; поиск похищенного, установление факта и времени пребывания лица в определенном месте и маршрута его движения; проверки показаний о месте и времени определенного события; установление продолжительности пребывания лица в определенном месте; проверка факта совместного проживания разных лиц [1]. Представляется возможным добавить этот список и задачей по установлению координат с учетом геопространственной информации, для последующего отражения их в процессуальных действиях, имеющих доказательственную силу. Используя многолетний опыт службы в органах военной прокуратуры, Генеральной прокуратуры РФ, следственных отделах Следственного комитета РФ, автором применялось процессуальное действие с использованием возможностей космических аппаратов Роскосмос для раскрытия преступления о подрыве в 2007 году рейсового междугороднего автобуса, следовавшего по маршруту Пятигорск-Владикавказ.

Ответственные сотрудники Роскосмоса представили по требованию автора данные фотоснимков и диаграммы траектории движения спутников, заключение сотрудников. Они были осмотрены в соответствии со статьей 81 Уголовно-процессуального кодекса РФ следователем и приобщены к уголовному делу как доказательства, отвечающие требованиям статьи 84 процессуального закона, в качестве иных документов.

Инновационным трендом, безусловно, является предложение Дмитрия Олеговича Рогозина - главы «Роскосмос» - о создании системы спутников дистанционного зондирования Земли «Государево око», которая позволит мониторить динамику изменения всех процессов на Земле, в том числе по обеспечению экологической безопасности [2].

Использованию данных информации от космических аппаратов при расследовании и раскрытии преступлений посвятили свои труды ученые А.И. Дворкин, Е.П. Ищенко, В.Ю. Кузовлев, Н.Ю. Дусева, М.А. Бабакова и др. Нами предлагается внедрить в практическую деятельность правоохранительных органов использование геопространственной спутниковой информации в качестве уголовно-процессуальных доказательств. Переданная информация специалистами спутниковых систем, уверен, может применяться как самостоятельное доказательство, в качестве иных документов, а также использоваться при даче специалистами и экспертами заключений в рамках судебно-космической экспертизы.

Возможность использования спутниковых систем, проведение идентификации и экспертных исследований отмечается и в зарубежных источниках. Так Ву Kieron Monks в своей статье [3], в частности, ссылается на использование спутниковой съемки места происшествия для расследования преступления на шоссе недалеко от Манчестера, Северная Англия, при этом спутник обнаружил даже кроличью нору под кустами, а также помехи, вызванные снарядами дробовика, использовавшимися при стрельбе по глиняным голубям.

В статье также приводится мнение Ray Purdy, эксперта по спутникам в Университетском колледже Лондона, в частности, об экспертном толковании юридической приемлемости и установлении стандартов для использования спутников в уголовных делах, так как эпоха спутниковой борьбы с преступностью, по его мнению, уже наступила.

#### *Список использованной литературы:*

1. Кузовлев В.Ю. Использование возможностей средств навигации в установлении обстоятельств совершения преступлений // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 4-2. С 159-165.
2. «Из космоса видно все»: зачем Рогозину «Государево око» // URL: [https:// gazeta.ru/science/2019/01/18\\_a\\_12133915.shtml](https://gazeta.ru/science/2019/01/18_a_12133915.shtml) (дата обращения 18.02.2019).
3. Ву Kieron Monks Spy satellites fighting crime from space Updated 0941 GMT (1741 НКТ) August 12, 2014 // URL: <https://edition.cnn.com/2014/08/11/tech/innovation/spy-satellites-fighting-crime-from-space/> (дата обращения: 25.02.2019)

**Д. Сечин**

## **SMART CITY: ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

«Умный город» отличается инвестициями в человеческий и социальный капитал, а также в традиционную (транспортную), и современную (информационно коммуникационную) инфраструктуру, обеспечивающими экономический рост и высокий уровень жизни в совокупности с «умным» распределением ресурсов путем совместного управления [1, р. 50]. То есть концепция «smart city» является многогранной и комплексной. И одной из важнейших областей, затрагиваемых «умными городами», выступает экология.

«Smart city» должны значительно помочь в реализации и обеспечении права на благоприятную окружающую среду, закрепленного в статье 42 Конституции РФ [2], а также в многочисленных международных актах [3]. Однако становление и развитие «умных городов» должно сопровождаться правовым регулированием создающихся общественных отношений. Экологический потенциал концепции «умных городов» может быть успешно реализован в следующих областях: переработка мусора, энергоэффективность, транспорт, так как именно эти проблемные аспекты урбанистики наиболее подвластны модернизации через активное распространение информационных технологий.

Важной проблемой в городской среде является растущее число отходов, так, например, объем мусорных свалок увеличивается больше, чем на 5% в год [4, с. 188]. Среди детерминант такой тенденции можно выделить несколько способствующих общему экономическому благосостоянию факторов, таких как, например, прирост населения, высокая структура его доходов и образ жизни. Поэтому бессмысленно бороться с сокращением отходов, но целесообразно сосредоточить усилия на внедрение «умных» технологий в процесс переработки мусора. Наиболее важным этапом видится отдельный сбор мусора, так как без должной сортировки крайне затруднительно произвести дальнейшую переработку.

Интернет вещей может оказать значительную помощь в этой области. Также «умный» сбор мусора позволит экономить значительные средства. Так, британские власти сохраняют около 14 миллионов фунтов в год, благодаря активно используемым в мире «умным» контейнерам [5]. Они могут работать на солнечной энергии, и использовать технологию прессования мусора, тем самым сокращая издержки перевозки и утилизации [6, с. 150].

Важным аспектом распространения таких технологий является стимулирование. Стимулировать можно не только юридических лиц, занимающихся вывозом ТБО, что активно распространено в мире, и является одной из причин распространенности отдельного сбора мусора в Германии [7, с. 132], но и непосредственно самих граждан. Так, можно предположить, что «умные» контейнеры с помощью встроенных камер и датчиков смогут распознавать горожан и соответственно выплачивать им денежную сумму за правильно сортированный мусор или же накладывать определенные денежные санкции за нарушение установленного порядка. Однако эта технология не сможет получить должного развития без надлежащего правового оформления экономических поощрений. Так, нужно регламентировать систему опознавания лиц, и разрешить вытекающие вопросы конфиденциальности, а также конкретизировать порядок выплаты. Поэтому в «smart city» необходимы комплексные правовые инновации, направленные на стимулирование должного поведения у производителей отходов, а также на поощрение лиц, занимающихся устранением мусора.

Проблема автомобильного транспорта очень актуальна для «умного города». Транспортная отрасль оказывает деструктивное влияние на окружающую среду на всем пути существования транспорта [8, с. 120-121], поэтому одним из решений «smart city» является развитие общественного, беспилотного и электрического транспорта. Такие «умные» шаттлы уже тестируются в Швейцарии [9, р. 1571]. Они имеют множество преимуществ, среди которых главные, это повышение мобильности, и как следствие, оптимизация дорожного трафика, а также уменьшение загрязнения окружающей среды. Таким образом, они помогут защитить климат и окружающую среду [10, s. 180]. Однако здесь тоже необходимо совершенствовать правовое регулирование. Так, в юридической среде до сих пор не решен вопрос о деликтоспособности беспилотных автомобилей, несмотря на это, в мире уже происходили несчастные случаи, связанные с ними [11, с. 68-71]. Кроме того, в нормативных актах могут закрепляться определенные положения о контроле за вредным транспортом. Например, с 2007 года Нью-Йорк занимается регулированием стандартов выбросов и пробега такси. Это должно привести к сокращению на 50% выбросов углекислого газа среди автопарка такси [12, р. 179]. Также уместно говорить о дополнительном налогообложении на вредные автомобильные средства, которое должно стимулировать повсеместный переход на электромобили.

Обобщая вышесказанное, законодатель должен более строго подходить к деструктивному влиянию, что оказывают автомобили, и стимулировать, одновременно с регулированием, переход на безопасные и «зеленые» технологии.

Системообразующим компонентом в экологическом аспекте «smart city» выступает энергоэффективность, которая является одной из перспективнейших областей науки и модернизации. Так, Европейский Совет принял в 2007 экологический план, согласно которому в 2020 году необходимо повысить энергоэффективность на 20% и понизить объем потребления энергии [21, с. 13]. Барселона, общепризнанный «умный город», экономит больше девяти миллиардов евро в год, благодаря развивающейся системе управления эффективностью [14].

В России активные шаги начали предприниматься, в основном, после принятия в 2009 году Федерального закона № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15]. Со временем нормативная база расширялась сопутствующими Федеральными законами [16], а также подзаконными актами [17]. Так, распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации» устанавливает необходимость внедрения в течение 10-15 лет технологию «умных» электрических сетей. Отмечается, что эта технология поможет сократить издержки потребителей и повысить стабильность напряжения [18].

Однако недостаточная проработанность государственных программ и слабая экономико-правовая часть значительно затрудняет энергоэффективное строительство [19, с. 98-99], не только в обычных городах, но и в «умных». Стоит отметить, что именно правовой аспект развития энергоэффективности активно критикуется в экспертной среде [20, с. 57].

Здесь будет показателен пример зарубежных стран, где муниципалитеты наделены широкими возможностями по проведению экологической политики. В Лондоне существует так называемое «правило Мёртона», согласно которому на крупных разработках и предприятиях необходимо использовать 10% возобновляемой энергии [13, р. 88]. Такой положительный опыт может быть успешно перенят в российское законодательство и реализован на уровне муниципалитетов. На наш взгляд, существенным недостатком, объединяющим все эти области, является недостаточное количество полномочий у муниципалитетов по проведению своей экологической политики. Поскольку именно на муниципальном уровне происходит решение существующих локальных проблем, а также развитие перспективных программ, то необходимо отдавать муниципалитетам больше полномочий для независимого и оперативного осуществления своей деятельности. На данный момент компетенции органов местного самоуправления носят не конкретизированный, общий характер.

Так, п. 11 ст. 16 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [22] относит к вопросам местного значения городского округа организацию мероприятий по охране окружающей среды. Судебная практика показывает, что это положение применяется, в основном, к отношениям по организации сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов [23], к обязанности по охране водных объектов [24]. Такие же неширокие и неопределенные положения показывает анализ существующих муниципальных правовых актов в этой области, таких, как Постановление главы городского округа Бронницы от 10.08.2010 № 449 «Об утверждении Положения об организации мероприятий по охране окружающей среды на территории городского округа Бронницы» [25]. Раскрывая виды мероприятий, закон перечисляет мероприятия по охране недр, водных ресурсов, земельных ресурсов и растительности, а также атмосферного воздуха. Такие нормы не учитывают разные экономические и социальные потенциалы муниципалитетов, поэтому возникает ситуация, когда крупным муниципалитетам не хватает полномочий для решения существующих проблем, а небольшие не справляются с уже имеющимися задачами [26, с. 64-65]. Поэтому одна из главных мер по обеспечению развития экологических «умных городов» - это расширение полномочий органов местного самоуправления в этой

области. Например, российскими исследователями отмечается необходимость наделения муниципалитетов правом на взимание дополнительных налогов с экологически вредных предприятий [27, с. 30].

Таким образом, на данный момент нельзя говорить о проработанности и приспособленности законодательства для «умных городов». На федеральном уровне должны быть созданы достаточно гибкие нормы, которые смогут учесть разные уровни муниципалитетов и делегировать им достаточно полномочий для эффективного осуществления экологической политики.

*Список использованной литературы:*

1. Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. Smart cities in Europe // Journal of urban technology. 2011. Т. 18. №. 2. С. 65–82.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию // Официальный сайт ООН: <http://www.un.org/ru/documents> (дата обращения 03.03.2019).
4. Павленков М.Н., Воронин П.М. Организационно-экономические проблемы и направления утилизации отходов // Вестник ННГУ. 2013. № 3–3. С. 188–192.
5. Озерова Е.А. Управление бытовыми отходами в «умных» городах // Постулат. 2017. №. 12 / URL: <http://e-postulat.ru/index.php/Postulat/article/view/1002/1028> (дата обращения 03.03.2019).
6. Карманов А.М. Экологические предпосылки распространения смарт в современном обществе // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 3–1. С. 145–150.
7. Исмагилова Э.Р. Зарубежный опыт переработки твердых бытовых отходов // Научные технологии и интеллектуальные системы в XXI веке: сборник статей Международной научно - практической конференции. В 2 ч. Ч.1. Уфа: ОМЕГА САЙНС, 2017. 227 с.
8. Глухов В.В., Лисочкина Т.В., Некрасова Т.П. Экономические основы экологии // СПб.: Спец. лит., 2013. С. 385.
9. Eden G. et al. On the road with an autonomous passenger shuttle: integration in public spaces // Proceedings of the 2017 CHI Conference Extended Abstracts on Human Factors in Computing Systems. ACM, 2017. С. 1569–1576.
10. Meier A., Portmann E. (ed.). Smart City: Strategie, Governance und Projekte. Springer-Verlag, 2017. S. 346.
11. Ирискина Е.Н., Беляков К.О. Правовые аспекты гражданско-правовой ответственности за причинение вреда действиями Робота как квазисубъекта гражданско-правовых отношений // Гуманитарная информатика. 2016. № 10 / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-aspekty-grazhdansko-pravovoy-otvetstvennosti-za-prichinenie-vreda-deystviyami-robota-kak-kvazisubekta-grazhdansko-pravovyh> (дата обращения: 01.03.2018).
12. Kern K. et al. Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems // Competitive Cities and Climate Change. 2008. С. 196.
13. Fuller G.W. et al. Contribution of wood burning to PM10 in London // Atmospheric environment. 2014. Т. 87. С. 87–94.
14. Шнепс-Шнеппе М.А. Как строить умный город. Часть 1. Проект “Smart Cities and Communities” в Программе ЕС Horizon 2020 // International Journal of Open Information Technologies. 2016. № 1. С. 12–20.
15. Курчеева Г.И., Денисов В.В. Угрозы для информационной безопасности в высокоорганизованных системах типа «Умный город» // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2016. Том 8. № 3 / URL <http://naukovedenie.ru/PDF/146EVN316.pdf> (дата обращения 01.03.2018).

16. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
17. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4159.
18. Приказ Минэнерго России от 30.06.2014 № 400 «Об утверждении требований к проведению энергетического обследования и его результатам и правил направления копий энергетического паспорта, составленного по результатам обязательного энергетического обследования» // Российская газета. 30.12.2014. № 298.
19. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2013 № 511-р «Об утверждении Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1738.
20. Пайгусов А.А. Инновационный подход к развитию строительной сферы // Приволжский научный вестник. 2015. № 7 (47). С. 98–100.
21. Гашо Е.Г., Степанова М.В. Государственная политика энергоэффективности: принципы, инструменты, перспективы // Энергосовет. 2013. № 3. С. 57–63.
22. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
23. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.08.2017 № Ф08-5431/2017 по делу № А53-32071/2016 // СПС «Консультант Плюс», (дата обращения 03.03.2019).
24. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2009 № 18АП-10963/2009, 18АП-11495/2009 по делу № А76-32667/2009 // СПС «Консультант Плюс», (дата обращения 03.03.2019).
25. Постановление главы городского округа Бронницы от 10.08.2010 № 449 «Об утверждении Положения об организации мероприятий по охране окружающей среды на территории городского округа Бронницы» // СПС «Консультант Плюс», (дата обращения 03.03.2019).
26. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Журнал российского права. 2011. № 1 (169). С. 63–69.
27. Шаврина Е.В. Экономический фактор формирования экологического интереса в целях реализации стратегии устойчивого развития // Вестник ОГУ. 2004. № 7. С. 26–31.

**Ю.В. Сорокина,  
М.В. Сулыгин**

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ ОХОТНИЧЬИХ УГОДИЙ КАК ПУТЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Экологическая безопасность тесно связана с экономическим и социальным развитием, поэтому основные ее направления должны отвечать насущным потребностям человека и потребностям восстановления самой окружающей среды. Пострадавшая от антропогенной деятельности природа удовлетворяет человеческие потребности в гораздо меньшем объеме, и, наоборот, при благоприятном состоянии окружающей среды человек может удовлетворить наибольший объем своих потребностей [1, с. 36–66]. Безопасность, в том числе и экологическая, закрепляется и проявляется в праве. Она обеспечивается с его помощью, с помощью его универсального инструментария, средств и методов. В первую очередь, разумеется, следует выделить ее конституционно-правовые основы. В частности, п. «е» ст. 71 Конституции

РФ определяет, что в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации. Усиление государственности и ее экологической составляющей должно идти для блага каждого человека, в интересах добра, справедливости, благополучия народа, для использования и охраны «земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» [2]. Средством актуализации экологической безопасности является государственная экологическая политика, Основы которой на период до 2030 года были утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г. [3]. Стратегической целью государственной политики в области экологического развития утверждается решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (п. 7).

В сфере ведения охотничьего хозяйства результатом реализации государственной политики следует обозначить: расширение площадей закрепленных охотничьих угодий; повышение эффективности сохранения охотничьих ресурсов; рост численности охотничьих ресурсов; повышение эффективности федерального государственного охотничьего надзора; минимизация факторов, отрицательно влияющих на восстановление численности охотничьих ресурсов. Основным законодательным актом, в соответствии с которым строится государственная охотничья политика, является Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4], однако документы стратегического планирования, управления, государственной политики, которые бы определяли цели, задачи, приоритеты, научные, правовые, организационные основы, экономические механизмы и основные направления деятельности в сфере охоты и охотничьего хозяйства на длительную перспективу, в настоящее время отсутствуют. Утвержденная в 2013 г. Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», включающая подпрограмму «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов», актуальные социально-экономические вопросы обеспечения устойчивого существования и использования объектов животного мира и среды их обитания не решила [5].

В настоящее время охотничьи угодья Российской Федерации составляют порядка 1,64 млрд га; в сфере организации и осуществления охотхозяйственной деятельности функционируют 4217 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые обеспечивают ежегодный торговый оборот 80-100 млрд руб. При этом законодательством закрепляется обязательное требование о наличии в каждом субъекте РФ не менее 20 % общедоступных угодий. К охотничьим ресурсам на территории Российской Федерации относятся 228 видов диких зверей и птиц. В процессе легальной охоты ежегодно добывается от 2 до 12 % крупных животных, около 20–25 % пушных зверей и около 10 % птиц [6].

В субъектах Российской Федерации осуществляется мониторинговая деятельность на территориях охотничьих угодий в целях поддержания численности охотничьих ресурсов, предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания, проводится работа по предупреждению и устранению нарушений законодательства об охоте.

Государство, пытаясь наладить нормальное функционирование охотничьего хозяйства страны в сложившейся экономической ситуации, провозгласило постепенную передачу охотничьих угодий в управление частных пользователей. С этого момента законодательство об охоте подразделяет все охотничьи угодья на две категории: угодья, используемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также общедоступные угодья. Организация охотничьего хозяйства – дело специфическое, требующее особых знаний, немалого капитала, организаторских способностей [4].

На конкретных территориях даже основные категории охотничьих угодий могут быть представлены в полном или усеченном виде и в разном соотношении занимаемых ими площадей. Отсюда различия в видовом составе и обилии охотничьих животных на той или иной территории, а, следовательно, и возможности добычи того или иного числа этих животных и организации на них охоты. Чем шире и на достаточной площади представлены основные категории охотничьих угодий, тем более разнообразны возможности использования диких животных. Учет состояния и качества охотничьих угодий лежит в основе ведения охотничьего хозяйства. Это помогает ориентироваться в том, для каких видов животных какие есть условия обитания, а также в численности запасов этих охотничьих видов.

Наиболее эффективными формами взаимодействия бизнеса, власти и общества в сфере охоты в ближайшей перспективе могут стать:

1) предоставление возможности охоты местному населению в закрепленных угодьях по сниженным ценам;

2) взаимодействие предпринимателей с обществами охотников и рыболовов посредством участия обществ непосредственно в организации охоты.

К сожалению, пока такие формы взаимодействия не регламентированы законом, а полностью зависят от субъективного мнения конкретных людей на местах, а тем временем закрепление охотничьих угодий продолжается, данные территории нередко превращаются в зоны беспорядочной, нерегулируемой охоты.

Таким образом, организация охотничьих угодий является, с одной стороны, инструментом обеспечения экологических прав граждан, с другой – элементом региональной социальной и экологической политики. Поэтому необходима разработка научно обоснованной и согласованной с отраслевыми общественными институтами федеральной Стратегии развития охотничьего хозяйства на долгосрочную перспективу.

Документы стратегического планирования в других сферах природопользования, и прежде всего, в сельском и лесном хозяйствах, должны быть взаимно согласованы и скоординированы с документами в области охотничьего хозяйства [7, с. 27-33]. Стратегия развития охотничьего хозяйства России на долгосрочную перспективу позволит в системном виде улучшить законодательство, практическое использование ресурсов животного мира и сможет удовлетворять социальные потребности общества и государства в рекреации и продукции охоты, в сохранении биологического разнообразия.

#### *Список использованной литературы:*

1. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория / Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5.

2. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

3. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Официально не опубликовано. Доступ из СПС «Консультант Плюс», дата обращения 05.03.2019.

4. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

5. Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1601 (утр. силу).

6. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. // URL: [mnr.gov.ru/upload/iblock/6f6/dokl\\_1.docx](http://mnr.gov.ru/upload/iblock/6f6/dokl_1.docx) (дата обращения 05.03.2019).

7. Андреев М.Н., Краев Н.В., Краева В.Н. Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право. 2013. № 3.

## СОХРАНЕНИЕ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ И ПОЧВ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ<sup>3</sup>

Обеспечение устойчивого, сбалансированного в экономическом, социальном и экологическом плане, развития – наиболее значимая цель, стоящая перед мировым сообществом. Данное положение нашло свое отражение в концептуальном документе ООН – «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее «Повестка 2030») [1]. При этом экологическая составляющая человеческого существования должна характеризоваться таким развитием, в котором модели потребления и производства и использование всех природных ресурсов – воздуха и земли, рек, озер и водоносных горизонтов, океанов и морей – носят рациональный характер, применение технологий осуществляются с учетом климатических факторов и необходимости сохранения биоразнообразия, а человек живет в гармонии с природой в состоянии экологической безопасности. В «Повестке 2030» также отмечается, что для обеспечения устойчивого развития могут применяться разные подходы, стратегии, модели и инструменты, имеющиеся в распоряжении каждой страны, исходя из ее национальных условий и приоритетов, и подчеркивается, что планета Земля и ее экосистемы – это наш общий дом. Неоспоримо, что земля и почва являются особыми природными компонентами, которые все живые и неживые объекты связывают воедино, обуславливая нормальное функционирование природной среды в целом. Как справедливо подчеркивает Г.В. Добровольский: «Недоучет экологической значимости земель и почв и многообразия их взаимодействия с различными компонентами природы может привести к все более неустойчивому состоянию биосферы Земли с признаками глобализации катастрофических процессов» [4]. Подтверждением сказанному является то, что опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров [3]. Практически во всех регионах нашей страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния сельскохозяйственных земель: интенсивно развиваются эрозия, заболачивание, подтопление, переувлажнение, засоление, осолонцевание почв, зарастание кустарником и мелколесьем.

В России признается вся серьезность проблемы снижения плодородия почв – базового ресурса для растениеводства. В связи с вышесказанным, деградация земель и почв в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года отнесена к одному из вызовов экологической безопасности, а ее предотвращение – к одной из основных задач. Однако, на наш взгляд, упущением следует признать факт отсутствия отнесения к внутренним вызовам экологической безопасности еще одной негативной тенденции – ежегодного сокращения общей площади земель сельскохозяйственного назначения, являющейся частью проблемы неэффективного использования земельных ресурсов в целом. На сегодняшний день наша страна, на долю которой приходится более 10 % площади мировых сельхозугодий, осталась, по мнению специалистов, последним крупным резервом сельскохозяйственных земель на планете. В тоже время анализ динамики площади земель сельскохозяйственного назначения показывает, что за 1990-2006 годы их площадь сократилась с 639,1 млн. га до 402,6 млн. га, то есть на 236,5 млн. га или на 37,2 %; площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась на 47,8 млн. га, или на 22,3 %; площадь пашни на 29,7 млн. га, или на 22,5 %; посевные площади сократились на 40,8 млн га, или на 34,6 %. В последу-

<sup>3</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

ющие годы данный процесс уже протекает не в таких особо крупных масштабах, но стабильно и ежегодно. В частности, в период с 2009 года по 2016 год произошло сокращение общей площади земель этой категории на 16,4 млн. га, то есть более чем на 4,5 % [1, с.19]. Министерством сельского хозяйства РФ ежегодно в докладах о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в РФ констатируется факт, что защита земель сельскохозяйственного назначения, используемых для сельскохозяйственного производства, действующим законодательством не обеспечивается. Представляется, что данный процесс следует признать серьезной дополнительной угрозой экологической безопасности, поскольку вместе с этой категорией земель сокращается и природно-ресурсный потенциал почв, что, в свою очередь, может подорвать способность экосистем к самовосстановлению и привести к утрате тех критически важных услуг, которые они предоставляют для обеспечения благоприятных условий жизни и роста благосостояния населения. Разрабатывать способы, в том числе правовые, разрешения обозначенной проблемы, необходимо с выяснения причин ее возникновения и развития. Практика показывает, что сокращение земель сельскохозяйственного назначения связано не только с их подверженностью различным процессам деградации, но и с переводом из них в земли иных категорий.

При этом Министерство сельского хозяйства РФ перевод земельных участков из одной категории в другую рассматривает как двусторонний процесс: с одной стороны – это уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения за счет перевода этих земель в другие категории на определенные нужды, с другой – это увеличение площади земель сельскохозяйственного назначения за счет перевода из земель других категорий.

Однако статистика свидетельствует, что, например, за 2014–2015 гг. общая площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась на 2,8 млн га в связи с переводом из них в земли иных категорий, при этом обратный процесс перевода в земли с\х назначения дал увеличение лишь на 593,6 тыс га. [1, с. 20]. Дальнейший анализ данных позволяет сделать вывод, что в определенных случаях перевод рассматриваемой категории действительно обоснован, например, при переводе в земли лесного фонда в связи с непригодностью для использования в сельском хозяйстве, либо при переводе в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов. Но при проведении иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова, например, при добыче полезных ископаемых, безвозвратный перевод сельскохозяйственных земель в категорию земель промышленности и иного специального назначения следует не во всех случаях признавать эффективным решением.

На наш взгляд, приоритетом в правовом регулировании правомерного использования земель сельскохозяйственного назначения должен стать не перевод их в другие категории во всех случаях необходимости проведения на них работ, не связанных с сельскохозяйственным производством, а сохранение земель в этой категории при условии возможности их последующей рекультивации по сельскохозяйственному направлению, а также последующий надлежащий надзор за выполнением данных мероприятий.

Но на данный момент, правоприменительная практика не позволяет так поступать. В Постановлении Верховного Суда РФ от 4 декабря 2015 г. № 308-АД15-10495 по делу № А32-36328/2014, на основе анализа действующих законодательных актов по данному поводу, сделан вывод: «Приведенные доводы о нецелесообразности перевода земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения на промышленные в связи с тем, что на момент окончания действия лицензии спорные участки должны иметь категорию земель сельскохозяйственного назначения, подлежат отклонению». Представляется, что такой подход не стимулирует хозяйствующих субъектов к выбору и проведению рекультивации по сельскохозяйственному направлению на землях, выведенных из данной категории, тем более, что обязанности осуществить «обратный перевод» в законодательстве не закреплено. Это подтверждают и статические данные: в 2016 г., согласно данным Росреестра, в результате перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности и земли иного специального назначения было переведено 56 тыс. га, однако обратный перевод из зе-

мель промышленности в земли сельскохозяйственного назначения составил лишь 1 тыс. га. [1, с. 20].

Таким образом, устойчивое социально-экономическое развитие России невозможно без эффективного и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, поскольку они являются сферой существования и средством повышения качества жизни значительной части населения страны, основным средством сельскохозяйственного производства, ключевым фактором обеспечения экологической и продовольственной безопасности. В связи с этим, первоочередной задачей является совершенствование правового регулирования данной сферы в целях максимального сохранения общей площади земель сельскохозяйственного назначения, плодородия почв и своевременного приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для осуществления сельскохозяйственной деятельности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. 240 с.
2. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015 г. // <https://www.undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 12.02.2019).
3. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
4. Структурно-функциональная роль почвы в биосфере / под редакцией Добровольского Г.В. М.: ГЕОС, 1999. 278 с.

**Т.И. Тихомирова**  
(науч. рук. Ж.Б. Иванова)

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СБОРА ОТХОДОВ ВНУТРИ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ МЕДИЦИНСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ИХ ОБЕЗЗАРАЖИВАНИЕ**

*Одним из основополагающих прав, предоставленных отечественной Конституцией, является право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением (ст. 42). В настоящее время неблагоприятная экологическая обстановка влияет не только на природные ресурсы, но и на здоровье человека: снижается средняя продолжительность жизни людей, увеличивается количество младенцев, рожденных с патологией развития или врожденными заболеваниями, растет количество бесплодных пар и раковых больных. По данным Всемирной организации здравоохранения, ежегодно во всем мире в результате небезопасной практики инъекций регистрируется от 8 до 16 миллионов случаев инфицирования вирусом гепатита В, от 2,3 до 4,7 миллиона случаев инфицирования вирусом гепатита С и от 80000 до 160000 случаев инфицирования ВИЧ.*

*Среди небезопасных видов практики особую озабоченность вызывает повторное использование шприцев и игл без стерилизации [1]. Именно такая неутешительная статистика стала причиной для разработки комплекса мер, связанных с защитой экологии, в том числе, в области уничтожения медицинских отходов. Обращаясь к истории сбора и утилизации медицинских отходов, можно сказать, что на Руси серьезно этот вопрос стал решаться только при Петре I. С точки зрения экологии, способы решения были плачевными, так все*

отходы сливались в ближайший водоем. В советские годы появились специализированные свалки, но едкий дым от сжигания также вредил экологии страны. При этом на протяжении всей истории данная деятельность не документировалась. В наше время, согласно пункту 3.1. раздела III «Требования к организации системы обращения с медицинскими отходами» СанПиН 2.1.7.2790-10, утвержденного Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.12.2010 №163 «Об утверждении СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами», система сбора, временного хранения и транспортирования медицинских отходов должна включать в себя следующие этапы: сбор отходов внутри больницы, их перемещение и временное хранение, обеззараживание или обезвреживание, транспортирование отходов, захоронение или уничтожение медицинских отходов. Согласно классификации медицинских отходов, существует 5 классов опасности.

Так, например, пунктом 4.11. СанПиН 2.1.7.2790-10 предусмотрено, что отходы класса «Б» собираются в одноразовую мягкую (пакеты) или твердую (непрокальваемую) упаковку (контейнеры) желтого цвета или имеющие желтую маркировку.

Для сбора острых отходов класса «Б» должны использоваться одноразовые непрокальваемые влагостойкие емкости (контейнеры). Емкость должна иметь плотно прилегающую крышку, исключающую возможность самопроизвольного вскрытия.

Для сбора органических, жидких отходов класса «Б» должны использоваться одноразовые непрокальваемые влагостойкие емкости с крышкой (контейнеры), обеспечивающей их герметизацию и исключающей возможность самопроизвольного вскрытия.

В случае применения аппаратных методов обеззараживания в организации, осуществляющей медицинскую и/или фармацевтическую деятельность, на рабочих местах допускается сбор отходов класса Б в общие емкости (контейнеры, пакеты) использованных шприцев, перчаток, перевязочного материала и так далее [2]. Наиболее сложными являются требования к сбору: отходы класса А – неопасные отходы, собираются в многоразовые емкости или одноразовые пакеты любого цвета, кроме желтого и красного.

Вступивший в силу с 1 января 2012 г. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3] в ст. 49 дает определение медицинских отходов. Под медицинскими отходами в данном случае подразумеваются все виды отходов, образующихся в процессе осуществления медицинской и фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и медицинских изделий, а также деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов в медицинских целях. Между тем, в понятие медицинских отходов, являющихся объектом различных правоотношений, следует включать и отходы, образуемые населением в процессе жизнедеятельности не только при поступлении в больницы и поликлиники, но и дома, ибо инфицированность таких домашних отходов не исключается, а, наоборот, возрастает ввиду неявности заболеваний и самолечения многих граждан. Сложившаяся судебная практика в нашей стране показывает, что быстрая и правильная утилизация медотходов не всегда зависит от медицинского учреждения.

Так, при проведении проверки Пермской межрайонной природоохранной прокуратурой деятельности ООО «Конкурентное преимущество» в сфере обращения с отходами были установлены нарушения, связанные с несоблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании и ином обращении с отходами производства и потребления, иными опасными веществами. Согласно программе производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий на предприятии ООО «Конкурентное преимущество», данное общество организует сбор и обезвреживание медицинских отходов класса А, Б, В, образующихся в медицинских организациях Пермского края. ООО «КП» организовывало сбор и обезвреживание медицинских отходов класса А, Б, В на промышленных площадках, ООО «Б», ГБУЗ ПК «МСЧ», ООО «В», с последующей передачей отходов

на захоронение согласно заключенному ООО «КП» с «Д». Ответчик в течении длительного времени не исполнял свои обязанности по договору ни с одним учреждением. Изучив полученные материалы, суд пришел к выводу о признании ООО «Конкурентное преимущество» виновным в совершении правонарушения и назначил наказание в виде административного приостановления деятельности по сбору и обезвреживанию медицинских отходов на срок 30 суток. Приостановление их деятельности не должно распространяться на проведение мероприятий по устранению выявленных нарушений [4]. Помимо контроля за сбором и утилизацией, обратим внимание на иные документы. Согласно ст. 14 ФЗ «Об отходах производства и потребления», на отходы 1-4 класса опасности должен быть составлен паспорт. А поскольку обращение с медицинскими отходами регулируется иным законодательством, а «иным законодательством», в свою очередь, вопросы паспортизации медицинских отходов не урегулированы, следовательно, фактически в настоящее время законодательно не закреплена необходимость паспортизации медицинских отходов. В то же время распространена судебная практика, когда отсутствие паспортов медицинских отходов служит основанием для привлечения ЛПУ к административной ответственности (например, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда № 15АП-12997/2012 от 13.12.2012 по делу № А32-49225/2011 [5]).

*Следует также отметить, что проблема безопасного обращения с медицинскими отходами в лечебно-профилактических учреждениях не только не теряет своей актуальности, но и постоянно требует решения вновь возникающих вопросов.*

*Несмотря на принятие многочисленных нормативных документов, регламентирующих обращение с медицинскими отходами, концепций и программ по осуществлению мероприятий, направленных на организацию сбора, удаления и уничтожения медицинских отходов, остаются нерешенными вопросы обеспечения безопасных условий труда медицинского персонала, финансирования мероприятий по обращению с медицинскими отходами и внедрению современных технологий. По мнению автора работы, проведенный анализ свидетельствует, что остаются нерешенными следующие проблемы:*

- не уделяется должного внимания утилизации отходов, близких по составу к промышленным отходам (то есть лекарственных препаратов, в том числе цитостатиков, и дезинфекционных средств с истекшими сроками годности);
- лишь единичные учреждения оборудованы современными установками по обеззараживанию отходов;
- отсутствуют учетные формы, позволяющие контролировать образование и движение медицинских отходов.

#### *Список использованной литературы:*

1. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 30 июня 2005 г. № 0100/4964-05-32 «О системе сбора и утилизации медицинских отходов при иммунизации в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

2. Грачева Т.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (постатейный) // <http://www.consultant.ru> (дата обращения 03.03.2019).

3. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 05.03.2019.

4. Постановление Индустриального районного суда города Перми от 11.12.2017 по делу № № 5 – 570 / 2017 // <http://www.consultant.ru> (дата обращения 03.03.2019).

5. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда № 15АП-12997/2012 от 13.12.2012 по делу № А32-49225/2011 // <http://www.consultant.ru> (дата обращения 03.03.2019).

## **ПРОБЛЕМА ЛИКВИДАЦИИ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК НА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА КОТОРЫЕ НЕ РАЗГРАНИЧЕНА, В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Одной из наиболее острых проблем в Российской Федерации является проблема ликвидации несанкционированных свалок [1], актуальность которой признана на высшем уровне. Так, исходя из пункта 11 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 [2], каждый год образуется около 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, 55–60 млн. тонн из которых – это твердые коммунальные отходы. Количество отходов, не вовлекающихся во вторичный хозяйственный оборот, а размещающихся на полигонах и свалках, увеличивается, что обуславливает вывод продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота.

Несанкционированные свалки отходов в различных районах Волгограда и муниципальных образованиях Волгоградской области представляют серьезную угрозу экологической безопасности Волгоградской области. Данные, приведенные в комплексной стратегии развития сферы обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области на период до 2020 года [3], свидетельствуют об увеличении количества несанкционированных свалок: в 2011 году выявлено 759 несанкционированных свалок общим объемом 124,3 тыс. м<sup>3</sup>; в 2012 году – 1013 несанкционированных свалок общим объемом 46,7 тыс. м<sup>3</sup>; в 2013 году – 1147 несанкционированных свалок общим объемом 104,3 тыс. м<sup>3</sup>. На критическую ситуацию в сфере ликвидации отходов в Волгоградской области указывают и негативные высказывания в средствах массовой информации [4, 5].

Это результат не только противоправных действий множества граждан и юридических лиц, в том числе перевозчиков, но и недостатков правового регулирования. С 1 января 2016 года изменена компетенция органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также порядок организации деятельности в области отходов производства и потребления. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [6] (далее – Закон № 89-ФЗ), организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов относится к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами.

Согласно п. 4 статьи 8 Закона № 89-ФЗ, к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся: создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов; определение схемы размещения мест (площадок) и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов; организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Учитывая вышеприведенные нормы законодательства, полномочия администрации Волгограда как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления Волгограда [7] ограничены лишь названными в законе. Сама обязанность по организации деятельности возложена на органы государственной власти субъектов РФ, а именно, на Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области.

Так, согласно пункту 2.1.3. Положения о комитете природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области, утвержденного постановлением Администрации Волгоградской области от 19.12.2016 № 693-п [8], Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области в сфере обращения с отходами производства и потребления: организует деятельность по накоплению (в том числе раздельному накопле-

нию), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов; разрабатывает и утверждает территориальную схему в области обращения с отходами; разрабатывает и реализует региональную программу в области обращения с отходами и др. В Волгоградской области полномочия органов государственной власти субъектов РФ по организации данной деятельности органам местного самоуправления не передавались.

Согласно пункту 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 [9], собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором. Таким образом, законодатель определяет надлежащее лицо, обязанное ликвидировать свалку - собственника земельного участка, что согласуется со статьей 210 Гражданского кодекса РФ. Однако не разрешенным является вопрос о ликвидации несанкционированной свалки на участке, у которого нет собственника.

Множество несанкционированных свалок на территории Волгоградской области расположены на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. Исходя из судебной практики, сформировавшейся до выбора регионального оператора в Волгоградской области, суды возлагали обязанность по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов на органы местного самоуправления [10].

При этом суды ссылались на п. 7.8 Межгосударственного стандарта ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» [11], согласно которому если собственник отходов не установлен, собственником отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся.

Думается, что ссылка на вышеназванное положение ГОСТа несостоятельна при определении надлежащего лица, обязанного ликвидировать несанкционированную свалку на участке, право собственности на который ни за кем не зарегистрировано, поскольку правовое регулирование в указанной сфере с 2016 года существенно изменилось.

Кроме того, согласно части 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

В данной связи, в том случае, если несанкционированная свалка расположена в Волгограде на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, возложение на органы местного самоуправления обязанности по финансированию и ликвидации несанкционированной свалки нельзя признать правомерным. Вопрос о ликвидации несанкционированных свалок на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, требует законодательного разрешения.

Недопустимо возлагать на муниципальные образования финансовое обеспечение исполнения обязательств, вытекающих из статусных характеристик иных субъектов как самостоятельных участников гражданского оборота, а также отношений природопользования [12].

Содержание компетенции у субъекта Российской Федерации, предусмотренной ст. 6 Закона № 89-ФЗ, предполагает не только задачу органов государственной власти по нормативному регулированию, методическому обеспечению, реализации необходимых контрольных и разрешительных действий, но и прямое решение задачи по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов, в том числе и предоставлением финансовых ресурсов. Наличие несанкционированных свалок в границах муниципальных образований способствует не только нарастанию социальной напряженности в обществе, но и ухудшению окружающей среды и здоровья людей. Остается надеяться, что деятельность регионального оператора способствует решению этой проблемы.

*Список использованной литературы:*

1. Несанкционированные свалки - территории, используемые, но не предназначенные для размещения на них отходов.
2. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
3. Приказ комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области от 17.03.2015 № 189 «Об утверждении комплексной стратегии развития сферы обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области на период до 2020 года» // Волгоградская правда. 08.04.2015. № 62.
4. Намусорили тут: Волгоградской области срочно необходим «главный по отходам» // <https://novostivolgograda.ru/article/general/22-05-2018/namusorili-tut-volgogradskoy-oblasti-srochno-neobhodim-glavnyy-po-othodam> (дата обращения - 11.02.2019).
5. Опасные свалки опустили Волгоградскую область на 58 строчку экологического рейтинга // <http://bloknot-volgograd.ru/news/opasnye-svalki-opustili-volgogradskuyu-oblast-na-5> (дата обращения - 11.02.2019).
6. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. № 26. 1998. Ст. 3009.
7. См. ст. 22 Устава города-героя Волгограда // Волгоградская газета. 09.03.2006. № 7.
8. Постановление Администрации Волгоградской области от 19.12.2016 № 693-п «Об утверждении Положения о комитете природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области» // Волгоградская правда. 27.12.2016. № 270.
9. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.
10. Решение Ворошиловского районного суда г. Волгограда от 14.12.2017 по делу № 2а-2994/2017; Решение Ворошиловского районного суда г. Волгограда от 20.11.2017 по делу № 2а-2982/2017 // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
11. ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения (введен Постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 № 607-ст) // М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 42. Ст. 5858.

## ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ

Вопрос обращения с отходами в настоящее время в связи с высоким уровнем загрязнения окружающей среды является крайне острым, что требует правового регулирования не только на национальном, но и на международном уровне. Ведь до сих пор человечество не может прийти к разумному компромиссу между жизненно необходимыми потребностями в чистом воздухе, воде, почве и все более прогрессирующими интересами экономики.

Для начала необходимо понять, что подразумевается под отходами в широком смысле, а затем раскрыть понятие твердых коммунальных отходов. С точки зрения экологического права, отходами являются объекты, полностью или частично утратившие свои товарные свойства и не используемые в местах их образования, то есть отходы производства, быта, транспорта и многие другие [1]. Наиболее обширным и родовым понятием отходов в настоящее время являются отходы производства и потребления. Ведь в данном термине сконцентрировались две основные сферы образования отходов, а именно в сфере производства и потребления. Под данными видами отходов согласно ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ от 24.06.1998 г. понимаются вещества или предметы, остатки сырья, материалов, изделий товаров, которые появились в процессе производства, выполнения работ или оказания услуг, а затем и потребления, которые подлежат удалению [2]. Долгое время данный закон, регулируя отношения в сфере обращения с отходами, не выделял понятия утилизация и удаления отходов. Только в 2014 году утилизацию включили как вид деятельности по обращению с отходами, а понятию «удаление» отходов так и не нашлось места в национальном законодательстве, хотя в понятии «отходы производства и потребления» оно присутствует [3]. Однако в Базельской конвенции «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», которая ратифицирована российским законодателем – Федеральным законом «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 25.11.1994 г. № 49-ФЗ, удаление отходов является базисным понятием и означает любую операцию с отходами, которые разграничиваются в зависимости от возможности – невозможности к повторному или альтернативному использованию [4]. Таким образом, на наш взгляд, понятие «удаление» отходов более полно характеризует виды деятельности, связанные с взаимодействием с отходами.

Несомненным плюсом новой редакции ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 29.12.2014 года было решение отойти от устоявшегося на долгое время в российском законодательстве и правоприменительной практике понятия «твердые бытовые отходы», заменив его на более широкое, содержательное понятие «твердые коммунальные отходы», которое охватывает не только отходы, образующиеся у физических лиц в жилых помещениях в процессе использования для личных бытовых нужд товаров, но и иные отходы, схожие по своему составу, образующиеся в процессе хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Таким образом, к последнему виду твердых коммунальных отходов можно отнести пищевую и упаковочную тару, макулатуру, бытовые офисные отходы, образующиеся при работе торговых точек, объектов общественного питания и жилищно-коммунальных предприятий и учреждений и тому подобное [5].

Приоритетным направлением с точки зрения решения глобальных экологических проблем является пересмотр вариантов удаления коммунальных отходов, а именно, в

первую очередь, рассмотрение их в качестве источников вторичного сырья. Необходимо перенять опыт зарубежных стран, которые уже отказались от захоронения отходов на полигонах, а также развивают политику повторного применения отходов и использование их в качестве вторичных ресурсов. Так, многие крупные компании США, например, Apple, с каждым годом создают технологии для более эффективного использования бумаги, созданной из вторичного сырья, а также некоторые элементы упаковки, которые ранее были из пластмассы, а теперь делаются из бамбукового волокна и багассы (отходов от переработки сахарного тростника).

Кроме того, данная компания разработала самого совершенного робота Daisy для переработки техники, которая потеряла свои потребительские свойства. Он извлекает ценные материалы, содержащихся в их девайсах, которые нельзя извлечь с помощью традиционных технологий переработки. Недостаточное урегулирование значительной части оборота отходов и игнорирование международного опыта ведет Российскую Федерацию к экологической и экономической отсталости в данной области. Так, например, нередко разрабатываемые и принимаемые законодательные акты вступают в противоречие с нормами международного права. Это несоответствие классификации отходов, отсутствие уполномоченного органа, планов и программ в области обращения с отходами. Кроме того, в России отсутствует система государственных закупок товаров, изготовленных из переработанного сырья, поощрения бизнеса, приобретающего данные товары. Проблема обращения с твердыми коммунальными отходами с каждым годом все больше обостряется. Поэтому Российской Федерации и ее субъектам необходимо обратить внимание на опыт европейских государств, разработать и принять планы и программы по сокращению территорий, занимаемых полигонами, изготовлению товаров из вторичного сырья и поощрению в их использовании путем частичного освобождения от налогообложения и систему государственных закупок.

*Список использованной литературы:*

1. Буркин Д.О. Современные изменения вопросов, связанных с эколого-правовой культурой российского общества / под ред. Д. А. Смирнова // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Т. 8. № 5. С. 43–45.
2. Козырева С.Н. Обращение с отходами с 2016 года // *Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение*. 2016. № 2. С. 20–28.
3. Бобович Б.Б. *Управление отходами: учебное пособие*. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2013. С. 9–10.
4. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/) (дата обращения 05.03.2019)
5. Федеральный закон «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 25.11.1994 № 49-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_303437/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303437/) (дата обращения 05.03.2019).

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

На сегодняшний день вопросы экологического благополучия в Российской Федерации стоят очень остро. Только бережно относясь к тому, что мы имеем, возможно будет передать будущим поколениям богатства, которые дарованы нам самой природой. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ закрепляет понятие экологической безопасности, определяя ее как 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.

Одним из важнейших компонентов окружающей среды являются леса. Правовое регулирование лесных отношений основывается на принципах сохранения полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду; использования лесов с учетом: их глобального экологического значения, длительности их выращивания и иных природных свойств лесов; использования лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека (ст. 1 ЛК РФ). В тех случаях, когда использование лесов осуществляется с нарушением этих принципов, мы не можем обойтись без механизмов защиты. Одним из основных правовых механизмов защиты лесов является институт ответственности. Лесной кодекс РФ предусматривает для лиц, виновных в нарушении лесного законодательства, административную, уголовную и иную ответственность (ст. 99).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за различные нарушения лесного законодательства, но не все они оказывают влияние на состояние экологической безопасности. К числу правонарушений, причиняющих вред лесам как экологической системе и природному ресурсу (ст. 5 ЛК РФ) можно отнести: нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12), нарушение правил использования лесов (ст. 8.25), нарушение требований законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению (ст. 8.27), нарушение правил санитарной и пожарной безопасности в лесах (ст. 8.31 и 8.32); незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан (ст. 8.28) и некоторые другие. В связи с этим представляется не совсем точным утверждение Ю.И. Шуплецовой, что ответственность, предусмотренная Лесным кодексом РФ, является частным случаем ответственности за экологические правонарушения, предусмотренной Федеральным законом «Об охране окружающей среды» [3]. В большинстве случаев это действительно так, но в то же время такое, например, правонарушение, как самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9), относится к правонарушениям в области охраны собственности, а не к сфере охраны окружающей среды и природопользования.

К лицам, совершившим эти правонарушения, применяются такие виды наказаний, как предупреждение, административный штраф (размер меняется в зависимости от субъекта), приостановление деятельности (для юридических лиц), конфискация орудия совершения административного правонарушения, конфискация продукции незаконного природопользования. Мы разделяем позицию ученых, которые обеспокоены тем, что размеры штрафа зачастую не соответствуют общественной опасности деяния и не служат целям предупреждения совершения новых лесонарушений [3]. Отдельные составы лесонарушений требуют существенного увеличения размеров административных штрафов, особенно в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц [1].

Со своей стороны, отметим, что и штрафы, налагаемые на граждан, также очень невелики (до 5 тыс. рублей), и не останавливают их от совершения повторных правонарушений.

Рассмотрим данные по административным нарушениям в области лесного законодательства в Московской области [4]. Выявлено нарушений, случаев – 9073 (в том числе: незаконная рубка – 604, загрязнение отходами, мусором – 2288, самовольное использование лесов – 393). Составлено протоколов об административных правонарушениях – 8870. Рассмотрено дел об административных правонарушениях – 8249. Привлечено к административной ответственности, лиц – 7445. Предъявлено требований о возмещении вреда в досудебном порядке, исковых заявлений в суды – 1212. Оплачено административных штрафов – 6904. Перейдем к мерам, которые позволят, по мнению законодателей, обеспечить сохранение лесов. Федеральный проект «Сохранение лесов» в рамках национального проекта «Экология» предполагает сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений путём формирования нормативной правовой базы по: созданию механизма «компенсационного» лесовосстановления, совершенствованию механизма отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями [5]. К 2024 году предполагается, что отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений достигнет 100 % (2018 год – 62,3 %). А ущерб от лесных пожаров снизится до 12,5 млрд. руб. (2018 год – 32,3 млрд. руб.).

Постоянно идет работа над совершенствованием норм КоАП РФ, в том числе в аспекте введения новых составов правонарушений. В частности, законопроектом, разработанным Минприроды России (принят Государственной Думой в I чтении), предлагается дополнить КоАП РФ новой статьей, ввести административную ответственность для должностных лиц за сокрытие или включение недостоверных сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов в акт лесопатологического обследования [5]. Высокая степень общественной опасности данных административных правонарушений обусловлена тем, что на основании результатов лесопатологических обследований могут осуществляться рубки лесных насаждений.

В заключение отметим, что тенденции усиления ответственности за нарушения лесного законодательства следует оценить положительно, поскольку они могут способствовать предупреждению правонарушений. Однако требует совершенствования и правоприменительная практика по выявлению, составлению протоколов об этих правонарушениях, привлечению виновных к ответственности. Можно согласиться с высказанными в литературе мнением, что эффективное выполнение всеми органами, осуществляющими государственный лесной надзор, надзор в сфере природопользования, своих должностных обязанностей будет способствовать обеспечению рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций [2].

#### *Список использованной литературы:*

1. Оленина Т.Ю. Перспективы развития института административной ответственности за лесонарушения в России // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 42–44.
2. Устюкова В.В. Надзор за соблюдением лесного законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 4. С. 103-108.
3. Шуплецова Ю.И. Актуальные вопросы ответственности за нарушение лесного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1. С. 80–91.
4. Комитет лесного хозяйства Московской области // [https:// klh.mosreg.ru](https://klh.mosreg.ru) (дата обращения 26.11.2018).
5. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации // <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2019).

## ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СВЯЗИ С НАРУШЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ЗНАЧЕНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Природоресурсное законодательство Республики Беларусь закрепляет основания и порядок прекращения права природопользования в случае совершения пользователем правонарушений, причем эти нормы значительно различаются в зависимости от вида используемого природного ресурса. Поскольку рассматриваемыми мерами обеспечивается властное принуждение, важно четкое регулирование оснований и порядка их применения.

Особенности механизма прекращения права природопользования определяются их местом в системе государственного принуждения в сфере экологических правоотношений, в связи с чем заслуживает внимания проблема определения правовой природы данной меры. По этому вопросу в юридической литературе нет единства взглядов. Так, при исследовании комплексного правового института эколого-правовой ответственности ряд авторов указывает на преимущественно административный характер рассматриваемой меры, на основании чего относит ее к административной ответственности [1, с. 29; 2, с. 131; 3, с. 268-269]. Значительная сущностная и процессуальная специфика санкций в виде прекращения права специального природопользования обусловила распространенность иной позиции – о выделении таких мер в отдельный вид ответственности в экологической сфере [4, с. 95-97].

При этом традиционно наиболее исследованы проблемы принудительного изъятия земельных участков, которое еще в советский период предлагалось рассматривать в качестве составной части земельно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности [5, с. 7-8; 6, с. 303, 316]; аналогичной точки зрения придерживаются многие современные ученые [7-10]. Применительно к другим отраслям природоресурсного законодательства вопросы, связанные с принудительным изъятием природных ресурсов, отражены в научной литературе преимущественно в рамках анализа прав и обязанностей пользователей, оснований возникновения и прекращения права природопользования.

Мнения о выделении водно-правовой, лесо-правовой и тому подобных видов ответственности высказывались, но значительно реже [11, с. 19; 4, с. 81-82]; предлагалось также объединить их понятием природоресурсовой ответственности [12, с. 220-222].

Вместе с тем, законодательство Республики Беларусь не отождествляет ответственность и рассматриваемую меру. Так, во всех природоресурсных актах содержатся общие перечни оснований прекращения права пользования природными ресурсами, включающие как правомерные действия (события), так и правонарушения (ст. 60 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г.; ст. 38 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. (далее – КоН); ст. 34 Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. (далее – ВК); ст. 53 Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. (далее – ЛК); ст. 51 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 «О растительном мире»; ст. 39 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-3 «О животном мире»).

При этом для противоправных оснований, как правило, закрепляется особая процедура прекращения права природопользования, причем эти нормы располагаются в природоресурсных кодексах и законах отдельно от статей, посвященных ответственности в соответствующей сфере. С учетом этого ряд авторов воздерживается от употребления термина «ответственность» и обозначает рассматриваемые меры как «специальные меры, применяемые при нарушении требований в области охраны окружающей среды» [13, с. 230-233], «земельно-правовые меры воздействия к нарушителям земельного законодательства» [14, с. 315-

317], подчеркивая наличие специфических черт, нехарактерных для других видов ответственности, что позволяет говорить об их использовании наряду с традиционными видами ответственности (уголовной, административной, гражданской) в качестве составной части властного принуждения со стороны государства по отношению к природопользователям [14, с. 315].

При этом указывается, что механизм применения специальных мер к правонарушителям схож с применением мер ответственности [15, с. 708].

Присоединяясь к последней позиции, отметим, что по механизму реализации прекращения права природопользования носит административный характер, поскольку связано с осуществлением органами исполнительной власти своих управленческих полномочий. Представляется, что ключевое отличие исследуемой меры от традиционных видов ответственности в природоресурсных отношениях состоит в направленности на сохранение в надлежащем состоянии природных ресурсов (в то время как в иных видах ответственности преобладает карательная функция). В частности, прекращение права природопользования может рассматриваться как специальная санкция, обеспечивающая недопущение дальнейшего ухудшения качества окружающей среды, сохранение и восстановление природного ресурса, в отношении которого совершено правонарушение, а также восстановление публичного интереса в его рациональном использовании [10, с. 77-78; 16, с. 21].

Прекращением права природопользования обеспечивается пресечение нарушений экологических требований со стороны природопользователей, предотвращение вредного воздействия на состояние окружающей среды и ее отдельных компонентов.

Следует также учитывать, что предоставление и прекращение права природопользования осуществляется в рамках такой функции государственного управления как распределение и перераспределение природных ресурсов. Особенности данной функции, как и государственного управления в рассматриваемой сфере в целом, обусловлены сложным эколого-экономическим содержанием отношений в области взаимодействия общества и природы, их публичным характером, сохраняемым даже при развитии частноправового регулирования природоресурсных отношений, в том числе, в связи с вовлечением природных ресурсов в гражданский оборот. Возвращаясь к анализу положений отраслевого природоресурсного законодательства Республики Беларусь, отметим, что несмотря на специфику отношений по охране и использованию отдельных природных ресурсов (и существенное различие подходов законодателя к формулированию схожих норм природоресурсных кодексов и законов), можно выявить определенную общность в регламентации вопросов прекращения права природопользования:

- данная мера может быть направлена только на субъектов, которым в установленном законодательством порядке предоставлено право специального пользования природными ресурсами;

- основаниями прекращения права природопользования могут служить как правомерные, так и противоправные действия (бездействия) природопользователей. Однако если возможность принудительного прекращения права природопользования по правомерным основаниям, в частности, путем изъятия для государственных нужд, вытекает из публичного значения природоресурсных отношений, то прекращение права природопользования в связи с совершением правонарушения является мерой государственного принуждения, призванной обеспечить соблюдение природопользователями законодательства и сохранность природного ресурса;

- правонарушения, которые могут повлечь прекращение права природопользования, как правило, носят экологический характер (неиспользование в течение установленных сроков, нецелевое использование природного ресурса, использование с нарушением требований законодательства и правоустанавливающих документов и иные), следовательно, такими мерами обеспечивается соблюдение эколого-правовых требований. Применение данной санкции может связываться с нарушением законодательства и условий пользования, влекущих

причинение экологического вреда или создающих опасность его причинения в будущем (например, в ЛК, КоН), однако в большинстве случаев основания прекращения права природопользования сформулированы таким образом, что отрицательные последствия эколого-правового характера презюмируются, исходя из характера самого правонарушения. Кроме того, в некоторых случаях рассматриваемая санкция предусмотрена за деяния, не влекущие напрямую негативных эколого-правовых последствий (например, невнесение платежей за пользование как основание прекращения права природопользования названо во всех природоресурсных кодексах и законах, кроме ВК);

- полномочиями по прекращению права природопользования, согласно отраслевому природоресурсному законодательству Республики Беларусь, наделены разнообразные органы исполнительной власти, а также суд, что обуславливает различия процессуально-процедурных форм реализации указанной меры. При этом отсутствие в различных природоресурсных отраслях четких единообразных критериев выделения системы таких органов и соотношения их полномочий является существенной проблемой, требующей решения;

- дифференциация санкции в виде приостановления (ограничения) права природопользования и его прекращения в большинстве случаев зависит от тяжести совершенного правонарушения, что может выражаться в наступлении определенных последствий или систематичности совершения противоправных действий. Например, ст.ст. 52, 53 ЛК предусматривают, что однократное нарушение лесопользователем требований законодательства и (или) условий предоставления права лесопользования влечет ограничение (приостановление), а такое же нарушение, совершенное два раза и более в календарном году – прекращение права лесопользования; согласно ст. 38 КоН право пользования недрами приостанавливается в случае нарушения недропользователем требований законодательства, а в случае систематического (два и более раза в течение одного года) нарушения таких требований, повлекшего возникновение риска вреда жизни и здоровью граждан, имущественного вреда или вреда окружающей среде – прекращается. Однако критерии разграничения указанных мер не всегда четко определены. Так, за нецелевое использование участка лесного фонда ЛК предусматривает санкцию в виде как ограничения (приостановления), так и прекращения права лесопользования, что создает предпосылки для решения этих вопросов правоприменителями в индивидуальном порядке;

- после реализации в белорусском законодательстве подхода, согласно которому был унифицирован порядок осуществления контроля во всех сферах (Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президента Респ. Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376), не всегда четко прослеживается соотношение мер в виде прекращения права природопользования и приостановления (запрета) деятельности субъекта, предусмотренного законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, поскольку природоресурсное законодательство при закреплении компетенции государственных органов по применению данной меры, а также порядка ее применения зачастую отсылает к законодательству о контрольной (надзорной) деятельности [17; 18].

С учетом сказанного, основными направлениями совершенствования правового регулирования рассматриваемых отношений видятся разработка и закрепление в отраслевом природоресурсном законодательстве логической системы разграничения мер в виде прекращения природопользования и мер, носящих временный характер (приостановление, ограничение), оснований их применения, а также наделения государственных органов компетенцией по реализации этих мер; унификация насколько возможно перечня правонарушений, влекущих прекращение права природопользования в актах природоресурсного законодательства; согласование положений природоресурсного законодательства и законодательства о контрольной (надзорной) деятельности в части применения таких мер.

*Список использованной литературы:*

1. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / отв. ред. Ю.С. Шемшученко. Киев: Наукова думка, 1978. 279 с.
2. Демичев Д.М. Эколого-правовая ответственность: теория и практика // Право и демократия: сб. науч. трудов. Спец. выпуск; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) и др. Минск: Изд. центр БГУ, 2006. С. 127–142.
3. Балашенко С.А., Демичев Д.М. Экологическое право: учебное пособие. Минск: Ураджай, 1999. 398 с.
4. Разгельдеев Н.Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву / под ред. В.Н. Демьяненко. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. 198 с.
5. Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. 24 с.
6. Общая теория советского земельного права / Отв. ред. Г.А. Аксененко, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов. М.: Наука, 1983. 357 с.
7. Анисимов А.П. Земельно-правовая ответственность за нарушение правового режима земель поселений // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 80–86.
8. Ибрагимов К.Х. Вопросы земельно-правовой ответственности // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 102–107.
9. Бакиновская О.А. Земельно-правовая ответственность: теоретический аспект // Право.бу. 2008. № 1. С. 30–35.
10. Болтанова Е.С. Земельно-правовая ответственность: теоретические основы // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст.; ред. В.М. Лебедев, Г.Л. Осокина, С.К. Соломин, В.С. Аракчеев. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2014. С. 77–80.
11. Титовнина Т.Я. Правовая охрана подземных вод в Белорусской ССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977. 20 с.
12. Адиханов Ф.Х. Экологическое право России: курс лекций. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2006. 347 с.
13. Балашенко С.А., Макарова Т.И., Лизгаро В.Е., Лаевская Е.В., Шахрай И.С., Шингель Н.А. Экологическое право: учебник. Минск: Изд. центр БГУ, 2013. 501 с.
14. Шингель Н.А., Шахрай И.С. Природоресурсное право: учебное пособие. Минск: Вышэйшая школа, 2017. 399 с.
15. Балашенко С.А., Самусенко Л.А., Саскевич В.В., Шахрай И.С., Шингель Н.А. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / под общей редакцией С.А. Балашенко, Н.А. Шингель. Минск: Дикта, 2009. 720 с.
16. Зиновьева О.А. Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2004. № 3. С. 21–24.
17. Шахрай И. Некоторые проблемы правового регулирования экологического контроля // Юстиция Беларуси. 2017. № 3. С. 43–47.
18. Шахрай И. С. Проблемы правового регулирования экологического контроля в свете обновления законодательства Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. 2018. № 1. С. 59–67.

# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Д.А. Абезин,  
Д.А. Меграбян

## КРИТЕРИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И РОССИЙСКОМ ПРАВЕ<sup>4</sup>

Здоровье граждан и качество их жизни, а равно социально-экономическая стабильность в любом государстве и в мире в целом зависят, в первую очередь, от способности международного сообщества и отдельных государств обеспечивать продовольственную безопасность на той или иной территории несмотря на периодически возникающие в разных уголках планеты чрезвычайные ситуации, изменение климата и демографической ситуации.

Мировая история изобилует примерами, когда продовольственные кризисы, возникающие в одном государстве, порождали весьма значительные, нередко фатальные изменения не только в этом государстве, но и в соседних государствах и регионах. Периодически возникающие продовольственные проблемы в отдельных государствах и регионах привели к необходимости регулирования вопросов продовольственной безопасности как на национальном, так и на международном уровнях.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация при Организации Объединенных Наций (ФАО) координирует деятельность различных стран и международных организаций по обеспечению нуждающихся слоев населения продуктами питания с учетом потребностей человека. Национальное законодательство, регулирующее отношения в области сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности, с каждым десятилетием все в большей степени должно ориентироваться на соответствующие международные договоры и соглашения. Тем не менее, в разных государствах, по-прежнему, можно наблюдать существенно отличающиеся подходы к регулированию вопросов, связанных с обеспечением продовольственной безопасности. Различаются объемы нормативно-правового регулирования, его направленность, степень и формы поддержки национальных сельхозпроизводителей и т.д.

Например, С. В. Киселев указывает на различия в подходах к определению понятия продовольственной безопасности в Российской Федерации и в странах Запада. Если в нашей стране продовольственная безопасность рассматривается, прежде всего, как продовольственная самообеспеченность, то в большинстве западных стран продовольственную безопасность рассматривают как обеспеченность всех слоев населения в достаточном количестве качественными продуктами [1]. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации определено, что «обеспечение продовольственной безопасности осуществляется

---

<sup>4</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 18-411-340016 «Исследование правовых и организационных аспектов обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации (на примере Волгоградской области)».

за счет: достижения продовольственной независимости Российской Федерации; ускоренного развития и модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, пищевой промышленности и инфраструктуры внутреннего рынка; ускоренного развития и модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, пищевой промышленности и инфраструктуры внутреннего рынка; развития племенного дела, селекции, семеноводства и аквакультуры (рыбоводства), формирования достаточных федеральных фондов семян сельскохозяйственных растений (в том числе страховых фондов семян), развития производства комбикормов, белково-витаминных, минеральных добавок и премиксов, ветеринарных (зоотехнических) препаратов; повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий; недопущения бесконтрольного оборота генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей их; совершенствования системы технического регулирования, санитарного и фитосанитарного надзора, контроля в области обеспечения безопасности пищевых продуктов для здоровья человека; подготовки научных работников и высококвалифицированных специалистов в области сельского хозяйства» [2]. В Доктрине продовольственной безопасности в качестве критерия для оценки состояния продовольственной безопасности России определен минимально допустимый удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов. В Доктрине установлены пороговые значения основных продуктов российского производства: картофеля и зерна – не менее 95 %; молока и молокопродуктов – не менее 90 %; соли, мяса и мясопродуктов – не менее 85 %; рыбной продукции, растительного масла и сахара – не менее 80 % [3]. Таким образом, в Доктрине состояние продовольственной безопасности предлагается оценивать как «соответствует» или «не соответствует» пороговому значению, что, на наш взгляд, недостаточно полно отражает ситуацию в рассматриваемой сфере. К примеру, если доля растительного масла отечественного производства на внутреннем рынке составляет 81 %, то данный уровень считается соответствующим критерию продовольственной безопасности, а если 79 %, то – не соответствующим.

Вызывает вопросы и весьма ограниченный перечень продуктов питания, сформулированный в Доктрине, отсутствие упоминания о качестве, экологичности продуктов питания, их доступности для всех слоев населения и ряда иных критериев, необходимых для всесторонней и полной оценки уровня продовольственной безопасности. С учетом этих обстоятельств, представляется небезынтересной предложенная Н.С. Оглуздиным многоуровневая шкала оценивания продовольственной безопасности. Ученый предлагает применять для характеристики степени продовольственной безопасности страны следующую шкалу оценок: «обеспечена полностью»; «обеспечена в основном»; «обеспечена частично»; «не обеспечена».

Продовольственная безопасность в стране «обеспечена полностью», если выполняются следующие условия: 1) население получает полезные для здоровья и экологичные продукты питания отечественных производителей по научно обоснованным нормам с учетом социальных, природно-климатических условий и национальных традиций; 2) доступность продуктов питания любым социальным группам; 3) наличие у государства стратегических запасов продовольствия, позволяющих избежать голода в течение как минимум пяти лет при условии введения нормированного распределения продуктов при наступлении любых чрезвычайных обстоятельств (войны, стихийные бедствия, ...); 4) устойчивое развитие агропромышленного комплекса, рыбного и лесного хозяйства и наличие возможностей для наращивания производства продовольствия в целях оказания продовольственной помощи другим странам (при необходимости); 5) уровень развития национальной науки позволяет обеспечивать все сферы жизнедеятельности новейшими технологиями, а также позволяет достоверно прогнозировать перспективы развития общества; 6) природоохранная и природовосстановительная политика и практика обеспечивают сохранение и улучшение среды обитания [4].

Если перечисленные условия соблюдены, однако государство способно обеспечить население стратегическими запасами не на пять лет, а на меньший срок, то продовольственная безопасность «обеспечена в основном». Продовольственная безопасность «обеспечена частично», если: граждане обеспечены полезными и экологичными продуктами отечественного производства как минимум на 85 %; продукты питания доступны основной массе работающего населения; стратегические запасы продовольствия в стране ограничены и не способны гарантировать устойчивое снабжение населения в чрезвычайных условиях; имеется возможность для наращивания объемов выпуска продовольствия; научно-техническая база развивается, однако отстает от уровня ведущих стран мира. Продовольственная безопасность государства «не будет достигнута, если: население страны обеспечено экологически чистыми и полезными продуктами питания отечественного производства на 60–80 %; цены на эти продукты основной массе трудового населения не доступны; стратегические запасы продовольствия истощены или отсутствуют; производственные мощности не позволяют наращивать выпуск продовольствия» [5]. Мы считаем, что необходимо принять Федеральный закон о продовольственной безопасности, который бы закреплял все основные положения в этой сфере, терминологию, а также критерии оценки продовольственной безопасности с учетом международного опыта на основании предложенных Н. С. Оглуздиным критериев. Таким образом, критерии оценки продовольственной безопасности предлагается закрепить на законодательном уровне, включив в их число право каждого на получение экологичного и качественного питания по научно обоснованным физиологическим нормам потребления, с учетом социальных, природно-климатических условий и национальных традиций; а равно предлагается закрепить в соответствующих нормативных правовых актах корреспондирующую данному праву обязанность государства с указанием конкретных органов власти и должностных лиц.

*Список использованной литературы:*

1. Киселев С.В. Основные проблемы мировой безопасности // Мировой продовольственный кризис и продовольственная безопасность России: Сборник по материалам «круглого стола» в рамках пятой международной научной конференции «Инновационное развитие России: институциональная среда» / под ред. проф. С. В. Киселева. М.: РГ-Пресс, 2013. С. 8.
2. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683О «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс, дата обращения 06.03.2019.
3. Указ Президента Российской Федерации от 30.01.10 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс, дата обращения 06.03.2019.
4. Оглуздин Н.С. Продовольственная безопасность России // URL: <http://geopolitika.narod.ru/New/prod.htm> (дата обращения: 19.02.2019).
5. Там же.

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СТРУКТУРЕ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»<sup>5</sup>

В настоящий момент в правовой науке стран пост-советского пространства продолжаются дискуссии о том, что именно следует понимать под «продовольственной безопасностью», и каково ее место в системе родственных правовых категорий, включая категорию «экономическая безопасность». Первоначально понятие «продовольственной безопасности» было закреплено в Модельном законе от 16 октября 1999 г. «О продовольственной безопасности», который был принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Союза Независимых Государств (СНГ), в котором национальная продовольственная безопасность определялась как состояние экономики, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни.

Впоследствии это определение «продовольственной безопасности» было расширено Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» согласно которому «продовольственная безопасность Российской Федерации - состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни». Таким образом, в обоих официальных документах основной акцент делается на «продовольственную независимость», то есть способность государства самостоятельно обеспечить себя продуктами, а уже второй целью выступают доступность, количество и качество продовольствия.

Существующие доктринальные определения либо воспроизводят полностью или частично данную официальную дефиницию, либо предлагают к ней определенные дополнения.

Так, в рамках первого подхода В.В. Демьяненко полагает, что «продовольственная безопасность» - это такое состояние экономики, при котором гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни [1]. В рамках второго подхода, к официальному определению предложен ряд дополнений и уточнений. Так, первая группа ученых полагает, что продовольственная безопасность – это «способность государства гарантировать удовлетворение потребностей в качественном экологически чистом продовольствии на таком уровне, при котором создается нормальная жизнедеятельность всего населения в масштабе страны» [2].

Таким образом, данный «экологический» подход акцентирует внимание на вопросах качества и безопасности продовольствия, что выглядит весьма уместным в свете необходимости сокращения негативного воздействия на природу отходов сельскохозяйственного производства, загрязнения их продуктами воздуха, почв и водных объектов [3].

Другие представители этого направления обращают внимание на необходимость дополнительного учета «культуры питания» народов Российской Федерации [4] (тем самым выходя за рамки Доктрины, и заимствуя рекомендации, сделанные в резолюциях ООН), либо же в дополнение к «физической и экономической доступности» упоминают «социальный доступ к качественным и безопасным пищевым продуктам» [5]. Отдельно следует выделить точку зрения, анализирующую «состояние защищенности международного сообщества от

---

<sup>5</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 18-411-340016 «Исследование правовых и организационных аспектов обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации (на примере Волгоградской области)».

угроз, связанных с отсутствием физического и экономического доступа к достаточному количеству безопасного продовольствия, направленное на обеспечение устойчивого развития» [6,7]. Таким образом, здесь содержится традиционный набор элементов продовольственной безопасности (физический, экономический доступ, безопасность продовольствия), но в то же время и указывается на ее цель – обеспечение устойчивого развития, что встречается редко.

В ходе обсуждения вопроса о понятии продовольственной безопасности нередко возникает вопрос об ее «уровнях». Большинство авторов рассматривает продовольственную безопасность как иерархическую систему, которая подразделяется по субъектам на глобальную, национальную, региональную и продовольственную безопасность домашних хозяйств. При этом аргументируется вывод, что совершенствование продовольственной политики следует направить на усиление экономической самостоятельности субъектов РФ с переносом центра тяжести в решении продовольственных проблем на их уровень [8]. В.А. Дадалко выделяет среди уровней продовольственной безопасности индивидуальный (личности); локальный (домохозяйства); местный (города, района, муниципального образования, свободной экономической зоны, биосферной территории); территориальный (области); региональный (двух и более субъектов государственного образования); национальный (государства) [9].

Схожую позицию высказывают и многие другие российские авторы. Так, Л.Н. Дейнека выделяет следующие уровни продовольственной безопасности: мировой (глобальный), мега-региональный, национальный, региональный и на уровне отдельного человека, семьи, социальной группы [10]. Полностью соглашаясь с тем, что в федеративном государстве субъекты федерации должны принимать намного более активное (чем сейчас) участие в решении задач продовольственной безопасности, все же следует заметить, что, исходя из международных рекомендаций ООН и сложившейся национальной практики, выделение «низового уровня» продовольственной безопасности (человека, семьи, социальной группы) не целесообразно, поскольку продовольственное обеспечение отдельных граждан является лишь следствием продовольственной политики государства и международного сообщества. Дискуссионно и выделение местного уровня в силу ограниченности возможностей российских муниципалитетов влиять на продовольственную политику. И уж совсем не понятна цель выделения «биосферной территории», где обитают объекты дикой природы. Более целесообразным будет ограничиться выделением трех уровней: международного, национального и регионального.

По вопросу о месте продовольственной безопасности в системе других видов национальной безопасности также не сложилось единства мнений. Так, многие представители правовой науки читают, что продовольственная безопасность является частью экономической безопасности [11]. Другие ученые отмечают, что продовольственная безопасность, с одной стороны, это «подсистема» в системе экономической и национальной безопасности, а, с другой стороны, она имеет собственное содержание и целостность. Поэтому под продовольственной безопасностью понимается устойчивое к отрицательным внутренним и внешним воздействиям обеспечение всего населения продовольствием в необходимом количестве, ассортименте и качестве [12]. Г.Г. Файзуллин предлагает даже более широкий подход, указывая, что «продовольственная безопасность является важнейшим элементом не только экономической безопасности государства, но и его политической и экологической безопасности, определяя ведущую роль продовольственной безопасности в национальной безопасности» [13]. Наконец, в юридической науке высказывается и мнение о том, что продовольственная безопасность – это основа социальной безопасности как состояния защищенности социальных прав и свобод [14].

Таким образом, продовольственная безопасность является самостоятельной разновидностью национальной безопасности, располагаясь на стыке экономической, экологической и социальной безопасности. И точно также, как в рамках концепции устойчивого развития недопустимо завышать значение экологического фактора (хотя это и делают российские уче-

ные), в концепции продовольственной безопасности нельзя отдавать приоритет экономическому фактору. Все указанные элементы данной безопасности важны по-своему. В связи с этим, можно предложить следующее определение. Продовольственная безопасность страны – составная часть национальной безопасности, характеризующая степень реализации в стране права человека на питание и достижение целей устойчивого развития, гарантирующая физическую и экономическую доступность для граждан качественного и безопасного продовольствия в необходимых для здорового питания количествах.

*Список использованной литературы:*

1. Демьяненко В.В. Продовольственная безопасность - самая острая проблема современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 3. С. 88.
2. Петряков В.Г., Файзуллин Г.Г. О роли государства и права в обеспечении продовольственной безопасности России // Новая правовая мысль. 2005. № 5. С.34.
3. Reid M.S. Agriculture and the environment – building a sustainable and healthy future // Environs. 2002. Vol. 25-2. P. 55-58.
4. Шатравка А.С. Совершенствование системы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2011. С.7.
5. Малхасян А.В. Аграрно-правовые проблемы в сфере обеспечения продовольственной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С.10.
6. Валетова Ю.А. Международно-правовое обеспечение продовольственной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С.12.
7. Czarnecki J.J. Food, Law & the environment: informational and structural changes for a sustainable food system // Utah Environmental Law Review. 2011. Vol. 31. № 2. P.265-266.
8. Белхароев Х.У. Правовое обеспечение продовольственной безопасности современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.9-12.
9. Дадалко В.А. Продовольственная безопасность как составляющая национальной и экономической безопасности государства // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. 2013. Том 17. № 7. С.21.
10. Дейнека Л.Н. Продовольственная безопасность – системная проблема глобализируемой экономики // Известия ТРТУ. 2004. № 4. С.75.
11. Агарков А.В. Продовольственная безопасность в системе экономической безопасности России // Вестник Ставропольского государственного университета. 2010. № 5. С.105.
12. Матюк Л.В. Основа продовольственной безопасности Камчатского края: проблемы и пути решения // Власть и управление на Востоке России. 2008. № 2. С. 57-64.
13. Файзуллин Г.Г. Роль государства в обеспечении продовольственной безопасности: международно-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2008. № 10. С.86.
14. Меликов В.Ю., Рудаков Е.В. Продовольственная безопасность в системе национальной безопасности России // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2011. № 4. С.12.

## **СУЩНОСТЬ И ДИНАМИКА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РФ**

Продовольственная безопасность является составной частью национальной безопасности страны, сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышения качества жизни граждан на основе международных стандартов жизнеобеспечения [1]. Отметим, что в чрезвычайных ситуациях вопрос обеспечения населения продовольствием имеет очень большое значение. Например, в условиях чрезвычайного положения органами государственной власти производится установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия [2]. В условиях режима военного положения федеральные органы исполнительной власти организуют снабжение (при необходимости нормированное) населения продовольственными товарами [3]. Очевидно, что для эффективной организации указанной деятельности по обеспечению населения продовольствием в экстренных условиях необходимо обеспечение и поддержание продовольственной безопасности государства. По мнению В.И. Писларь, проблема продовольственной безопасности в России впервые стала обсуждаться в начале 90-х годов. В период проведения реформ возникла реальная угроза продовольственной безопасности страны. Разрушенные торговые связи привели не только к снижению производства и потребления продовольствия внутри России, но и к сильной импортной зависимости от поставок из других стран и постоянному росту внешнеторгового долга. Фактически импорт включал не только готовые продовольственные товары, но также полуфабрикаты и сырье, необходимые для производства, а это еще больше усугубило положение. Данная ситуация в целом характерна и в настоящее время. Продовольствие является товаром, спрос на который будет существовать всегда, причем в условиях дефицита он будет конкурентен даже при низком качестве. Общество может отказаться от многих благ цивилизации, но не от потребления продовольствия. Необходимость решения продовольственной проблемы носит социально важный характер, недостаток же продовольствия может вызвать в стране кризис, что, несомненно, скажется на общих показателях развития экономики.

Государство служит основой социальной стабильности и в тоже время стабильность обеспечивает существование государства [4]. Существует несколько подходов к определению продовольственной безопасности, но наиболее полное и емкое представлено в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ № 120 от 30 января 2010 года, которая определяет данное понятие следующим образом: продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета - повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения [5]. Также Доктрина устанавливает пороговые значения основных показателей оценки состояния продовольственной безопасности, где в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющих пороговые значения в отношении:

- зерна – не менее 95 процентов;
- сахара – не менее 80 процентов;

- растительного масла – не менее 80 процентов;
- мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) – не менее 85 процентов;
- молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) – не менее 90 процентов;
- рыбной продукции – не менее 80 процентов;
- картофеля – не менее 95 процентов;
- соли пищевой – не менее 85 процентов [5].

В соответствии с международным опытом, в большинстве стран основная часть расходов приходится на питание в бюджете бедных слоев населения, основные нормативы продуктовых товаров заключены в потребительской корзине [6]. Рассмотрим данные показатели в таблице 1 сквозь призму данных Федеральной службы государственной статистики [7].

По статистике, на одного человека в год должна приходиться одна тонна зерна. Из всего этого объема 20 % мы съедаем в виде хлеба, ещё 20 % – в виде макаронных и других изделий, и 60 % уходит на корм домашним животным, чтобы мы могли получить необходимое количество молока, мяса, яиц. Таким образом, по данному показателю норматив в 2010 г. превышен в 2 раза, в 2013 г. – в 3,8 раза, в 2017 г. – в 5,4 раза. Показатель сахара приведен из расчета данных по производству сахарной свеклы за соответствующий год и среднего норматива производства из нее сахара – 18 %. Анализ динамики производства сахара показывает, что в 2010 г. показатель ниже на 7,45 пп, а в 2013 и 2017 гг. превышает более чем в 2 раза.

Показатель растительное масло приведен из расчета по производству масла из подсолнечника, который составляет 42 %. Отметим, что при расчете применялся только показатель подсолнечного растительного масла, так как законодательством не регулируется производственная основа, то есть из чего собственно производится растительное масло и для упрощения расчетов взят показатель семена подсолнечника. Производство растительного (подсолнечного) масла в Российской Федерации превышает нормативное значение за весь анализируемый период. По показателю мясо и мясопродукты (в перерасчете на мясо) приведен показатель скот и птица на убой. Динамика показывает, что за весь анализируемый период показатели выше нормативных значений. Показатель молоко и молочные продукты (в пересчете на молоко) ниже нормативных по состоянию на 2010 г. на 13,72 пп, в 2013 г. на 15,77 пп, в 2017 г. на 16,65 пп. Данный показатель рассчитывался только из статистических данных по удою молока и не пересчитывался исходя из показателей молочных продуктов. При расчете показателя рыбная продукция учитывалась только добыча основных видов продукции рыболовства, исключая ракообразных и биоресурсы. То есть применялись данные: рыба живая, свежая или охлажденная. В 2013 г. показатель ниже нормы Доктрины на 23,21 пп, а в 2017 г. уже на 43,07 пп. В анализируемом периоде в связи с сокращением показателя «Производство картофеля» и ростом численности населения страны, данный показатель Доктрины сократился до 18,04 % в 2013 г. и 17,46 % в 2017 г., и не достигает нормы на 76,96 пп и 77,54 пп соответственно.

Производство пищевой соли рассчитывалось за вычетом морской воды. За весь анализируемый период оно в разы превышает нормативные значения Доктрины.

Таблица 1 – Динамика производства основных показателей, характеризующих продовольственную безопасность РФ\*

Показатель	Нормативное значение в соответствии с Доктриной, %	Значения показателей производства продуктов питания и численности населения в РФ, млн.т.			Продукты питания в расчете на душу населения, т./чел.			Значения потребления продуктов питания в потребительской корзине в соответствии с демографическими показателями, млн.т.			Отклонения максимального значения потребительской корзины от производства продуктов питания, %		
		2010 г.	2013 г.	2017 г.	2010 г.	2013 г.	2017 г.	2010 г.	2013 г.	2017 г.	2010 г.	2013 г.	2017 г.
Продукты питания:													
зерно	95	65,40	92,40	135,50	0,45	0,64	0,92	146,30	143,30	146,80	305,55	449,97	628,76
сахар	80	2,54	7,07	9,34	0,02	0,05	0,06	23,91	22,86	22,78	72,55	215,92	279,31
растительное масло	80	1,64	4,16	4,41	0,01	0,03	0,03	10,98	9,76	9,65	101,92	297,30	311,27
мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85	4,40	8,50	10,30	0,03	0,06	0,07	34,11	55,08	54,78	88,17	107,69	128,09
молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко)	90	32,30	29,90	30,20	0,22	0,21	0,21	289,42	281,10	280,46	76,28	74,23	73,35
рыбная продукция	80	3,59	1,46	0,97	0,02	0,01	0,01	14,59	17,94	17,89	168,15	56,79	36,93
картофель	95	29,50	24,00	21,70	0,20	0,17	0,15	192,96	928,33	846,38	104,50	18,04	17,46
соль	85	3,10	0,60	3,79	0,02	0,00	0,03	0,73	0,75	0,75	2921,21	554,93	3454,34
Численность населения РФ, млн. чел.	-	146,30	143,30	146,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\* Источники для расчетов: 4,5,6.

В целом данные, приведенные в таблице 1, показывают, что лишь по молочной и рыбной продукции и производству картофеля Российская Федерация обеспечивает население продуктами питания ниже нормативных значений, указанных в Доктрине продовольственной безопасности. По остальным группам продуктов питания значения показателей превышены.

*Список использованной литературы:*

1. Резолюция V Международного форума «Продовольственная безопасность» // URL: [www.safetyprod.ru](http://www.safetyprod.ru) (дата обращения: 10.05.2014).
2. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Учебное пособие. СПб, 2018. С. 104.

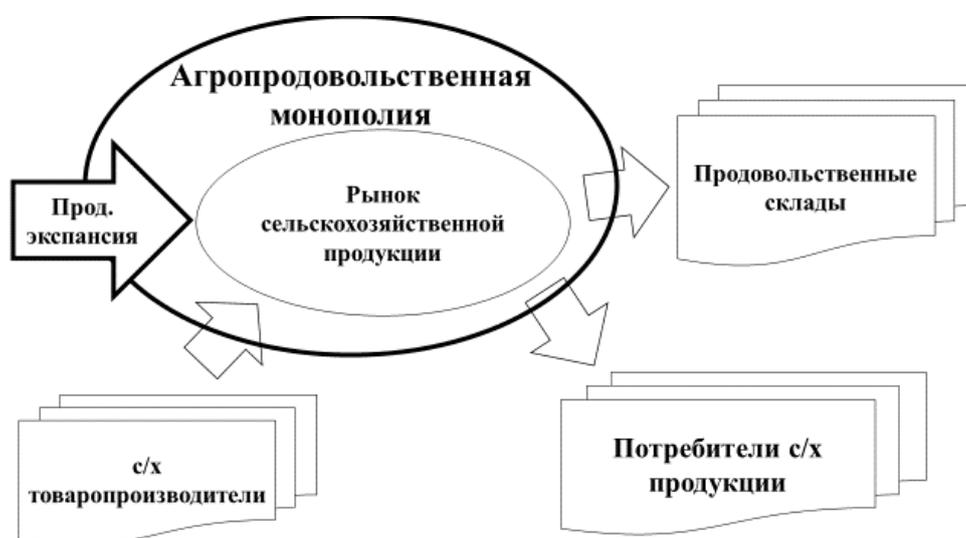
3. Винокуров В.А., Немченко С.Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Учебное пособие. СПб., 2018. С. 157.
4. Писляр В.И. Продовольственная безопасность: сущность, методы ее обеспечения и направления развития: дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2002. 211 с.
5. Указ Президента РФ № 120 от 30 января 2010 г. «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://base.garant.ru/12172719/> (дата обращения: 10.05.2014).
6. Федеральный закон от 03.12.2012 № 227-ФЗ «О потребительской корзине» / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138547> (дата обращения: 01.03.2019).
7. Федеральная служба государственной статистики // <http://www.gks.ru> (дата обращения 06.03.2019).

**В.С. Елисеев**

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Важнейшей составляющей национальной безопасности выступает «продовольственная безопасность», которая согласно п. 2 Доктрины продовольственной безопасности «является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения» [1].

Главными формирующими звеньями продовольственной безопасности выступают сельскохозяйственные товаропроизводители, нормальное функционирование которых зависит от потребителей, т.е. непосредственно зависит от экономико-правового режима рынка сельскохозяйственной продукции (см. схему). Если обеспечить необходимое количество продуктов питания, а с учетом того, что с/х имеет погодные риски, – требуется определенное превышение минимального количества, то для удержания сельскохозяйственного производства необходима *гарантированная реализация данной продукции*, производимая российскими аграриями.



И вот здесь возникает две потенциальные угрозы, которые разрушают связь между сельскохозяйственными товаропроизводителями и потребителями сельскохозяйственной продукции: во-первых, *агропродовольственная монополия*, во-вторых, *продуктовая экспансия*.

*Агропродовольственная монополия* выступает основной угрозой российского сельского хозяйства, – она возникла в силу избранной в 90-е годы в России модели приватизации сельского хозяйства, поскольку перерабатывающие мощности во времена СССР строились из расчетов производственных возможностей субъектов сельского хозяйства в каждом районе, что для плановой экономики проблем не вызывало, равно как это обстоятельство не вызывает проблем в соседней Республике Беларусь, где крупные перерабатывающие центры принадлежат государству. Но с момента перехода в частные руки, как это имеет место в Российской Федерации, перерабатывающие организации стали локальными монополистами, а в дальнейшем на их основе были созданы агропродовольственные корпорации, которые полностью захватили агропродовольственные рынки, в частности московские, устанавливая цены, угнетающие сельскохозяйственное производство и нарушая естественный закон спроса и предложения.

Справедливости ради, необходимо сказать, что при отсутствии внешних потоков продовольствия, агропродовольственные корпорации не были бы заинтересованы в уничтожении российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, поскольку именно за счет них они существуют, это обстоятельство в настоящее время влияет на подъем сельскохозяйственного производства в России.

Но картина меняется в худшую сторону под влиянием продовольственной *экспансии сельскохозяйственной продукции из-за рубежа*, на которые, как на более дешевое зарубежное сырье, перестраиваются агропродовольственные корпорации, тем самым, уничтожая российского сельскохозяйственного товаропроизводителя.

С этих позиций *ограничения на ввоз западной сельскохозяйственной продукции является временным фактором подъема российского сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности*, поскольку, во-первых, данные потоки постепенно меняются на продовольствие, поступающее из стран БРИКС, во-вторых, со временем, указанные меры будут отменены и снова потоки продовольствия хлынут из стран Западной Европы, в-третьих, указанные меры полностью противоречат правилам ВТО, членом которой является Россия, что чревато судебными спорами и огромными потерями для российского государства. При этом, как показала история приватизационных процессов в России (2001–2005 гг.), для того, чтобы уничтожить развитое сельское хозяйство, достаточно всего 3–4 года экспансий продовольствия и российский сельскохозяйственный товаропроизводитель не выдержит конкуренции по объективным экономическим причинам.

Проблема усугубляется «подконтрольностью значительной части крупнейших производителей сельхозпродукции и продовольствия иностранным юридическим лицам. Так, в **5 из 10 крупнейших производителей сельхозпродукции** в число собственников прямо или через ряд юридических лиц входят компании, *зарегистрированные за рубежом* (пакеты акций от 36 до 99 %). В 5 крупнейших производителей сахара (общий объем производства – более 60 % от производства в стране) контрольными пакетами владеют компании, зарегистрированные за рубежом» [2].

Как результат «кооперации» агропродовольственной монополии и внешней продовольственной экспансии сложилось три схемы деятельности агропродовольственных рынков в российских магазинах:

Во-первых, в московских супермаркетах сложилась система проходных плат за доступ к прилавкам: для продажи помидор, выращиваемых в России – 300 тысяч евро, колбасы – от

200 до 300 тысяч долларов, фрукты – 300 тысяч евро и т.п.<sup>6</sup>, – и это при том, что магазины не гарантируют реализацию продукции, а только допускают на свои прилавки отечественных аграриев. Очевидно, что такие цены недоступны российским сельскохозяйственным товаропроизводителям, в результате чего их продукция полностью вытеснена зарубежными потоками продовольствия.

Во-вторых, демпинг со стороны иностранных производителей сельскохозяйственной продукции, закупается исключительно импортная продукция и продается в первое время на грани себестоимости российского производства, что приводит к разорению российского товаропроизводителя, а впоследствии расчищается поле для бесконкурентной торговли.

В-третьих, иностранные владельцы крупных сетевых магазинов, отстаивающие антироссийские «национальные» интересы, в частности турецкие, закупают соответствующую продукцию<sup>7</sup>.

Очевидно, что подобные «рыночные саморегуляторы» не способствуют подъему сельскохозяйственного производства и нуждаются в императивном вмешательстве с целью: во-первых, прямого доступа субъектов сельского хозяйства к розничным и оптовым рынкам, во-вторых, исключения (минимизации) количества посредников.

В Российской Федерации пытались создать прямой доступ на «сельскохозяйственные рынки» (в узком понимании данного термина), – но отсутствие необходимой кооперации привело к тому, что они вследствие естественных процессов развития монополизма из рыночной среды стали недоступны для сельскохозяйственных товаропроизводителей, прежде всего мелкого и среднего уровня. Они дают результат только в случаях прямой опеки со стороны государственных или муниципальных органов, что бывает не часто. Необходима система соответствующей опеки, закреплённой законодательно и прозрачной для государства и самих субъектов сельского хозяйства.

В этом смысле полезен опыт фирменных магазинов (фирменных секций, торговых домов и иных механизмов представительства субъектов сельского хозяйства) в Республике Беларусь [3], которые играют все большую роль в продвижении белорусской продукции на рынке: товаропроводящая сеть, включающая сейчас несколько десятков прямых поставщиков [4].

Но если пустить фирменные магазины (при их внедрении в аграрную действительность России) в свободное рыночное плавание, то ценности с них будет не больше, чем с сельскохозяйственных рынков, поскольку главное звено эффективности именно в императивности схемы реализации продукции, позволяющей избежать препятствий агропродовольственных монополий при выходе сельскохозяйственного товаропроизводителя на рынок и спекулятивных накруток.

#### *Список использованной литературы:*

1. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

2. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы // <http://www.ranepa.ru/about-the-academy/consulting-services/scientific-reports.html> (дата обращения: 30.10.2014 г.).

3. Положение о фирменном магазине предприятия (объединения): утв. Приказом Минторга Республики Беларусь 27.10.1998 №138 // Нац. Реестр правовых актов Республики Беларусь. 199. №19. 8/1419.

4. Белорусские аграрии увеличивают поставки животноводческой продукции на российский рынок // <http://www.meat.su/?news/industry/details/941> (дата обращения: 30.10.2014 г.).

<sup>6</sup> Данные цифры официально не публикуются, в силу чего не указываются супермаркеты, устанавливающие проходные платы. Информация была предоставлена автору статьи в 2010 году студентами-заочниками МГЮА, непосредственно работающие в данной сфере в ходе проведения семинарских занятий по курсу «Аграрное право».

<sup>7</sup> Момент Истины. Выпуск от 15.04.2013. [http://www.moment-istini.ru/program\\_archiv/archive2013/?vid=408](http://www.moment-istini.ru/program_archiv/archive2013/?vid=408)

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ОБОРОТ НЕИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В АСПЕКТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<sup>8</sup>

Повышение качества жизни российских граждан является национальным интересом Российской Федерации и одним из стратегических национальных приоритетов [1]. В соответствии с п. 52 Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», повышение качества жизни граждан гарантируется за счет, в том числе, обеспечения продовольственной безопасности. Продовольственная безопасность – это одна из необходимых гарантий реального, а не декларативного права человека на жизнь [2]. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) концептуально закрепила, что продовольственная безопасность – это обеспечение доступности (физической и экономической) безопасного продовольствия для населения, а не самообеспечение [3]. Однако, как отмечает П.Н. Ломакин, в странах с переходной экономикой под продовольственной безопасностью, как правило, формально понимается как средство решения проблемы самообеспечения страны основными продовольственными товарами [4].

Так, в соответствии с п. 5 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120, продовольственная безопасность Российской Федерации – это, в первую очередь, состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость государства, то есть устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов. Современные угрозы продовольственной безопасности России обусловлены не только деградацией материально-технической базы сельскохозяйственного производства и недостаточным развитием инновационной и инвестиционной активности в сфере производства сельскохозяйственной продукции, но и уменьшением площадей сельскохозяйственных угодий, снижением плодородия почв [5].

В связи с этим, помимо государственной поддержки, оказываемой сельскохозяйственным предприятиям для достижения продовольственной независимости Российской Федерации и ускоренного развития и модернизации агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, одним из направлений обеспечения продовольственной безопасности является повышение плодородия почв, предотвращение истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий (п. 54 Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) в связи с тем, что основным средством производства в сельском хозяйстве является земля.

В качестве одного из мероприятий по реализации положений доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в соответствующем плане, утвержденном Распоряжением Правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 376-р, была названа разработка комплекса мер по повышению эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения.

Тем не менее, с 2009 г. по 2014 г. сокращение площади сельскохозяйственных земель составило 16,2 млн. га, а выявление правонарушений в сфере использования таких земель по отношению к проведенным проверкам с 2008 г. по 2014 г. увеличилось на 16,8 % [6].

Статистические данные, приведенные в ежегодных докладах о состоянии и использо-

---

<sup>8</sup> Данная работа выполнена при информационной поддержке СПС «Консультант Плюс».

вании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации показывают, что по результатам контрольно-надзорных мероприятий в 2015 году было выявлено 297,7 тыс. га не используемых для сельскохозяйственного производства земель сельскохозяйственного назначения [7], а в 2016 году – 182 тыс. га [8]. Однако количество плановых и внеплановых проверок в 2016 году сократилось по отношению к 2015 году, соответственно с 26774 до 20519 и с 17110 до 14100. В рамках проведенных в 2016 году проверок проконтролировано 26,8 млн. га, что на 35 % меньше показателя за 2015 год (41,5 млн. га) [9]. Наибольшее количество правонарушений, выявленных в указанные периоды, связано с невыполнением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель (ч. 2 ст. 8.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП) и неиспользованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ч. 2 ст. 8.8 КоАП). Причем количество нарушений ч. 2 ст. 8.8 КоАП возросло с 4597 в 2015 году до 5250 – в 2016 году [10]. Неиспользование земель выявлено на 85,5 % площади земель, в отношении которых были проведены проверки в 2016 году [11].

В целях вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, а также совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их ненадлежащем использовании или неиспользовании по назначению, был подготовлен [12] Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» (далее – Закон № 354-ФЗ). Этим законом была существенно расширена и изложена в новой редакции ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель).

Согласно п. 6 ст. 6 Закона об обороте земель, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления факта неиспользования земельного участка, участок не используется для ведения сельского хозяйства, то орган государственного земельного надзора, помимо направления соответствующего уведомления в орган исполнительной власти субъекта РФ, также направляет в Росреестр заявление о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии. Порядок внесения указанной записи в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) и порядок ее погашения регулируется ст. 36.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации). Целесообразность внесения такой записи в ЕГРН, а, по сути, ограничение правомочия распоряжения собственника неиспользуемого земельного участка, вызывает некоторые сомнения.

Во-первых, с точки зрения скорейшего обретения таким участком эффективного собственника. Представляется, было бы более рационально финансово простимулировать нерадивого собственника к отчуждению такого участка путем увеличения административного штрафа, подлежащего наложению на собственника, который не начал в течение трех лет использование участка. Тем более, что в случае, когда участок не рентабелен, то в соответствии со ст. 6 Закона об обороте земель на осуществление всех процедур по изъятию до момента его приобретения в государственную собственность субъекта РФ уйдет не менее года.

Во-вторых, на основе анализа ч. 2 и 3 ст. 36.1 Закона о регистрации можно сделать вывод о том, что запись в ЕГРН о невозможности регистрации сделок с земельным участком будет числиться в течение значительно более длительного срока, чем до «завершения рассмотрения судом дела о его изъятии», даже если под этим термином понимать момент вступления решения суда об изъятии в законную силу. Причем спрогнозировать максимально возможный срок, в течение которого эта запись будет числиться в ЕГРН, практически не-

возможно. И все это время земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения будет выведен из гражданского оборота. Кроме того, не совсем понятно, что будет дальше с земельным участком, который оказался не нужен ни одному пользователю после его изъятия у собственника, ведь целью изъятия земельного участка у нарушителя должен являться переход к другому, более ответственному владельцу. То есть в этой части действенного правового механизма перераспределения изымаемых земельных участков пока не получилось [13].

Таким образом, анализ норм законодательства, введенных Законом № 354-ФЗ, показывает недостаточную продуманность предусмотренных им механизмов. Реализация указанных выше норм, изначальной целью разработки которых было вовлечение в оборот неиспользуемых земель, едва ли приведет к желаемому результату.

*Список использованной литературы:*

1. См. пункты 30, 31 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

2. См.: Белхароев Х.У. Правовое развитие ГААТ, ВТО и меры внутренней государственной поддержки аграрной сферы России по обеспечению продовольственной безопасности // Право ВТО. 2014. № 2. Цит. по: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. С. 33.

3. См. пункт 12 Методологии оценки эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса, содержащейся в Приложении к Рекомендации Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24 апреля 2017 г. № 11 // URL: [www.eaeunion.org](http://www.eaeunion.org) (дата обращения 26.04.2017).

4. Ломакин П.Н. Обеспечение продовольственной безопасности России: внутренние и международные аспекты: дис. ... канд. экон. наук. М., 2017. С. 22.

5. См.: Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С. 383.

6. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. С. 71.

7. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2015 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. С. 81.

8. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. С. 109.

9. Там же, С. 100.

10. Там же, С. 101.

11. Там же, С. 103.

12. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 04.03.2019.

13. Самончик О.А. Совершенствование правового регулирования изъятия неиспользуемых земель в контексте обеспечения рационального землепользования // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции. В 4 частях. Часть. 2. Москва: РГ-Пресс 2017. С. 174-179.

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ГАРАНТ СОХРАНЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

На современном этапе каждое государство понимает огромную значимость обеспечения продовольственной безопасности, которая является составляющим звеном его национальной независимости. Обеспечение населения продовольствием на протяжении всей истории человечества оставалось одной из самых приоритетных задач национальной безопасности всех государств [1]. Мы не должны забывать, что в России с 1917 года было три известных исторической науке голодных периода – это 1920–21, 1933 и 1947 годы. Именно тогда был зафиксирован массовый голодомор, который охватил обширные территории и привел к значительным человеческим жертвам [2]. Это были реальные массовые голодовки, вызвавшие повышенную смертность, исчисляемую по документам сотнями тысяч, а то и миллионами смертей [3]. В 90-е годы прошлого века наша страна опять столкнулась с проблемой нехватки продуктов питания: прилавки продуктовых магазинов были пусты, введена карточная система распределения продуктов первой необходимости. Поэтому такая вечная мировая проблема, как производство продуктов питания, необходимых для существования человечества, никогда не потеряет своей актуальности. С созданием Организации Объединенных Наций мировое сообщество уделяет пристальное внимание преодолению дефицита продовольствия [4]. Следствием ее работы стало принятие «Римской декларации о всемирной продовольственной безопасности» [5] в 1996 г. Этот документ поставил ответственную задачу о снижении в мире к 2015 г. в 2 раза численности недоедающих людей и обеспечение населения планеты продовольствием.

Продовольственная безопасность – это состояние экономики государства, при котором за счет собственного производства обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется физическая и экономическая доступность основных видов продовольствия и чистой питьевой воды для всего населения в количестве и качестве, необходимых для активной и здоровой жизни, обеспечения демографического роста [6]. Критерий продовольственной безопасности – количественное или качественное пороговое значение признака, по которому проводится оценка степени обеспечения продовольственной безопасности [7].

Само же слово «безопасность» (англ. safety, security) означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз [8]. Говоря о продовольственной безопасности, отметим, что в ней отражается, прежде всего, социальная направленность на реализацию важнейшего человеческого права, такого как обеспечение своего существования. Оно, как известно, обеспечивается с помощью принятия пищи – разнообразных продуктов питания и напитков. Необходимо отметить, что на уровень потребления пищи достаточно серьезно влияет рост розничных цен, который происходит в силу неуправляемой политики цен и тарифов естественных монополистов, а также наценок посредников. В тоже время продовольственная безопасность предполагает доступность продуктов питания, как за счет как заработной платы, так и пенсий, стипендий, социальных пособий. Осознавая всю важность вопроса обеспечения населения продуктами питания, Правительство РФ утвердило Правила установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, а также Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения. В дан-

ные перечни входят, в том числе, хлеб и булочные изделия из пшеничной муки, чай черный байховый.

Включение последнего в Перечень неслучайно, тем более, если вспомнить, что с появлением чая в жизни высших слоев общества на Руси стали формироваться традиции чаепития. Гостей нередко приглашали на чашечку чая, чтобы тихо общаться, почитать, порасгадывать шарады. Интересно заметить, что «*на чашку чая*» *созывали своих кредиторов купцы*. Такое «кодовое название» носило неофициальное собрание, на котором купец объявлял, что расплатиться по долгам в полной мере он не может, и имущества у него нет [9]. «Коль чаем угощают, значит уважают» [10]; «чай пьешь – до ста лет проживешь»; «приходите к чаю – пирогами угощаю» [11], – так говорили в старину. Действительно, как и ранее, так и сейчас к чаю подается варенье, джем, конфеты, сдобные изделия, торты. Однако сегодня стоит помнить о качестве данной пищевой группы, поскольку решение рассматриваемой нами продовольственной проблемы связано также с таким фактором, как гарантия качества продуктов питания.

В этой связи, Роспотребнадзор и его территориальные органы на своих официальных сайтах регулярно публикуют информацию о том, что приобретая продукты питания в местах организованной торговли, необходимо обращать внимание на сроки годности товара, его внешний вид, запах, условия хранения, товарное соседство, санитарное состояние торговой точки. Важно также изучать сведения, содержащиеся на маркировке продуктов, такие как: указание наименования товара, наименования и места нахождения изготовителя, состава продуктов, срока и условий хранения вскрытой упаковки (для отдельных видов продуктов, особенно продуктов детского питания) [12]. С продуктами питания (испорченными, инфицированными) могут передаваться возбудители дизентерии, норовирусной и ротавирусной инфекций, вирусного гепатита А и других болезней. Кроме того, большой удельный вес составляют пищевые токсикоинфекции – когда в продуктах или блюдах накапливаются токсины различных микроорганизмов (сальмонеллы, стафилококка) [13].

На сайте Управления Роспотребнадзора доведены сведения о фактах нарушения требований технических регламентов, которые устанавливают требования к продукции, используемой потребителями [14]. Так, в Республике Коми некоторая продукция одного из крупнейшего производителя хлеба [15] ООО «Сыктывкарский хлебокомбинат» имела показатели несоответствия. *Торт бисквитно-кремовый «Розовый букет» и торт «Шантелье» содержали микробиологические показатели – патогенные организмы, т.е. микроорганизмы (бактерии, грибы, дрожжи), потенциально способные приживляться в тканях и полостях организма человека, а также животных и размножаться в них, вызывая болезни* [16].

Безусловно, соответствие продукции критериям безопасности обязательно для всех производителей и продавцов. Следует помнить, что за нарушение требований технических регламентов для организаций и предпринимателей предусмотрена административная ответственность. Кроме того, в нынешнее время острой проблемой стала продажа мяса (мясных продуктов), выращенного с использованием большого количества антибиотиков. Возрастающая устойчивость к антибиотикам достигла опасно высокого уровня и в нашей стране, и по всему миру. Всемирная организация здравоохранения предупредила, если не будут предприняты срочные меры, то наступит конец эпохе антибиотиков, лекарства перестанут быть эффективными, а простые инфекции и незначительные травмы вновь станут смертельно опасными для жизни и здоровья людей. В этой связи в целях предотвращения глобальной угрозы для здоровья населения Международная организация по защите потребителей (СИ) призвала продовольственные компании изменить политику в отношении использования антибиотиков [17].

Подводя итог нашего исследования, отметим, что продовольственная безопасность на сегодняшний день является важнейшей составляющей национальной экономической безопасности. Продовольственная безопасность должна стоять во главе угла политики каждого государства, заинтересованного в устойчивом развитии страны. Поэтому следует обращать пристальное внимание на проблемы, имеющие место: обеспечение населения продуктами первой необходимости, доступными по цене и соответствующего качества.

*Список использованной литературы:*

1. Устинова Е.В. Формирование и развитие теории продовольственной безопасности // <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-razvitie-teorii-prodovolstvennoy-bezopasnosti> (дата обращения 03.03.2019).
2. Голодомор на Украине. Историческая справка // <https://ria.ru/20091128/195817126.html> (дата обращения 03.03.2019).
3. История голода в России до Революции и после нее // <https://historicaldis.ru/blog/43276701286/Istoriya-goloda-v-Rossii-do-revoljutsii-i-posle-nee> (дата обращения 03.03.2019).
4. Устинова Е.В. Указ. соч.
5. Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности. Принята на Всемирном саммите по продовольственной безопасности (Рим, 16–18 ноября 2009 года) // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summit2009\\_declaration.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summit2009_declaration.shtml) (дата обращения 03.03.2019).
6. О Концепции продовольственной безопасности Евразийского экономического сообщества: решение № 464 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=47575&rnd=3B412EA8ECF7B32D894BD6A18B191986&dst=100030&fld=134#08489280292331487> (дата обращения: 26.01.2019).
7. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.
8. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 47.
9. Яковлева Е. Про чай, яму и банкротное дело великого цивилиста: правда и мифы о банкротстве дореволюционных купцов // [https://zakon.ru/blog/2017/12/25/pro\\_chaj\\_yamu\\_i\\_bankrotnoe\\_delo\\_velikogo\\_civilista\\_pravda\\_i\\_mify\\_o\\_bankrotstve\\_dorevoljucionnyh\\_kupc](https://zakon.ru/blog/2017/12/25/pro_chaj_yamu_i_bankrotnoe_delo_velikogo_civilista_pravda_i_mify_o_bankrotstve_dorevoljucionnyh_kupc) (дата обращения: 26.01.19).
10. Пословицы и поговорки о чае // [http://www.poslovitza.ru/o\\_chae.html](http://www.poslovitza.ru/o_chae.html) (дата обращения: 26.01.2019).
11. Пословицы и поговорки про чай и чаепитие // <https://sites.google.com/site/cajnyefantazii67/pogovorki-zagadki-poslovicy> (дата обращения: 26.01.2019).
12. Рекомендации Роспотребнадзора по профилактике пищевых отравлений в новогодние праздники от 29 декабря 2018 г. // <http://zpp.rospotrebnadzor.ru/news/federal/148691> (дата обращения: 26.01.2019).
13. Управление Роспотребнадзора по Республике Саха (Якутия) напоминает о профилактике пищевых отравлений: памятка для населения от 29 декабря 2018 г. // <http://zpp.rospotrebnadzor.ru/news/federal/148716> (дата обращения: 26.01.2019).
14. Сведения о фактах нарушения требований технических регламентов // <http://zpp.rospotrebnadzor.ru/badproducts/violations> (дата обращения: 26.01.2019).
15. Агропромышленный комплекс Республики Коми // <http://www.rkomi.ru/page/421> (дата обращения: 26.01.2019).
16. Рекомендации по приготовлению и применению биоцидных строительных растворов и бетонов. М.: НИИЖБ Госстроя СССР, 1987.
17. О девизе Всемирного дня прав потребителей 2016 года // <http://36.rospotrebnadzor.ru/key-areas/protecting-consumer-rights/16350>

## НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА МОЛОЧНЫХ ПРОДУКТОВ)

Продовольственная безопасность – понятие, которое в нормативных актах определяется как «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни» [1]. Для ее обеспечения в Доктрине указано на необходимость развития отечественного производства, физическую и экономическую доступность продуктов питания, их безопасность. В рамках Национальной технологической инициативы (НТИ) разрабатывается направление, связанное с производством органической продукции (FoodNet) [2]. Рассмотрим направления правового регулирования продовольственной безопасности на примере молочной промышленности, возникающие при этом проблемы и возможные способы их решения.

В мировой и отечественной практике существует два основных сценария развития молочной продукции: усиление агрохолдингов и расширение числа крестьянских фермерских хозяйств (КФХ) с поддержкой кооперативного движения. Предыдущие годы развития молочной промышленности показывают, что преимущественно в России поддерживалось первое направление, так как, например, удельный вес КФХ, пользовавшихся государственной поддержкой, был в 2 раза меньше по сравнению с крупными сельхозпроизводителями [3].

В 2015 году на одной из секций гайдаровского форума даже обсуждалась проблема – является ли путь развития молочного производства в России новым мировым направлением, к которому хотели бы перейти и другие страны, или это тупиковая ветвь и надо было бы вернуться к кооперации, в основном используемой для производства молочных продуктов в других странах мира [4]. В настоящее время анализ последних принятых документов показывает, что усиливается поддержка развития, как на селе в целом, так и в молочной промышленности малых форм хозяйствования. Планируется создать 18200 новых малых предпринимателей. На 40 % больше, чем в 2018 году, для них выделено средств, реализуется федеральный проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» [5].

То есть направлением правового регулирования молочной промышленности является усиление развития малых форм хозяйствования. Должны ли в этом случае вноситься изменения в иные формы регулирования производства продуктов питания? В настоящее время в России, как и во всем мире, развиваются системы контроля качества продукции. Сертификация может идти на основе Технического регламента Таможенного Союза (для молочной продукции с 1 мая 2014 года введен документ ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции») и ГОСТа (например, с 1 января 2017 года для продукции органического производства был введен ГОСТ Р 57022-2016). До конца 2021 года должна быть внедрена система маркировки и учета животных, базирующаяся на активно используемом компоненте федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии «Меркурий». Для этого к телу животных прикрепляются средства идентификации – визуальные (пластмассовые бирки) или смешанные (бирки и чипы). Это даст возможность проследить качество производства продукции «от фермы до прилавка», то есть повысить контроль за безопасностью продукции, но приведет к росту затрат товаропроизводителей, так как одна бирка стоит 12-18 руб. за единицу, а ее установка – 50-70 руб. [6], что в целом

даст удорожание продукции на 2,7 рубля/кг. Причем, в связи со спецификой принятого регламента отслеживания цепочки выпуска продукции, в нее включены производители сырого молока, но выведены производители сухого, что усиливает возможности недобросовестной конкуренции между ними. Рост затрат возможен и в связи с введением нового законодательства по водоотведению, так как локальные очистные сооружения для каждого молочного завода стоят около 20 млн. долларов.

Исходя из этого, представляется, что усиление законодательного регулирования безопасности продуктов питания должно сопровождаться расширением системы государственной поддержки сельхозпроизводителей. Нужны не только существующие сейчас субсидии государства на возмещение затрат на строительство и модернизацию ферм, процентной ставки по инвестиционным и долгосрочным кредитам, приобретение племенного крупного рогатого скота, но и на реализацию «прослеживаемости» молочной продукции. Это тем более важно для расширения деятельности и создания новых КФХ, имеющих меньший финансовый потенциал по сравнению с агрохолдингами. Важную роль в воздействии на сельхозпроизводителей для обеспечения качества производимой продукции является работа Роспотребнадзора, который ведет информационный ресурс, публикующий сведения о фальсифицированных молочных продуктах. В 2018 г. среди всех уведомлений об обороте продукции, не соответствующей требованиям техрегламента, почти 39 % пришлось на молочные изделия, а Россельхознадзор оценивает долю фальсификата в общем объеме поставок молока в 20 % [6].

Но накладываемый в настоящее время на товаропроизводителя штраф составляет только 100–300 тыс. руб., что значительно меньше выгоды от продажи недоброкачественной продукции, и эта ответственность не распространяется на торговые сети. Роспотребнадзор предлагает вместо увеличения суммы штрафа, чтобы не банкротить предприятия – производители, вводить уголовную ответственность за выпуск фальсификата.

Новым направлением регулирования продовольственной безопасности может стать в условиях внедрения нового технологического уклада изменение самого понятия «молочная продукция» [7]. Получение белка из пробирки, без выращивания скота, ведется сейчас в лабораториях ЕС, Израиля, Японии, США. Чикагский стартап Sustainable Bioproducts разрабатывает технологии производства уже не белка, а самой молочной продукции на основе процесса ферментации с использованием бактерий, найденных в Йеллоустонском парке. Вероятность реализации проекта, заинтересованность в его успешном внедрении, отчетливо просматривается по характеристикам инвесторов, которыми являются мировой производитель молока Danon и Breakthrough Energy Venture (венчурный фонд Билла Гейтса, в который вложены, в том числе, средства Amazon и Bloomberg). Доведение подобных работ до возможностей промышленного использования обусловит необходимость появления новых направлений правового регулирования как предмета продовольственной безопасности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120) // <http://ivo.garant.ru/#/document/12172719/paragraph/1:2> (дата обращения 18.02.2019).
2. Митрофанова И.В., Иванова Т.Б., Вишневский В.С., Честнова М.А. Производство органических продуктов питания как фактор повышения устойчивости АПК юга России // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 182–195 / <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.4.18> (дата обращения 18.02.2019).
3. Данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года. [Электр.ресурс] // [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/sx/vsxp2016/VSHP2016\\_tom1.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/vsxp2016/VSHP2016_tom1.pdf) (дата обращения 18.02.2019).

4. ГФ-2015. Экспертная дискуссия: Интеграция сельского хозяйства в продовольственные цепочки // <https://www.youtube.com/watch?v=wKUNQfXr5rY&list=PLqTuUBxTMYekSEVgdkSdYJJ59PzYYGpjg&index=22&t=0s> (дата обращения 18.02.2019).

5. Министерство сельского хозяйства: объем господдержки малых фермерских хозяйств в 2019 году будет увеличен // [www.akkor.ru/statya/5728-msh-obem-gospodderzhki-mfh-v-2019-godu-budet-uvvelichen.html](http://www.akkor.ru/statya/5728-msh-obem-gospodderzhki-mfh-v-2019-godu-budet-uvvelichen.html) (дата обращения 18.02.2019).

6. Ритейлеры предупредили о возможных перебоях с поставками молочной продукции // [https://milknews.ru/index/ritejl-pereboi-postavki-molochnaya-produkciya.html?utm\\_source](https://milknews.ru/index/ritejl-pereboi-postavki-molochnaya-produkciya.html?utm_source) (дата обращения 20.02.2019).

7. Стартап, который поддерживает Билл Гейтс и Danon: новостная рассылка Milknews Daily от 19.02.2019.

**Е.А. Калинина**  
(науч. рук. Н.Н. Аверьянова)

## **ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

В настоящее время в России очень остро стоит проблема отсутствия эффективного использования самой ценной и стратегически важной категории земель – земель сельскохозяйственного назначения. Площади неиспользуемых или используемых с нарушением законодательства сельскохозяйственных земельных участков достигают катастрофических значений. Нецелевое использование сельскохозяйственных земель, в том числе, незаконный перевод их в земли иных категорий и отсутствие надлежащего земельного надзора и контроля уполномоченных органов власти и местного самоуправления, как показал анализ результатов прокурорских проверок, являются наиболее распространенными нарушениями законов в сфере землепользования землями сельскохозяйственного назначения [1]. Такая ситуация является прямой угрозой продовольственной и экологической безопасности государства.

В результате земельных реформ 1990-х годов коллективная собственность на земли сельскохозяйственного назначения колхозов и совхозов была разрушена. Сельскохозяйственные угодья были поделены на паи между бывшими членами колхозов и совхозов. Но конкретных границ и местоположения эти паи не имели, а граждане, в большинстве своем, оказались не готовы к использованию своих земельных участков в условиях рыночной экономики, и большинство сельскохозяйственных угодий оказались невостребованными.

В этих условиях особо ценные земельные участки сельскохозяйственного назначения стали скупаться с целью капиталовложений и наживы, для их дальнейшей перепродажи, но никак не для использования по их прямому назначению. В некоторых случаях такие земельные участки переводились в земли иной категории и продавались под коттеджные застройки или иные рентабельные объекты [2]. Естественно, такое обращение с сельскохозяйственными землями привело к значительной утрате ими своих плодородных свойств, к значительному сокращению общей площади земель сельскохозяйственного назначения в масштабах государства и, в некоторых случаях, к ухудшению экологической обстановки. В настоящее время, к сожалению, продолжается аналогичная тенденция.

Одним из способов борьбы с такой негативной перспективой развития ситуации вокруг нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения является их принудительное изъятие у собственника. Но тот механизм изъятия земельных участков сельскохо-

зяйственного назначения за нарушение режима использования, который существует в соответствии с настоящим законодательством, имеет ряд существенных недостатков [3].

Для усовершенствования механизма вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения и с целью реализации послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. был принят Федеральный закон от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации». В частности, были внесены изменения в Гражданский кодекс РФ, в Земельный кодекс РФ, в КоАП, в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и иные правовые акты. Одной из основных проблем изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства была возможность собственника такого участка, в течение почти трех лет не использовавшего его по его прямому назначению, до истечения трехлетнего срока перепродать этот земельный участок кому-то из своих родственников или иных доверенных лиц, что давало законную возможность снова его не использовать в соответствии с прямым назначением в течение трех лет без угрозы изъятия. И такая цепочка могла повторяться многократно. В связи с этим у надзорных земельных органов отсутствовали правовые основания для изъятия таких земельных участков сельскохозяйственного назначения. Одним из положительных моментов принятия изменений в ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» является введение ограничения на государственную регистрацию перехода, прекращения, ограничения права на такой земельный участок или его обременение до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства РФ.

Но данное ограничение действует только с момента выявления нарушения целевого использования земельного участка и вынесения соответствующего постановления.

Другая актуальная проблема целевого использования земель сельскохозяйственного назначения связана с тем, что во многих случаях особый интерес для коттеджной застройки представляют земли сельскохозяйственного назначения, непосредственно примыкающие к населенным пунктам. Здесь ситуация осложняется тем, что органы местного самоуправления могут изменять целевое назначение земельных участков, предоставленных в муниципальную собственность, под цели, не связанные с сельскохозяйственным производством, которые были переданы после их выделения, в том числе за счет невостребованных земельных долей.

Препятствием для этого может стать лишь законная возможность сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств обратиться в органы местного самоуправления, в течение первых шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на земельный участок, с заявлением о выкупе его в собственность либо на праве аренды по фиксированным расценкам без проведения торгов [4].

Для решения такой проблемы статья 78 Земельного кодекса РФ была дополнена пунктом «4», установившим запрет на использование земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на расстоянии не более 30 километров от границ сельских населенных пунктов, для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства.

Еще к одной проблеме в механизме изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства можно отнести отсутствие конкретно определенных критериев неиспользования земельных участков сельскохозяйственного назначения. В результате достаточной расплывчатости определений неиспользования сельскохозяйственных земель в существующих нормативно-правовых актах осложняется процесс доказывания факта неиспользования в судебном порядке.

На сегодняшний день можно утверждать, что попытки совершенствования земельного законодательства хоть и имеют положительные результаты, но не решают проблему нецеле-

вого использования земель сельскохозяйственного назначения. С целью повышения эффективности борьбы с нецелевым использованием сельскохозяйственных земель посредством изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства предлагаем рассмотреть в качестве эффективных мер следующие:

- ввести в качестве основной ответственности собственника - ответственность не за неиспользование или нецелевое использование сельскохозяйственных земель, а за определенный уровень снижения плодородных свойств почв, что, по нашему мнению, защитило бы права собственника на свободное распоряжение землей, и, в то же время, обеспечило бы интересы общества и государства по сохранению фонда наиболее ценной категории земель и способствовало бы поддержанию экологического состояния окружающей среды; кроме того, во многом это исключило бы интерес к земельным участкам сельскохозяйственного назначения со стороны недобросовестных собственников, рассматривающих такие земли в качестве средства обогащения, а не основного средства производства;

- обеспечить преимущественное и льготное право покупки земельных участков сельскохозяйственного назначения, изъятых в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства, фермерами или иными гражданами и организациями, имеющими позитивный опыт использования сельскохозяйственных земель, с необходимой государственной поддержкой в случае утраты такими земельными участками своих плодородных свойств;

- запретить органам местного самоуправления изменение целевого назначения земельных участков, предоставленных в муниципальную собственность под цели, не связанные с сельскохозяйственным производством, которые были переданы после выделения, в том числе за счет не востребуемых земельных долей, за исключением случаев, установленных законом.

Актуальность и необходимость реформирования сферы государственного контроля за режимом использования и экологическим состоянием земель сельскохозяйственного назначения имеет особое значение для продовольственной и экологической безопасности всего общества и стратегической безопасности государства, а потому проблемы изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения за нарушение требований земельного законодательства можно отнести к одной из наиболее актуальных и приоритетных проблем России в настоящее время.

#### *Список использованной литературы:*

1. Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 60.
2. Липски С.А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России: особенности формирования, тенденции и перспективы // Право и экономика. 2011. № 12. С. 22.
3. Хусайнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Типичные нарушения законов в области оборота сельскохозяйственных земель // Законность. 2017. № 11. С. 31.
4. Румянцев Ф.П., Коноплева Т.Д. Обеспечит ли новый Закон исполнение Послания Президента Российской Федерации об изъятии неиспользуемых сельскохозяйственных земель? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 9. С. 93.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЧЕСКОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день сельское хозяйство является одной из наиболее значимых отраслей народного хозяйства, которая направлена на покрытие потребности населения в продовольствии, а также обеспечении сырьем ряда отраслей промышленности. Вместе с тем, процесс производственной деятельности в данной сфере зачастую имеет серьезные неблагоприятные последствия для окружающей среды. Использование ядохимикатов, пестицидов, нитратов и других вредных веществ неблагоприятно влияет на экологию: приводит к загрязнению почв, поверхностных и грунтовых вод, что в конечном итоге не могло не сказаться на здоровье населения [1]. В связи с этим мировое сообщество признало необходимость введения стандартов экологической безопасности в сельском хозяйстве, а одной из мировых тенденций стал переход на органическое производство [2]. Идея органического сельского хозяйства зародилась в первой половине двадцатого века и получила широкое распространение в странах Европейского союза (далее – ЕС), США, Канаде и Японии. Отдельного рассмотрения заслуживает опыт ЕС, как одного из крупнейших мировых рынков органической сельскохозяйственной продукции с налаженной инфраструктурой и развитой системой правового регулирования. Кроме того, именно там были заложены правовые основы регулирования данной области [3].

Рассмотрим наиболее значимые нормативно-правовые акты, заложившие основу регулирования ведения органического сельского хозяйства.

Первым шагом к официальному признанию органического производства стало принятие в 1991 г. сельскохозяйственного регламента № 2092/91 об экологическом агропроизводстве и соответствующей маркировке сельскохозяйственной продукции и продуктов питания [4].

Данный нормативно-правовой акт был принят в рамках реформы Общей сельскохозяйственной политики (Common Agricultural Policy) и являлся обязательным для всех стран-участников [5]. Его значимость заключается том, что регламент гармонизирует разработанные частными сообществами фермеров существующие методы органического производства, впервые закрепляет унифицированное определение органического сельского хозяйства [6].

Так, документ устанавливал общие требования к производству органической продукции, правила получения сертификата экологического производства. Государства-члены также могли вводить свои дополнительные стандарты в соответствии с данным регламентом.

Еще одним важным шагом стало принятие в 2007 году Советом Европейского союза нового регламента № 834/2007 об экологическом производстве и маркировке экологической продукции. Принципиально новым и важным является то, что согласно положениям документа, развитие органического сельского хозяйства должно основываться на концепции устойчивого развития (sustainable development) [7]. В нормативно-правовом акте уделяется особое внимание охране окружающей среды: использованию возобновляемых ресурсов в сельскохозяйственных системах, защите животных и поддержанию биологического разнообразия. Вместе с тем, вводится запрет на использование генно-модифицированных организмов на всех стадиях органического производства. В настоящий момент в Европейском союзе функционирует развитая правовая база, регулирующая органическое сельское хозяйство, система сертификации и стандартизации. Кроме того, законодательство других развитых стран (Японии, Австралии, США, Канады) было разработано в соответствии с нормативно-правовыми актами ЕС.

Анализируя правовую базу Российской Федерации по рассматриваемому вопросу, можно констатировать ее пробельность и неразвитость. Такая ситуация, очевидно, препятствует развитию данной области правового регулирования, что является существенной проблемой, поскольку за последние годы на отечественном рынке резко возрастает популяр-

ность органической продукции, а спрос превышает предложение. Согласно статистическим данным, готовность покупать органическую продукцию выразило 58 % россиян.

Органическое сельское хозяйство имеет значительные социальные, экономические, и экологические преимущества перед традиционными методами производства сельскохозяйственной продукции, преобладающими на территории Российской Федерации [8]. В Российской Федерации только в 2015 г. был введен в действие национальный стандарт ГОСТ Р 56508-2015 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования». Стандарт определяет понятие продукции органического производства, устанавливает общие технические требования к продукции органического производства, закрепляет положения о процедуре перехода субъектов хозяйственной деятельности к органическому производству, условия размещения на пищевых продуктах маркировки «органический продукт», а также исключает использование в продукте ГМО [9]. В настоящий момент действует национальный стандарт ГОСТ Р 57022-2016, который принят в соответствии с существующими международными стандартами. Был разработан и принят Федеральный закон от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. Принятие данного закона является крайне значимым, поскольку заложило основу системе правового регулирования в данной области, позволило признавать органическую продукцию отечественного производителя на международном рынке и создало целевую нишу для хозяйствующих субъектов, предоставило возможность оказывать адресную государственную поддержку данной группе сельскохозяйственных производителей.

Кроме того, согласно положениям закона, появилась возможность привлечения к ответственности недобросовестных участников рынка, производящих и реализующих псевдоорганическую продукцию, ведь, по статистике, на российском рынке лишь 2 % продукции, заявленной как органическая, фактически соответствуют данным требованиям.

Как следствие, должно повыситься доверие потребителей и появиться реальная возможность делать осознанный выбор при покупке товаров [11]. Таким образом, Российская Федерация имеет большой потенциал в развитии области органического сельского хозяйства, одним из главных шагов стало принятие специального закона об органическом земледелии.

Представляется, что грамотное использование опыта правового регулирования и создания инфраструктуры данной сферы Европейским союзом может стать таким же ориентиром для Российской Федерации, как и для других развитых стран. Вступление в силу специального закона об органической продукции планируется только со следующего года, до этого времени необходимо привести в соответствие с ним законодательство, касающееся регламентации производства органической продукции, провести мониторинг земельных ресурсов, которые будут использованы для органического земледелия. Указанные шаги в полной мере позволят развивать такое перспективное направление, как производство органической продукции.

#### *Список использованной литературы:*

1. Анисимов А.П., Попова О.В. Рынок органической (экологически чистой) продукции в России: правовые вопросы // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства. 2017. Т. 7. № 4. С. 60–69.
2. Кудряков В.Г., Мирончук В.А., Есаян С.А. Государственное регулирование органического земледелия: основы и особенности европейского и американского законодательства // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 105. С. 1-6 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-organicheskogo-zemledeliya-osnovy-i-osobennosti-evropeyskogo-i-amerikanskogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 09.11.2017).

3. Попова О.В. Правовое регулирование защиты окружающей среды от неблагоприятного воздействия сельского хозяйства // Аграрное и земельное право. 2017. № 2 (146). С. 88–92.
4. Смекалов П.В., Омарова Н.Ю. Глобальные тенденции и приоритетные направления развития сельского хозяйства в начале XXI века // Экономика региона. 2011. №4. С. 11–21 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/globalnye-tendentsii-i-prioritetnye-napravleniya-razvitiya-selskogo-hozyaystva-v-nachale-xxi-veka> (дата обращения: 08.11.2017).
5. Спрос на органические продукты намного превышает предложение // URL: <https://agro.ru/interview/produkty-pitaniya-i-prodovolstvie/spros-naorganicheskie-produkty-namnogo-prevyshaet-predlozhenie/> (дата обращения: 01.11.2017).
6. Морджера Э., Буллон К., Грасия К., Дюран М. Органическое сельское хозяйство и право. Служба разработки законодательства Управления по правовым вопросам и этике ФАО. Рим, 2015. 168 с.

**Е.А. Коростелева**  
(науч. рук. Э.В. Голоманчук)

## **РОЛЬ СТАНДАРТИЗАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ: СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТ**

Одним из важных условий качества продукции является соблюдение определенных требований и условий ее изготовления, которые позволят обеспечить необходимый уровень ее безопасности при потреблении. В Российской Федерации правовым механизмом, направленным на достижение указанных целей, является стандартизация. В соответствии с Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», она представляет собой деятельность по разработке (ведению), утверждению, изменению (актуализации), отмене, опубликованию и применению документов по стандартизации и иную деятельность, направленную на достижение упорядоченности в отношении объектов стандартизации.

Современный механизм стандартизации определяется наличием национальных стандартов, которые разрабатываются на различные виды пищевой продукции (например, ГОСТ 31981-2013 распространяется на упакованные в потребительскую упаковку йогурты из коровьего молока и (или) молочных продуктов), а также стандартами организаций, в том числе техническими условиями. Смысл такого правового регулирования заключается в том, что национальный стандарт устанавливает наиболее общие требования к производимой продукции, и его принятие осуществляется компетентным государственным органом, который представлен в лице Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Другая роль отводится техническим условиям – это стандарты, принимаемые самими предприятиями-изготовителями, самостоятельно определяющие технологию изготовления. Однако применение стандартов организации ограничивается, во-первых, тем, что они в обязательном порядке должны соответствовать действующему в отношении данного продукта национальному стандарту, а, во-вторых, их разработка происходит при непосредственном контроле органа по техническому регулированию, в том числе путем создания экспертных комиссий. По сравнению с советским периодом, когда качество продукции определялось исключительно устанавливаемыми государством ГОСТами, законодатель решает вопрос стандартизации в сфере пищевой промышленности, увеличивая элемент «саморегулирования», что объясняется необходимостью развития рыночной экономики и усиления характерной для нее конкурентоспособности изготовителей, что с этой точки зрения представляется вполне разумным.

У большей части населения превалирует мнение, что, если продукция изготовлена в соответствии с ГОСТом, то это определяет ее абсолютное качество, а также гарантирует безопасность и натуральность применяемого сырья. Однако на практике данное предположение легко опровергается: в первую очередь это характерно для пищевых продуктов, которые изготавливаются по национальному стандарту, но производитель решает внести «незаметные» изменения, включая непредусмотренные стандартом добавки и ингредиенты. При этом в составе продукта такие изменения не отражаются, а в маркировке изготовитель заявляет ГОСТ, которому фактически пищевой продукт не соответствует, либо же указывает несуществующий стандарт, что свидетельствует уже о прямом нарушении закона. К тому же предприятия придают таким действиям маркетинговое значение, ставя своей целью увеличение количества продаж и, как следствие, своей прибыли, так как уровень доверия граждан в государственному стандарту достаточно высок. Кроме того, активно принимаются новые национальные стандарты, устанавливающие технические требования для отдельных пищевых продуктов, и происходит совершенствование или замена уже существующих. Разработка новых ГОСТов осуществляется по мере появления новых добавок и консервантов, позволяющих улучшить качество продукта, продлить срок годности, облегчить процесс изготовления или иным образом воздействовать на пищевой продукт, и это способствует увеличению разнообразия продукции.

Требования по безопасному использованию пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств определяются Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 029/2012, который устанавливает перечень соответствующих незапрещенных веществ. Количество допустимых к использованию добавок представляется довольно большим, среди них антиокислители, регуляторы кислотности, стабилизаторы, загустители, усилители вкуса и аромата и ряд иных веществ. Например, в данном перечне имеется консервант, фиксатор окраски нитрит натрия (Е250), применение которого регулярно в пищевой промышленности, чаще всего при производстве колбасных изделий и мясных продуктов.

Так, ГОСТ Р 52196-2011, среди сырья и материалов, разрешенных для производства вареных колбасных изделий, содержит нитрит натрия, который способствует поддержанию окраски изделия и предотвращает его от окисления. При применении Е250 в больших количествах, он обладает токсичными свойствами, негативно воздействуя на организм человека. Поэтому неправильное применение или обработка этого консерванта может привести к серьезным последствиям. Таким образом, анализ действующих национальных стандартов показывает, что большая их часть разрешает добавление самых разнообразных добавок, которые при определенных условиях способны оказать влияние на организм человека.

В соответствии с государственным стандартом РФ ГОСТ Р 51740-2011 «Технические условия на пищевые продукты. Общие требования к разработке и оформлению», технические условия на пищевые продукты – это технический документ, в котором изготовитель устанавливает требования к качеству и безопасности конкретного пищевого продукта (несколько конкретным пищевым продуктам), необходимые и достаточные для идентификации продукта, контроля его качества и безопасности при изготовлении, хранении, транспортировании.

Так как технические условия не должны противоречить национальным стандартам и законодательству, для их разработки требуются специальные знания, позволяющие ориентироваться в нормативной базе. Поэтому чаще всего изготовитель обращается за помощью к компетентным организациям, и технические условия создаются на профессиональной основе.

Исходя из этого, применение технических условий возможно по двум направлениям. Так, часть производителей действуют по пути улучшения составов выпускаемой продукции в случаях, когда технические условия конкретизируют уже действующий стандарт. В данной ситуации предполагается только повышение качества продукции при условии достаточного уровня контроля государственного органа и добросовестности со стороны производителя. Хотя не стоит забывать о достаточно большом количестве стандартов и их «лояльности» в от-

ношении разрешенных пищевых добавок. Если же национальный стандарт в отношении конкретного пищевого продукта отсутствует, предприятие производит либо качественный товар в соответствии с разработанной им рецептурой, либо, наоборот, товар низкого качества.

Также стоит обратить внимание, что соотношение качества (совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования) и безопасности (состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений) продуктов отнюдь не тождественные, хотя и взаимосвязанные. Анализ действующих стандартов показывает, что они больше направлены на обеспечение безопасности продукции, в том числе путем установления допустимого уровня пищевых добавок. Вопросы качества отходят назад, например, когда речь идет об использовании низкокачественного сырья, то о надлежащем удовлетворении потребностей потребителей говорить затруднительно, особенно, если имеется явная несоразмерность категорий «цена» и «качество».

Подводя итог, необходимо сказать, что стандартизация пищевых продуктов оказывает непосредственное влияние на безопасность и качество произведенной продукции. Достижение целей в данной области происходит за счет сочетания государственного регулирования и предоставления изготовителям права самостоятельно устанавливать стандарты для их продукции. При этом зачастую потребитель придерживается мнения, что ГОСТ – это абсолютная «гарантия качества», а технические условия – стремление предприятия обойти установленные стандарты в собственных интересах. Однако ситуация на российском рынке развивается иным образом: большое количество национальных стандартов и стандартов организаций, их постоянное обновление, наличие достаточно обширного перечня допустимых пищевых добавок – все это позволяет варьировать качество и безопасность пищевых продуктов от самого высокого до самого низкого, а товар, произведенный в соответствии с техническими условиями предприятия может быть значительно лучше того, что изготовлен по ГОСТ. Поэтому представляется, что обеспечить надлежащее качество и безопасность в области пищевой промышленности может разумное сочетание следующих элементов: совершенствование государственных стандартов установлением повышенных требований к сырью и пищевым добавкам и ароматизаторам; добросовестность изготовителя; усиление контроля со стороны государственных органов, в том числе увеличение количества внеплановых проверок.

**И.П. Кузьмич,  
Е.В. Ефимова**

## **КАЧЕСТВО И БЕЗОПАСНОСТЬ МЯСО-МОЛОЧНОЙ ПРОДУКЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Обеспечение производства качественного и безопасного продовольствия является приоритетным направлением государственной аграрной политики и стратегической задачей социально-экономического развития Республики Беларусь. Система обеспечения качества и безопасности сельскохозяйственной продукции выступает важнейшим элементом, гарантирующим производство конкурентоспособных продуктов питания, направленным на обеспечение продовольственной безопасности Беларуси, а также способствующим равноправной интеграции республики в международные торговые отношения, которые во многом обуславливают формирование национальной политики регулирования качества и безопасности продукции.

В соответствии с «Доктриной национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года» предусматривается переход на новый уровень решения задач продовольственной безопасности, в связи с чем, «требуется обеспечить высокое качество питания для населения, востребованность белорусской продукции на внешних рынках, интеграцию в мировой продовольственный рынок. Кроме того, организация системы контроля за качеством и безопасностью продукции по всей технологической цепи, включая контроль за оборотом сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов, а также меры по стимулированию производства высококачественной продукции является одним из основных направлений по укреплению национальной продовольственной безопасности» [1].

Учитывая особую социальную значимость мясо-молочной продукции для населения и экономическую для аграрной отрасли, вопросы надлежащего правового регулирования отношений в сфере обеспечения ее качества и безопасности приобрели исключительную важность. Требуется уточнения система и структура органов, осуществляющих государственное регулирование и контроль в области обеспечения качества и безопасности мясо-молочной продукции, нуждаются в рассмотрении вопросы технического нормирования и стандартизации.

Существует объективная потребность совершенствования правового механизма непосредственно на стадии производства продукции животноводства, от которой в первую очередь зависит в дальнейшем надлежащее качество и безопасность мясо-молочной продукции. Кроме этого, в условиях развития экспортоориентированной аграрной экономики первостепенное значение приобретает проблема соответствия международным требованиям, предъявляемым к качеству и безопасности мясо-молочной продукции. На правовое регулирование и установление требований к качеству и безопасности мясо-молочной продукции в Республике Беларусь существенное влияние оказывают не только нормы права ЕАЭС, но и законодательство других стран, а также общепризнанные требования, сформулированные на международном уровне, без соблюдения которых производителям мясо-молочной продукции проблематично быть участником международной торговли. В этой связи, законодательство Республики Беларусь в сфере обеспечения качества и безопасности мясо-молочной продукции представляет собой сложную систему нормативных правовых актов различной юридической силы. В целом классификацию основных источников в области обеспечения качества и безопасности мясо-молочной продукции в самом общем виде можно представить следующим образом:

1. Международные документы: Кодекс Алиментариус, Кодекс охраны здоровья наземных животных; Соглашения в рамках ВТО.

2. Межгосударственные документы: право ЕАЭС (в т.ч. Решения ЕЭК, Технические регламенты), Соглашения в рамках СНГ, Межгосударственные стандарты. Следует отметить, что Технические регламенты Евразийского экономического союза применяются и выполняются в Республике Беларусь непосредственно и без изъятий [2].

3. Законодательство других стран (в частности, при экспортных поставках – ЕС, Китай, Венесуэла и др.).

4. Законодательство Республики Беларусь.

Правовой анализ законодательства в сфере обеспечения качества и безопасности мясо-молочной продукции позволяет обозначить некоторые проблемные аспекты правового регулирования рассматриваемых отношений.

1. Понятия «мясо» и «мясная продукция», «молоко» и «молочная продукция» рассматриваются в рамках национального законодательства, в рамках права Евразийского экономического союза и в международных документах. Однако в мясной и молочной промышленности существует различный подход к терминам «мясная продукция» и «молочная продукция», установленный в Технических регламентах Таможенного союза [3, 4]. В молочной промышленности термин «молочная продукция» включает «молочные продукты», а в мясной промышленности наоборот – термин «мясной продукт» включает «мясную продукцию».

2. Понятия качества и безопасности продукции характеризуются в «Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года» и в Законе Республики Беларусь «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» [5], а в ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» [6] понятие «качество продукции» не содержится. Конкретные требования к качеству мясной и молочной продукции установлены в многочисленных технических нормативных правовых актах. Обращает на себя внимание также вопрос безопасности продуктов питания с использованием ГМО, который решается в рамках национального законодательства в разрозненных нормативных правовых актах и нормах, в связи с чем, существует необходимость сосредоточения норм по ГМО в отношении продуктов питания на законодательном уровне.

3. Проблема качества и безопасности мясной и молочной продукции – комплексная, многогранная, межведомственная, решаемая как на уровне конкретного товаропроизводителя, так и законодательно на уровне органов государственного управления.

Обеспечение качественной составляющей мясной и молочной продукции возложено, в основном, на Главное управление перерабатывающей промышленности и Главное управление интенсификации животноводства Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь. Обеспечение надзорных функций в сфере ветеринарии осуществляется Департаментом ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь. Государственный санитарный надзор в области качества и безопасности продукции осуществляют органы и учреждения Министерства здравоохранения Республики Беларусь. Однако Министерством здравоохранения ведется проверка разрабатываемых технических нормативных правовых актов на соответствие нормативным правовым актам в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Проверка же таких технических нормативных правовых актов, как технические условия, на согласованность с актами законодательства Республики Беларусь, осуществляется только по желанию заявителя. Таким образом, как представляется, анализу и проверке требований к качеству продукции не всегда уделяется должное внимание.

4. Требования в области обеспечения качества и безопасности мясной и молочной продукции установлены законами, санитарными нормами и правилами, гигиеническими нормативами. Однако не все санитарные нормы и правила гармонизированы с требованиями национального законодательства и требованиями технических регламентов ЕАЭС.

Гармонизация с действующими техническими нормативными правовыми актами требуется также и для некоторых ветеринарных правил.

5. В последнее время большую значимость приобретают новые направления производства сельскохозяйственной продукции, связанные с развитием органического сельского хозяйства [7]. В этой связи особое внимание следует обратить на формирование законодательства в данной сфере и использование вспомогательных веществ, которые могут содержать ГМО. При этом в свете интеграции стран в Евразийском экономическом союзе целесообразна разработка единой нормативной правовой базы для функционирования единого рынка органической продукции.

#### *Список использованной литературы:*

1. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

2. Закон Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» от 5 января 2004 г. № 262-З (ред. от 24.10.2016) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

3. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 (ред. от 20.12.2017) «О безопасности молока и молочной продукции»: ТР ТС 033/2013 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

4. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 68 «О безопасности мяса и мясной продукции»: ТР ТС 034/2013 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

5. Закон Республики Беларусь от 29 июня 2003 г. № 217-З (ред. от 17.07.2018) «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

6. Решение Комиссии Таможенного Союза от 9 декабря 2011 г. № 68 (ред. от 10.06.2014) «О безопасности пищевой продукции»: ТР ТС 021/2011 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

7. Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2018 г. № 144-З «О производстве и обращении органической продукции» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

**С.А. Липски**

## **ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ В ЭТОЙ СФЕРЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Россия занимает 4-е место в мире по площади пахотных земель, рациональное использование которых (как и других сельскохозяйственных угодий) является важным фактором обеспечения продовольственной безопасности и перспективным направлением повышения конкурентоспособности нашей страны на мировых аграрных рынках. Именно поэтому Доктрина продовольственной безопасности (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120; далее – Доктрина) прямо указывает на то, что государственная экономическая политика в соответствующей сфере должна включать в себя повышение почвенного плодородия и вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель, т.е. организацию более рационального их использования. Между тем, каких-либо конкретных механизмов такой организации использования земель как средства сельскохозяйственного производства Доктрина не содержит. Соответственно, ее декларативные положения должны быть развиты в более детализированных и обязательных к применению нормативных правовых актах.

Это могут быть, как действующие в настоящее время документы – Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», так и новые акты, регламентирующие именно вопросы обеспечения продовольственной безопасности (например, законопроект, который должен был регулировать эти вопросы, разрабатывался еще в 1990-х – начале «нулевых» годов).

Рассмотрим, насколько современное земельное законодательства и тенденции в его развитии обеспечивают решение задач, связанных с продовольственной безопасностью и организацией рационального использования сельскохозяйственных угодий. Казалось бы, последние 3-4 года земельное законодательство активно развивается. Так, приняты федеральные законы, предусматривающие:

- новые правила предоставления земельных участков – возможность определить более эффективного их потенциального правообладателя (Федеральный закон № 171-ФЗ от

23.06.2014 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу в 2015 г.);

- новые правила осуществления контрольно-надзорных функций и выявления неиспользуемых земель (Федеральный закон № 234-ФЗ от 21.07.2014 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу в 2015 г.);

- совершенствование процедур изъятия земель для государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон № 499-ФЗ от 31.12.2014 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу в 2015 г.);

- возможность проведения комплексных кадастровых работ (Федеральный закон № 447-ФЗ от 21.12.2014 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу в 2015 г.);

- повышенные требования к кадастровой деятельности (Федеральный закон № 452-ФЗ от 30.12.2016 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров», вступил в силу в 2016 г.);

- объединение процедур кадастрового учета объектов недвижимости (в т.ч. земельных участков) и регистрации прав на них (Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015 «О государственной регистрации недвижимости», вступил в силу в 2017 г.);

- создание специализированных бюджетных учреждений, на которые с 2017 г. возложено проведение кадастровой оценки (Федеральный закон № 237-ФЗ от 03.07.2016 «О государственной кадастровой оценке», вступил в силу в 2017 г.);

- привлечение населения к сельскохозяйственному освоению удаленных территорий путем особых условий предоставления земельных участков в дальневосточных регионах (Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу поэтапно в 2016-2017 гг.);

- подробная регламентация установления публичных сервитутов в отдельных целях (Федеральный закон от 03.08.2018. № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов», вступил в силу в 2018 г.);

- систематизация зон с особыми условиями использования территорий (Федеральный закон от 03.08.2018. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступил в силу с 2019 г.).

Такое разноаспектное развитие земельного законодательства вплотную и целенаправленно затрагивает и аграрную сферу. Но почти все названные выше законы как бы завершали институциональный переход от плановой экономики и исключительности государственной собственности на землю к рыночным земельным отношениям, начатый еще в 1990-е гг. Вопросы же совершенствования законодательства, регулирующего охрану и организацию рационального использования земель (непосредственно связанные с обеспечением продовольственной безопасности) за последние годы не только не получили должного развития, но даже из тех федеральных законов, что были приняты на рубеже XX–XXI вв., был исключен ряд ключевых норм. Так, закон «О государственном земельном кадастре» (2000 г.) полностью утратил силу, «сменивший» же его кадастр недвижимости отнюдь не решает задач, важных с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности. В результате две трети земельных участков сельскохозяйственного назначения либо просто не поставлены на ка-

дастровый учет, либо учтены без указания на их принадлежность к соответствующей категории земель.

Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (1998 г.), хотя формально действует, но многие его нормы признаны утратившими силу. Наиболее же принципиальные изъятия осуществлены из Федерального закона «О землеустройстве» (далее – Закон о землеустройстве), который как раз и направлен на организацию рационального использования и охраны земель, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов.

Так, с 2008 г.: 1) земельные участки больше не являются объектом землеустройства (новая ред. ст. 1); 2) исчезло упоминание об обязательности землеустройства в целом ряде случаев (новая ред. ст. 3); 3) инвентаризация земель больше не увязана с уточнением или установлением местоположения объектов землеустройства и их границ (новая ред. ст. 13); 4) в его содержание больше не входят работы по определению земель, в границах которых могут быть предоставлены участки либо которые могут быть включены в специальные земельные фонды, а также по определению земель, отнесенных к различным категориям и видам, (новая ред. ст. 14); 5) упразднено территориальное землеустройство (новая ред. ст. 15 и ст. 17); 6) исключены все положения, связанные с изменением границ объектов землеустройства в целях устранения недостатков в их расположении, восстановлением их границ (ст. 16); 7) из перечня видов землеустроительной документации исключены проекты территориального землеустройства и материалы межевания (новая ред. ст. 19). Причем с 2014 г. в ЗК РФ были уточнены цели охраны земель: теперь это не только предотвращение негативного воздействия на земли и почвы и ликвидация его последствий, но и обеспечение рационального использования земель.

В этой связи следовало ожидать раскрытия этой задачи в Федеральном законе «О землеустройстве», однако на деле продолжилось исключение из него очередных положений. Эти обстоятельства предопределили подготовку новой редакции Закона о землеустройстве (автор входит в соответствующую рабочую группу, образованную приказом Минэкономразвития России от 13 июня 2018 г. № 305). Этот процесс идет непросто, но общее понимание в том, что наряду с нынешними землеустроительными работами и документами этот закон должен предусматривать разработку для всех аграрных территорий сельскохозяйственных регламентов, которые будут определять рамки дозволенной хозяйственной деятельности на них в виде конкретных нормативов. Это должно способствовать более рациональной организации использования земель, а, следовательно, и решению вопросов продовольственной безопасности. Также нельзя не отметить, что в Доктрине не уделено должного внимания таким рискам и угрозам продовольственной безопасности, которые связаны с неиспользованием сельскохозяйственных угодий и их застройкой жилыми и промышленными объектами (в последние годы имелись неоднократные случаи изъятия под застройку земель даже опытных хозяйств).

Таким образом, хотя сейчас земельное законодательство активно развивается, вопросам непосредственно рационального использования сельскохозяйственных угодий и их охраны законодатель уделяет недостаточно внимания, а ряд важных для обеспечения продовольственной безопасности норм законодательства вообще признан утратившими силу. Усиление же законопроектной работы в соответствующем направлении позволит более успешно развиваться отечественному АПК и проводить последовательную государственную политику в области продовольственной безопасности.

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>9</sup>**

Актуальность проблемы выражена, прежде всего, динамикой развития современного российского общества. Как известно из законов диалектики, развитие несет не только пользу, но и угрозы. Общество подошло к тому моменту, когда игнорировать угрозы уже неприемлемо, и вопросы безопасности выходят на первый план, в том числе и продовольственной.

Без решения трудностей, возникших в вышеуказанной сфере, невозможно представить решение и экономических, и социальных, и правовых проблем. Прежде всего, нам видится верным рассматривать продовольственную безопасность на всех уровнях: международном, национальном, региональном и личностном. Однако для целей данного исследования предлагается рассмотреть вопросы ответственности в данной сфере именно на региональном уровне, на примере Волгоградской области. Выделение регионального уровня в сфере продовольственной безопасности не раз поднималось в работах отечественных ученых [1].

Именно федеративное устройство нашего государства позволяет нам говорить о более полном участии субъектов в данной сфере. Контраст различных регионов, их климатические особенности, культурные традиции и экономическая способность, заставляют обратиться к проблемам продовольственной безопасности конкретного региона.

Термин продовольственная безопасность включает в себя следующие параметры:

- Количество продовольствия. Необходимые продукты питания должны быть в наличии на территории страны в надлежащем объеме и ассортименте. Безусловно, территория такой обширной страны, как Российская Федерация, не всегда позволяет уравнивать регионы в данном критерии. Достижение желаемого результата должно обеспечиваться контрольными функциями государственных органов в каждом конкретном регионе (в нашем случае, в Волгоградской области). Нарушения, связанные с исполнением данных функций, должны приводить к ответственности, в том числе, к административной.

- Доступность продовольствия. Каждый гражданин, вне зависимости от субъекта Российской Федерации, в котором он проживает, должен иметь достаточный доход, позволяющий приобретать минимальный набор продуктов питания. Это обеспечивается следующими механизмами: 1. Поддержание достаточного уровня доходов населения; 2. Регулирование и контроль цен на продукты питания; 3. Возможность самообеспечения граждан продовольствием (например, создание ЛПХ).

- Качество продовольствия. Качество продуктов питания должно соответствовать строго установленным требованиям. Данный механизм дает гарантию безопасности питания населения. Здоровье человека напрямую зависит от продуктов, потребляемых им в пищу. Вопрос продовольственной безопасности относительно этого критерия встал очень остро, поскольку растет число опасных заболеваний.

В последнее время в науке уделяется особое внимание праву на питание. Каждый человек имеет право доступно приобретать, в нужном количестве покупать и потреблять качественные продукты питания. Если хотя бы один из критериев нарушается, то, следовательно, и нарушается вышеуказанное право человека. Однако обеспечить соблюдение данного права на всей территории Российской Федерации не так просто. Наша страна имеет огромную территорию с различными климатическими зонами и условиями для производства продуктов

---

<sup>9</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 18-411-340016 «Исследование правовых и организационных аспектов обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации (на примере Волгоградской области)».

питания. И здесь кроется главная проблема. Например, неоднократные исследования показывали, что Волгоградская область дает хороший урожай зерна, однако, ввиду сухого климата, животноводство не всегда обеспечивает должным образом потребителей продуктами питания.

Следовательно, можно столкнуться с ограничением доступности того или иного продовольствия. Как раз для соблюдения нужного баланса между правовыми нормами в сфере продовольственной безопасности, нами предлагается рассмотреть более подробно институт ответственности в данной сфере. Мы понимаем под продовольственными запасами, необходимыми для обеспечения достаточного количества продовольствия, не только тот стратегический запас, который хранится в Росрезерве, но и совокупность продовольственных товаров, необходимых для нормального функционирования региона.

У продовольствия доступность для граждан должна быть как физической – то есть широкий ассортимент различных продуктов питания внутри страны, отвечающий всем биологическим, медицинским, санитарно-эпидемиологическим требованиям, так и финансовой (материальной) – это продовольствие должно или продаваться по приемлемым для граждан ценам, или же предоставляться бесплатно для нуждающихся категорий (либо в экстренных ситуациях – например, стихийных бедствиях, природных или техногенных катастрофах и т.п.).

Доступность может быть экономической, связанной с платежеспособностью граждан - обеспечение должного уровня защищенности будет связано с планомерным постоянным снижением уровня бедности с поддержкой в сфере питания – для детей школьного и дошкольного возраста, для младенцев, для беременных женщин (считаем, что им (в случае нуждаемости) должно полагаться натуральное питание в организациях, оказывающих социальные услуги – это важно для рождения здоровых детей), для лиц, находящихся в государственных и муниципальных социальных учреждениях. Соответственно, для региона важным является обеспечение защищенности продовольственных запасов.

В рамках настоящей статьи мы предлагаем ввести в Главу 6 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, природопользования и ветеринарии» Закона Волгоградской области от 11 июня 2008 года № 1693-ОД статью 6.6. следующего содержания:

«Уничтожение продовольствия (продовольственных запасов) Волгоградской области, а равно действия (бездействие), которые могут привести к уничтожению, сокращению продовольственных запасов, если эти действия не подпадают под признаки уголовно наказуемого деяния, - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до ста тысяч рублей.

Примечание: под продовольственными запасами в интересах настоящей статьи понимается группа агропродовольственных товаров, обеспечивающая не менее 90 % потребности населения Волгоградской области в энергии (ккал) и не менее 85 % – в основных пищевых веществах (в том числе зерно, картофель, овощи, молоко, мясо, яйца и продукты их переработки)».

Мы считаем, что административно-правовая защита продовольственной безопасности региона позволит оперативно отслеживать ее состояние, своевременно выявлять возникающий дисбаланс, эффективно отслеживать конъюнктуру продовольственного рынка Волгоградской области, что позволит поддерживать устойчивую динамику социально-экономического развития нашего региона.

#### *Список использованной литературы:*

1. Дейнека Л.Н. Продовольственная безопасность – системная проблема глобализируемой экономики // Известия ТРТУ. 2004. № 4. – С. 75–78.

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГЕННЫХ ПРОДУКТОВ**

Технологии генной инженерии привлекали и продолжают привлекать пристальное внимание ученых всего мира. Причиной этому служит кардинальное расхождение мнений компетентных людей относительно как эффективности, так и безопасности генноизмененных растений. Одни специалисты считают, что потенциальная опасность для живых организмов и окружающей среды, пагубное влияние на биоразнообразие планеты и другие отрицательные свойства и последствия использования технологий генной инженерии делают недопустимым их использование [3]. Другие специалисты видят в использовании трансгенных растений прогресс науки, считают, что трансгены увеличат урожайность и могут помочь в борьбе с голодом [4]. Пока ученые всего мира продолжают вести споры о последствиях, к которым могут привести манипуляции с генами растений и животных, ГМО продукция продолжает попадать на прилавки магазинов и к потребителю, который, порой, даже и не догадывается, что приобрел продукт из генетически модифицированных организмов [5].

На наш взгляд, неконтролируемое потребление генетически модифицированных продуктов может иметь непредсказуемые последствия в будущем. Чтобы полностью понять все риски употребления в пищу трансгенных продуктов, должно пройти несколько десятков лет и смениться несколько поколений, питавшихся ГМ – продуктами. Чтобы в будущем не было слишком поздно для исправления ошибок, допущенных генной инженерией, необходимо уже сегодня решать задачу повышенной охраны здоровья населения страны нормами различных отраслей права, и, в первую очередь, нормами гражданского права.

Задача повышенной правовой охраны здоровья решается нормами различных отраслей права, в том числе и нормами гражданского права. Задача права – гарантировать качество продуктов и безопасность их производства для человека и окружающей среды. Учитывая приоритет здравоохранения и экологии, должна быть разработана целая система нормативно-правовых актов различного уровня, регулирующая закрытое использование и преднамеренный выпуск ГМО в окружающую среду, их отслеживаемость и транспортировку, а, самое главное – ответственность недобросовестных производителей за вред, причиненный в результате употребления в пищу продуктов, содержащих ГМО. До введения в действие Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» [6] были установлены нормативы предельного процентного содержания того или иного ГМИ в том или ином продукте.

На практике же большая часть лабораторий не была оснащена специальными приборами, позволяющими точно отследить количественное содержание ГМО в образцах пищевой продукции. Зная это, производители ссылались на соблюдение ими при производстве продукта допустимого минимума, без превышения которого не требовалась информация путем маркировки. Между тем, специалисты отмечали, что если уже есть в продукте модифицированная добавка, то ее, как минимум, 10 %, а это – запредел. Но «не пойманный – не вор». Соответственно, на рынке трансгенных продуктов неизбежно существовала «теневая» экономика: российские компании производили и поставляли на рынок немаркированные модификанты.

С 4 июля 2016 года, когда вступил в силу ФЗ № 358, в Российской Федерации был установлен запрет выращивания и разведения генно-инженерно-модифицированных растений и животных, а также установлен запрет на ввоз на территорию России продуктов, генетическая программа которых изменена с использованием генной инженерии. Указанным за-

коном была предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере до 500 тысяч рублей за использование ГМО с нарушениями разрешенных условий использования. Несмотря на существующий запрет производства и ввоза трансгенных продуктов, на рынке всегда будут существовать производитель, продавец или импортер, которые захотят извлечь выгоду от оборота указанной продукции. На наш взгляд, необходимо ввести также гражданскую ответственность производителей и продавцов, т.к. согласно сущности деликтной ответственности, при наличии определенных оснований и условий, нарушитель несет деликтные обязательства.

Наше предложение состоит в следующем: если будет доказано, что в конкретном случае человек пострадал именно от влияния трансгенов в употребленных продуктах питания, которые по установленной вине производителя (действие или бездействие), выразившееся в форме умысла или неосторожности, оказались в этих продуктах, то нарушитель понесет не только административную, но и гражданско-правовую ответственность, которая, в свою очередь, будет состоять в компенсации вреда пострадавшему (моральной и\или материальной).

Статья 1095 ГК РФ посвящена основаниям возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков товара, работы или услуги [1]. Раскрывая смысл данной статьи, следует сказать, что за вред, который был причинен при оказании работ или выполнении услуг, ответственность несет лицо, выполнившее работу или оказавшее услугу, причем тоже независимо от того, состоял ли потерпевший с ними в договорных отношениях. Причем этот вред может выражаться в причинении вреда имуществу потерпевшего, либо здоровью и жизни.

Стоит вспомнить ст. 15 Закона «О защите прав потребителей», в соответствии с которой потребитель-гражданин вправе требовать денежной компенсации морального вреда по правилам ст.ст. 151, 1100, 1101 ГК РФ [2]. Конкретизируя предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере использования трансгенных продуктов, представляется необходимым внести в статью 1095 ГК РФ следующее изменение: дополнить название статьи словами «а также продуктов, содержащих ГМО» в конце названия. То есть полное название статьи должно звучать так: «Основаниям возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков товара, работы или услуги, а также продуктов, содержащих ГМО».

Кроме того, диспозицию ч.1 ст. 1095 ГК РФ предлагается изложить в следующей редакции: «Вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица вследствие конструктивных, рецептурных или иных недостатков товара, работы или услуги, а также вследствие недостоверной или недостаточной информации о товаре (работе, услуге) и продуктов, содержащих ГМО...». Далее по тексту.

Можно обоснованно предположить, что такие изменения в ГК РФ «наведут порядок», т.е. более полно урегулируют правоотношения, возникающие между потребителем и потенциальным производителем ГМ-продукции.

Подводя итог, следует сказать, что российское законодательство в области генной инженерии имеет «недоработки» ввиду того, что трансгены являются инновацией нашего времени. Однако урегулирование данного вопроса не становится менее необходимым, в том числе и в связи с масштабным распространением трансгенных продуктов. Данная проблема может быть решена с помощью внесения изменений в действующее законодательство. Наше предложение состоит во введении гражданской ответственности, а именно в дополнении ст. 1095 ГК РФ.

#### *Список использованной литературы:*

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.07.2018).

2. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 29.07.2018) «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

3. Малышев В.П. Трансгенные продукты, возможные риски и пути их снижения // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2012 / КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transgennye-produkty-vozmozhnye-riski-i-puti-ih-snizheniya> (дата обращения: 26.01.2019).

4. Статистика по ГМО в мире: выращивание и производство // Диетолог.org. URL: <http://dietolog.org/gmo/statistics/> (дата обращения 24.01.2019).

5. Трансгенные продукты. За и против. // URL: <http://smarkitchen.by/archives/3872> (дата обращения: 25.01.2019).

6. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» // <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения 03.03.2019).

**А.И. Михнюк**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Важнейшей проблемой, стоящей перед современным государством, является обеспечение его продовольственной безопасности. В Республике Беларусь основные направления и задачи государственной политики в данной области закреплены в Доктрине продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962. Согласно названному документу, продовольственная безопасность рассматривается как состояние экономики, при котором независимо от влияния конъюнктуры мировых рынков и других внешних факторов жителям на всей территории гарантируется доступность к продовольствию в количестве, необходимом для активной, здоровой жизни, а также создаются социально-экономические условия для поддержания потребления основных продуктов питания на рациональном уровне. Следовательно, основным критерием достижения продовольственной безопасности выступает наличие для всех людей постоянной физической, социальной и экономической доступности достаточного количества безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и вкусовые предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни.

Исходя из того, что благодаря проводимой в Республике Беларусь аграрной политике в целом удалось достичь необходимых объемов сельскохозяйственного производства для обеспечения своей потребности в продовольствии (по данным на 2015 г. внутренний спрос на продукты питания в стране удовлетворялся на 83 % продукцией собственного производства [1, с. 6]), на первый план выходит проблема достижения доступности для населения достаточного количества качественной пищи.

Согласно положениям Доктрины, одной из мер, направленных на повышение экономической доступности продуктов питания для всех групп населения, должна стать организация системы внутренней продовольственной помощи населению как формы поддержки устойчивого развития сельского хозяйства. Возможность использования данного инструмента для обеспечения права граждан на достаточное питание была предусмотрена еще в Указе Президента Республики Беларусь «О государственной аграрной политике» от 17 июля 2014 г. № 347.

Следовательно, белорусский законодатель рассматривает внутреннюю продовольственную помощь не только как механизм социальной поддержки уязвимых слоев населения, но и как элемент поддержки сельского хозяйства. При таком подходе, внутреннюю продоволь-

ственную помощь необходимо рассматривать как систему государственной помощи населению, которая ориентирует на приобретение отечественного продовольствия и направлена на стимулирование развития сельскохозяйственного производства внутри страны [1, с. 53].

В белорусском законодательстве отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий вопросы оказания продовольственной помощи населению. В качестве основного механизма ее реализации можно рассматривать, в первую очередь, адресную социальную помощь. Так, согласно положениям Указа Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи», такая форма социальной поддержки может оказываться в виде:

- ежемесячного и (или) единовременного социальных пособий на приобретение продуктов питания, лекарственных средств, одежды, обуви, школьных принадлежностей и на другие нужды для обеспечения нормальной жизнедеятельности;
- обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни.

Государственная адресная социальная помощь в виде социальных пособий предоставляется, как правило, в денежной наличной форме, в отдельных случаях допускается использование безналичной или натуральной формы, например, если родители не обеспечивают должный уход за детьми или государственная адресная социальная помощь в денежной наличной форме может использоваться не по назначению и т.д.

Что же касается государственной адресной социальной помощи в виде обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни, то она предоставляется только в натуральной форме, путем отпуска продуктов на основании рекомендаций врача-педиатра участкового (врача-педиатра, врача общей практики) из организаций торговли, перечень которых утверждается решением местных исполнительных и распорядительных органов.

Кроме этого действующая система социальной поддержки предусматривает также обеспечение бесплатным питанием следующих категорий граждан:

- учащихся, получающие общее среднее образование;
- детей из многодетных и малообеспеченных семей;
- детей-инвалидов;
- отдельных категорий работников с вредными условиями труда;
- пациентов, пребывающих на стационарном лечении в учреждениях здравоохранения;
- лиц, содержащихся под стражей и т.д.

Таким образом, сложившаяся система продовольственной помощи в Республике Беларусь направлена на оказание поддержки отдельным группам населения путем предоставления бесплатного питания либо выделения социальных пособий для его приобретения.

Однако, как мера государственной поддержки сельского хозяйства, она должна выполнять и задачу по стимулированию спроса на отечественную сельскохозяйственную продукцию путем осуществления закупок социального продовольствия преимущественно белорусского производства, т.к. для эффективности и стабильности работы производителей сельскохозяйственной продукции определяющее значение имеет наличие стабильных каналов сбыта произведенной ими продукции. Из всех перечисленных выше направлений внутренней продовольственной помощи лишь в рамках обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни на законодательном уровне закреплена норма о том, что при осуществлении такой помощи могут выдаваться только продукты отечественного производства (п. 25 Положения о порядке предоставления государственной адресной социальной помощи, утвержденном Указа Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи»). Важно также отметить, что внутренняя продовольственная помощь населению относится к мерам государственной поддержки сельского хозяйства, которые согласно правилам Евразийского экономического союза и ВТО, не оказывают искажающего влияния на торговлю и не подлежат сокращению. Это делает их применение наиболее предпочтительным в настоящее время в целях исполнения принятых в рамках ЕАЭС обязательств по сокращению совокупной поддержки сельского хозяйства [3, с. 19]. К тому же междуна-

родный опыт свидетельствует об эффективности данной меры. Так, в США продовольственная помощь населению является основным инструментом государственной поддержки сельского хозяйства (согласно структуре американского бюджета на 2013–2023 гг., на нее планируется направить в среднем 78 % выделяемых на данную сферу средств) [4, с. 116].

Исходя из этого резюмируем, что одной из мер, направленных на обеспечение экономической доступности продуктов питания для всех групп населения, является оказание внутренней продовольственной помощи населению, которая одновременно позволяет решить две взаимосвязанные задачи: путем предоставления социальной помощи уязвимым слоям населения, как в натуральной, так и в денежной форме создаются социально-экономические условия для поддержания потребления ими основных продуктов питания на рациональном уровне, использование же для этих целей продукции белорусских производителей будет способствовать стабильности и эффективности их работы путем стимулирования спроса на производимую ими сельскохозяйственную продукцию. Вместе с тем, сложившаяся в настоящее время система оказания внутренней продовольственной помощи населению носит преимущественно социальную направленность, поэтому полагаем, что действующий организационно-правовой механизма оказания такой помощи нуждается в корректировке. Для этого необходимо, во-первых, в качестве одной из задач Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196, закрепить организацию внутренней продовольственной помощи населению как меры по государственной поддержке сельского хозяйства.

Во-вторых, положения, касающиеся непосредственного решения данной задачи, в том числе перечень конкретных мероприятий, направленных на ее реализацию, следует выделить в самостоятельную подпрограмму. Далее, на основании норм данного программного документа, внести изменения в иные акты законодательства, регулирующие вопросы оказания внутренней продовольственной помощи населению в Республике Беларусь.

#### *Список использованной литературы:*

1. Ларченко Т. Слагаемые продовольственной безопасности // Белорусское сельское хозяйство. 2016. № 10. С. 6–11.
2. Шахназарян З.Э. Программа внутренней продовольственной помощи как инструмент государственной поддержки сельхозпроизводителей // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 8. С. 50–62.
3. Шпак А., Киреенко Н. [и др.]. АПК Беларуси: основные проблемы и пути их решения // Аграрная экономика. 2016. № 2. С. 2–20.
4. Воронин Б.А. Внутренняя продовольственная помощь – реальная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях ВТО // Аграрное и земельное право. 2013. № 10. С. 115–119.

## ВНУТРЕННЯЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<sup>10</sup>

Одной из стратегических целей обеспечения продовольственной безопасности в современной России, несомненно, является осуществление доступа к необходимым продуктам питания всех слоев населения. Особое внимание уделяется при этом защите наиболее нуждающихся категорий граждан. Действующей с 2010 года Доктриной продовольственной безопасности в качестве одного из направлений деятельности по обеспечению и поддержанию продовольственной безопасности провозглашается «обеспечение приоритетной поддержки наиболее нуждающихся слоев населения, не имеющих достаточных средств для организации здорового питания» [1]. Актуальность именно этого направления прямо предопределена современной, не самой благоприятной экономической ситуацией в стране, спровоцированной макроэкономическими факторами. Как отмечает Росстат [2], количество малоимущих домашних хозяйств сохраняет тенденцию к росту, пусть и незначительному – так, по итогам 2016 года применительно к городам оно составило 47,8 % от общего числа домохозяйств, что на 6 % больше аналогичного показателя 2013 года. Учитывая, что число малоимущих домохозяйств в сельской местности уменьшилось (также на 6 % по отношению к 2013 году), можно констатировать необходимость дополнительного социального обеспечения жителей городов, не имеющих возможность приобрести достаточное количество продовольственных товаров.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года [3], составленному Министерством экономического развития, «совершенствование механизмов адресной социальной защиты и системы социального обслуживания граждан» рассматривается как одно из направлений достижения главной цели государственной экономической политики – сокращению уровня бедного населения.

В соответствии с Конституцией [4], Россия – это социальное государство, и не в последнюю очередь защита интересов социально незащищенных слоев населения связана именно с обеспечением их продуктами питания. И.П. Лупашко-Стальский совершенно справедливо отмечает, что, обеспечивая продовольственную безопасность, государство обязано делать упор на обязательный приоритет оказания доступности продуктов наиболее уязвимым и малоимущим слоям населения страны [5]. На важность такой трактовки объекта безопасности указывает «доступ к продукции» – как одного из критериев продовольственной безопасности.

Такой доступ может быть не только экономическим, но и фактическим – к инфраструктуре производства и реализации продуктов предъявляются требования обеспечивать наличие пищевых продуктов в необходимом ассортименте для всех социальных групп граждан на всей территории страны. При этом из внимания упускается такой фактор, как социальный доступ граждан к продовольственным товарам – т.е. возможность получить пищевые продукты социально незащищенным группам населения, а также малоимущим гражданам. Поэтому, как представляется, определение продовольственной безопасности в тексте Доктрины необходимо дополнить указанием на социальную доступность продуктов питания.

Практической реализацией положений Доктрины по отношению к малозащищенным слоям населения продуктами является наличие системы внутренней продовольственной помощи (ВПП). Данное понятие впервые было сформулировано на международно-правовом

---

<sup>10</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области в рамках научного проекта № 18-411-340016 «Исследование правовых и организационных аспектов обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации (на примере Волгоградской области)».

уровне – в пункте 4 Приложения ко II Международному соглашению по сельскому хозяйству (г. Марракеш (Марокко), 15.04.1994 г.; в пакете учредительных документов Всемирной торговой организации) [6]; при этом специально оговаривалось, что государственная поддержка внутренних товаропроизводителей, занятых выпуском продуктов питания, реализуемых в рамках внутренней продовольственной помощи, не попадает под ограничения ВТО. Такое «исключение из правил» прямо свидетельствует, на наш взгляд, о необходимости государства уделять особое внимание данному вопросу – вплоть до прямого размещения государственных заказов на производство того или иного продукта питания, особого регулирования уровня цен.

В целях исполнения положений Доктрины 3 июля 2014 года Правительством РФ утверждена Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации [7] (далее – Концепция). Данным документом провозглашается расширение объема государственных гарантий в части обеспечения наиболее нуждающихся слоев населения продовольствием. Под «внутренней продовольственной помощью» в соответствии с Концепцией понимается «система государственной помощи населению Российской Федерации в форме прямых поставок продуктов питания заинтересованным лицам или предоставление денежных средств для приобретения ими продовольствия с целью улучшения питания и достижения его сбалансированности с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов».

Разделом IV рассматриваемого документа обозначены два основных направления ВПП в Российской Федерации:

- прямые поставки продовольственных товаров и (или) предоставление льготного горячего питания отдельным категориям граждан;
- предоставление денежных средств для приобретения продовольственных товаров отдельным категориям граждан.

На наш взгляд, такой перечень является недостаточным, не отражающим в полной мере целей и задач всей системы мер поддержания продовольственной безопасности в современных условиях. Анализируя опыт регулирования и реализации уже существующих мер по внутренней продовольственной помощи в отдельных субъектах Российской Федерации, можно выделить три основных формы такой деятельности. Так, кроме имплементированных федеральным законодательством мер по непосредственному предоставлению нуждающимся продовольствия (организация горячего питания либо выдача продуктовых наборов), а также компенсации стоимости продуктов питания, во многих регионах активно и успешно реализуется продажа продовольственных товаров через т.н. «социальные магазины» - по более низким, в сравнении с обычными торговыми сетями, ценам.

На региональном (либо муниципальном уровне) устанавливаются регистрационные требования к таким магазинам, перечни обязательного ассортимента, а также максимальные размеры наценок, которые администрация социального магазина может устанавливать на отдельные продукты питания. Так, к примеру, согласно Постановлению Администрации г. Переславль-Залесский (Ярославская область) от 7.09.2010 г. № 1243 определены предельные наценки: на хлеб – не более 5 %, на остальные продукты – не более 10 [8]. Отметим, что в Волгоградской области нормы о социальных магазинах существовали в начале 2000-х гг. (так, все еще действует утвержденный Администрацией Волгограда их перечень [9]), однако фактически они уже не функционируют; нет упоминания о таких предприятиях торговли и в новом областном Социальном кодексе [10], что представляется нам достаточным упущением.

Исходя из вышесказанного, положения федеральной Концепции предлагается дополнить указанием на «развитие системы социальной торговли продуктами питания», как на одно из важнейших направлений совершенствования системы ВПП, не требующего при этом значительных бюджетных затрат. Кроме того, развитие такой торговли находится в общем «русле» стимулирования социального (социально ориентированного) предпринимательства.

Данный вид предпринимательской деятельности пока что не нашел должного отражения в современном отечественном законодательстве – поэтому, как представляется, именно с участия социально ориентированных хозяйствующих субъектов в механизме реализации ВПП может быть начато полноценное регулирование социального предпринимательства, как одного из наиболее эффективных средств решения проблем недостаточной защиты наиболее нуждающихся слоев населения [11].

Таким образом, можно отметить, что организация внутренней продовольственной помощи оказывает прямое влияние не только на само обеспечение продовольственной безопасности страны, но и на иные сферы экономического и правового развития Российской Федерации на современном этапе, что также указывает на особенную важность этой деятельности.

*Список использованной литературы:*

1. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 07.03.2019.

2. Численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, и дефицит денежного дохода // Федеральная служба государственной статистики: Официальный Интернет сайт. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#) (дата обращения: 01.02.2019).

3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.02.2019).

4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [с поправками от 21.07.2014 г.] // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

5. Лупашко-Стальский И.П. Роль международных сельскохозяйственных организаций в обеспечении продовольственной безопасности в странах мира. М.: Дружба народов, 2002. С. 9.

6. Соглашение по сельскому хозяйству (ВТО, Уругвайский раунд международных торговых переговоров; 15.04.1994) // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 01.02.2019).

7. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2014 № 1215-р «Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 28. Ст. 4106.

8. Постановление Администрации г. Переславль-Залесский (Ярославская область) от 7.09.2010 г. № 124 (в ред. Постановления 03-0695/2014 от 12.05.2014) «О социальном магазине» // Переславская неделя. 2010. 14 сентября. № 37.

9. Постановление Администрации г. Волгограда от 07.05.1998 № 570 (ред. от 14.01.1999) «Об утверждении перечня социальных магазинов» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения 01.02.2019).

10. Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 246-ОД (ред. от 18.12.2018) «Социальный кодекс Волгоградской области» (принят Волгоградской областной Думой 24.12.2015) // Волгоградская правда. 2016. 19 января. № 6.

11. См. подробнее: Плетень А.С. Социальное предпринимательство в современной России: законодательное регулирование и основные направления государственной поддержки // Актуальные проблемы Российского права. 2016. № 10. С. 94-101.

## ЗНАЧЕНИЕ КАЧЕСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Действующая Конституция Российской Федерации в разделе «Основы конституционного строя» и других регламентирует право каждого гражданина на охрану здоровья (ст.ст. 7, 41, 74). Как известно, важнейшим условием поддержания жизнедеятельности человека является система питания, дающая предпосылки для оптимального развития личности, поддержания здоровья, работоспособности и долголетия. Руководствуясь ст. 114 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию государственной политики в области здорового питания населения РФ [1], сформировала принципиально новые задачи перед АПК в целом, и, в первую очередь, перед сельским хозяйством России [2].

Усиление контроля за качеством и безопасностью продовольствия, повышение конкурентоспособности отечественных продуктов питания названо в числе первоочередных мер в рамках государственной политики оздоровления питания [3-6]. Одной из основных задач национальной политики в области здорового питания населения признано создание экономической, законодательной и материальной базы, обеспечивающей высокое качество и безопасность пищевых продуктов [7]. Стратегической целью продовольственной безопасности [8-13] является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, в целом пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания [14].

Качество сельскохозяйственной продукции вообще (в широком смысле этого слова), видимо, нужно понимать, как совокупность потребительных свойств, ради которых она производится, и улучшение качества – как развитие именно этих свойств, а не любых, присущих любому продукту. Таким образом, когда мы говорим о качестве сельскохозяйственной продукции, то имеем в виду производимую человеком продукцию, результат сельскохозяйственного производства, в ходе которого и достигаются качественные изменения или качество.

Очевидно, следует ясно отличать меры по сохранению сельскохозяйственной продукции от мер по улучшению ее качества. Вряд ли целесообразно смешивать сушку и очистку зерна или охлаждение молока с улучшением их действительного качества. Кроме того, в литературе вполне резонно разграничиваются разнопорядковые слагаемые качества сельскохозяйственной продукции: «безопасная продукция» и «экологически чистая продукция» [15].

Сельскохозяйственное производство отличается от промышленного тем, что в нем технологические мероприятия направлены не на сам продукт непосредственно, а на создание условий формирования качества продукции, условий выращивания растений и животных. При этом, высокое качество агротехнических и зоотехнических мероприятий, несомненно, оказывают положительное влияние на улучшение качества сельскохозяйственной продукции. Природно-климатические факторы могут ослабить это влияние. Именно поэтому сельскохозяйственное производство остро нуждается в стандартах на технологические операции для комплексного управления качеством продукции [16]. Однако негативные природные явления выдвигают проблему безопасности техногенной сферы сельского хозяйства, под которой понимается устранение ее негативного воздействия на результаты производства и окружающую среду. Бессмысленно требовать решения этой глобальной проблемы от одной отрасли – сельского хозяйства (сельскохозяйственных производителей). Только совместными, общими усилиями возможно решение комплексной, международной проблемы – производства качественного продовольствия. Для современной России актуальна в связи с этим задача разработки модели экологически устойчивого аграрного производства на основе системы мер по предотвращению деградации земель, системы экологических ограничений землепользования и землевладения, мер по охране земель при различных формах земельной собственности [17].

Производство и реализация качественной, экологически чистой сельскохозяйственной продукции, базирующаяся на приоритете здоровья населения, в значительной мере определяется сбалансированностью не только системы законодательных и нормативно-технических документов, но и механизмов ее реализации.

Для выращивания качественной, экологически чистой сельскохозяйственной продукции в первую очередь необходимо в нашей стране:

- повышение роли государства в насыщении рынка качественным продовольствием на основе, например, государственных заказов с использованием налоговых льгот, субсидий, государственных гарантий по коммерческим кредитам и др. [18].

- поощрение сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, внедряющих режим производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции. Например, активнее стимулировать применение на практике приказа Министерства сельского хозяйства РФ от 29 ноября 2018 г. № 549 «Об утверждении Порядка отбора инвестиционных проектов, представленных сельскохозяйственными товаропроизводителями, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, и российскими организациями, осуществляющими создание и (или) модернизацию объектов агропромышленного комплекса, на возмещение части прямых понесенных затрат по реализуемым объектам агропромышленного комплекса» [19];

- регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию, так как действующие недостаточно заинтересовывают предприятия в повышении качества продуктов, в ущерб количественным показателям;

- полная информация о наличии и состоянии всех объектов природной среды и негативном воздействии технологических операций, проводимых на земельных участках. Такую информацию может дать экологический сертификат и др.

Сельскохозяйственное производство нельзя рассматривать изолировано от системы заготовок, транспортировки, хранения, переработки и торговли продуктами питания. Все это единый продовольственный комплекс. Как единым комплексом им надо и управлять. Уже давно проблема коренного улучшения действующих технических требований (стандартов) на сельскохозяйственную продукцию требует своего разрешения. Нужен принципиально новый подход к стандартизации этой продукции, чтобы она обеспечивала действительное повышение качества сельскохозяйственной продукции. Речь идет не просто об отдельных их улучшениях, а о принципиально новом подходе к проблеме обеспечения страны качественным продовольствием, с помощью стандартов. Показатели качества в стандартах (нормы, требования), правила и методы испытаний должны быть целесообразны, экономичны, выполнимы и основаны на убедительных доказательствах, достижениях науки, практики и исключали надуманность. Разработка и утверждение справедливых и объективных стандартов должны дополняться строгим и действенным контролем со стороны соответствующих органов за их применением и соблюдением. Сама природа стандартов должна исключать возможность их использования как орудия отраслевых или иных, еще более узких, интересов.

Трудно переоценить значение объективной оценки качества сельскохозяйственной продукции при ее сбыте. Между тем, среди действующих стандартов по методам определения качества продукции пока также преобладают органолептические, то есть основанные на органах чувств человека, а не на точных приборах. Отсюда занижение качества продукции при закупках стало основной формой обсчета сельскохозяйственных предприятий, который используется для прикрытия бесхозяйственности, порчи, потерь и хищений. Масштабы занижения качества таковы, что могут свести на нет все усилия по улучшению качества продукции в процессе производства. Несомненно, необходимо совершенствование отечественных государственных стандартов не только по продуктам, но и по методам испытаний.

В наше время нет нужды доказывать необходимость и значение постоянного улучшения качества сельскохозяйственной продукции. Повышение качества фактически является

важнейшим резервом производства для удовлетворения потребностей народа. Поэтому борьба за эффективность и качество всегда была актуальна.

Главным инструментом стимулирования эффективного развития сельского хозяйства Российского государства и его регионов признана приоритетная государственная поддержка инвестиционных проектов, направленная на импортозамещение по реализации «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» [20]. Для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в сфере агропромышленного комплекса, а также по вопросам устойчивого развития сельских территорий, действует координационная Комиссия Правительства РФ по вопросам агропромышленного комплекса. Остается надеяться на результативность реализации основных направлений агропродовольственной политики Правительства РФ, эффективность взаимодействия и координацию деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций в сфере регулирования агропромышленного комплекса [21].

Граждане Российской Федерации, обладая конституционным правом на охрану здоровья (которое обеспечивается, в том числе, производством качественных продуктов питания) [22], имеют право на получение информации о продукции, которая в обязательном порядке должна содержать, в том числе, сведения о составе, наименование использованных в процессе производства продуктов питания пищевых, биологически активных добавок, о наличии в продуктах питания компонентов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов и др. [23]. Проблема производства качественной сельскохозяйственной продукции, обеспечение продовольственной безопасности должна стать по настоящему системообразующим фактором.

#### *Список использованной литературы:*

1. Постановление Правительства РФ от 10.08.1998 № 917 (ред. от 05.10.1999) «О Концепции государственной политики в области здорового питания населения Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 34. Ст. 4083; Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «О Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

2. Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 30.11.2018) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32. Ст. 4549; Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О развитии сельского хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.

3. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ) // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.

4. Варламова А.Н., Сикачева О.О. Конкуренция и отраслевые товарные рынки: решение проблемы определения границ рынка органических товаров журнал // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11.

5. Галиновская Е.А. Влияние реализации социально-экономической политики Российской Федерации на правовое регулирование земельных отношений // Журнал российского права. 2018. № 3.

6. Шаляпин Г.П. О формировании основ правового регулирования органической аквакультуры в странах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5.
7. Чернова О.А. Организационно-правовая система органов управления в сфере регулирования качества продовольственных товаров // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 29-31.
8. Подробнее см.: Серафимович А.Е., Просеков А.Ю. Продовольственная безопасность: международно-правовые аспекты и российская правоприменительная практика // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4.
9. Пизелли Р. Инструменты и модели правового регулирования продовольственного сектора // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1.
10. Белхароев Х.У. Государственно-правовая политика России в обеспечении продовольственной безопасности // «Lex Russica». 2016. № 6.
11. Минина Е.Л. Правовое обеспечение развития сельского хозяйства на Дальнем Востоке // Журнал российского права. 2017. № 6.
12. Сикачева О.О. Государственная поддержка развития рынка органических товаров // Право и экономика. 2017. № 3.
13. Романовская О.В. О родовых усадьбах и крестьянских (фермерских) хозяйствах // Гражданин и право. 2014. № 3.
14. Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 № 2138-р «Об утверждении перечня показателей в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 47. Ст. 6150.
15. См. подробнее: Ярандайкин Р.С. Организационно-правовые проблемы производства и реализации экологически чистой сельскохозяйственной продукции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
16. Кантемиров Р.Ф. Мировой рынок экологического сельского хозяйства: современное состояние и тенденции развития // Международный Сельскохозяйственный Журнал. 2007. № 4. С. 25–26.
17. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
18. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.
19. См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 9 июля 2018 г. № 454н «Об утверждении профессионального стандарта «Агроном»; Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 27 июля 2017 г. № 373 «Об утверждении документов, предусмотренных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса, приведенными в приложении № 9 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
20. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.12.2018).
21. Власов В.А. Совершенствование законодательства Красноярского края об обеспечении продовольственной безопасности в условиях импортозамещения: актуальные проблемы и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 45–49.
22. Подробнее см.: Анисимов А.П., Бакирова Р.Т., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Комментарий к Федеральному закону от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (постатейный) // СПС «Консультант плюс», дата обращения 03.03.2019.
23. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1 (с изм. от 18 октября 2007 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; Федеральный

**Е.А. Перекрёстова,  
А.Р. Хачатрян  
(науч. рук. М.С. Ускова)**

## **ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТРАХОВЩИКА ПО ДОГОВОРУ СТРАХОВАНИЯ УРОЖАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР НА СТРАЖЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ**

Продовольственная безопасность страны обеспечивается, в том числе, стабильным имущественным положением сельскохозяйственных товаропроизводителей. Реализации данной задачи, в частности, служит гражданско-правовая ответственность страховщика за неисполнение или нарушение исполнения обязательств перед страхователем по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур. Институт договора страхования урожая сельскохозяйственных культур в российском гражданском праве появился относительно недавно. Дискуссионным в отечественной цивилистике является вопрос о правовой природе данного договора: относить ли его к договору страхования предпринимательского риска или к договору страхования имущества. Анализируя данную проблему, авторы научной статьи пришли к выводу, что договор страхования урожая сельскохозяйственных культур выступает самостоятельным подвидом имущественного страхования, поскольку целью данного страхования выступает обеспечение имущественных интересов сельскохозяйственного товаропроизводителя в связи с утратой его имущества – будущего урожая сельскохозяйственных культур [4].

На наш взгляд, гражданско-правовая ответственность представляет собой санкцию за правонарушение, которая вызывает для нарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложение новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей. Правонарушением страховщика в договоре страхования будет являться неисполнение или ненадлежащее исполнение договора страхования. Основными формами гражданско-правовой ответственности, по мнению авторов, являются возмещение убытков, уплата неустойки, возмещение процентов за пользование чужими денежными средствами, компенсация морального вреда. Итак, за что же может наступить гражданско-правовая ответственность страховщика? Во-первых, ответственность страховщика может наступить в результате неисполнения последним своих обязанностей перед страхователем (выгодоприобретателем). Во-вторых, так называют обязанность по страховой выплате. Однако действия по предоставлению страховой выплаты абсолютно не связаны с нарушением страховщиком страхового обязательства. Такое отождествление, как указывается в литературе, допустимо только тогда, когда под ответственностью страховщика понимается не ответственность в собственном смысле, а ответственность как обязанность страховщика по производству страховых выплат, которая выражает отношения страховщика и страхователя в связи с наступившим страховым случаем [3]. Страхование урожая сельскохозяйственных культур отличается от других видов страхования тем, что страхователь, исходя из своего опыта, знает, что может угрожать его посевам, будущему урожаю. Помимо этого, страхователь имеет разные способы и средства для управления рисками, т.е. снижения размера ущерба. На практике страхование производится на случаи наступления опасных явлений, таких, как пожары, заморозки, градобитие, вымерзание, половодье, песчаные бури, землетрясение, лавина и многое другое.

Так, в результате наступления страхового случая (например, того или иного опасного природного явления) страховщик обязан произвести страховую выплату, которая устанавливается договором или федеральным законом. Однако бывают случаи, когда страховщик не произвел вовремя выплату или же вообще не собирается ее осуществлять. В случае несвоевременной выплаты, договором может быть установлена неустойка в форме штрафа, которую страховщик обязан выплатить страхователю помимо страховой выплаты.

Рассмотрим случаи из правоприменительной практики.

ООО «Союз-Финанс» обратилось в Арбитражный суд Ставропольского края с иском к АО «ГУТА – Страхование» о взыскании 13 830 869,73 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами. Исковые требования мотивированы наличием просрочки исполнения АО «ГУТА – Страхование» обязательств по уплате ООО «Союз-Финанс» суммы страхового возмещения по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой. Судом первой инстанции постановлено исковые требования удовлетворить частично: взыскать с акционерного общества «Гута – Страхование» в пользу ООО «Союз-Финанс» 11 988 223,43 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами [1]. Однако размер процентов за пользование чужими денежными средствами был уменьшен, так как в исковых требованиях расчет производился с 02.08.2014 по 23.05.2018, однако судом было установлено, что полный комплект необходимых для осуществления страховой выплаты документов был представлен страховщику 26.02.2015 (подтверждается отметкой страховщика о принятии документов). Согласно договору страхования, заключенному между истцом и ответчиком, в течение 30 рабочих дней со дня получения всех документов страховщик обязан принять решение о выплате страховой суммы либо об отказе в осуществлении такой выплаты. Соответственно, расчет процентов за пользование чужими денежными средствами рассчитан судом с 10.04.2015 по 23.05.2018 на сумму 11 988 223,43 руб.

Другой пример правоприменительной практики. ОАО «Агрофирма «Пионер» обратилось в Арбитражный суд Волгоградской области с иском к ООО «Страховая компания «Согласие» о взыскании с ООО «Страховая компания «Согласие» 10 694 239,37 руб., в том числе 10 468 725,75 руб. задолженности по страховой выплате по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур, осуществляемого с государственной поддержкой № 13400-06/12 СКГП от 09.10.2012, а также 225 513,80 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами за период с 23.12.2013 по 26.03.2014. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционной инстанцией, исковые требования удовлетворены в части: с ООО «Страховая компания «Согласие» в пользу ОАО «Агрофирма «Пионер» взыскано 2 613 914 руб. задолженности по уплате страхового возмещения и 56 308,06 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами, а также 41 565,85 руб. судебных издержек [2]. Соответственно уплата процентов за пользование чужими денежными средствами не освобождает от основной обязанности – задолженности по выплате страховой выплаты по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур. Таким образом, изучив правоприменительную практику по рассмотрению дел об ответственности страховщика по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур, мы пришли к выводу, что гражданско-правовая ответственность страховщика – это и его прямая обязанность по осуществлению страховой выплаты страхователю, а также последствия невыполнения или ненадлежащего исполнения данной обязанности, в том числе, в виде неустоек, пеней, штрафов.

#### *Список использованной литературы:*

1. Решение Арбитражного Суда Ставропольского Края от 30 мая 2018 г. по делу № А63-3146/2018 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/2cec480d-5824-4cbb-9914-7ef34a1144a8/f57562a0->

[63e7-4b76-969b-2e1a3d47e9db/A63-3146-2018\\_20180530\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/fb6c73ce-d693-423e-9eb4-4e80586b7d5f/22e4bc92-d506-4f97-888d-d426fc5ef011/A12-9626-2014_20141014_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 19.02.2019).

2. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 14 октября 2014 г. по делу № А12-9626/2014 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/fb6c73ce-d693-423e-9eb4-4e80586b7d5f/22e4bc92-d506-4f97-888d-d426fc5ef011/A12-9626-2014\\_20141014\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/fb6c73ce-d693-423e-9eb4-4e80586b7d5f/22e4bc92-d506-4f97-888d-d426fc5ef011/A12-9626-2014_20141014_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 19.02.2019).

3. Сокол П.В. Формы ответственности страховщика за нарушение страхового обязательства // Право и экономика. 2005. № 1. С. 25–28.

4. Ускова М.С. К вопросу о правовой природе договора страхования урожая сельскохозяйственных культур // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. Т. 15. № 3 (32). С. 101–105.

**О.В. Попова**

## **ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЩЕЧЕЛОВЕЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ**

В научной литературе анализ продовольственной безопасности проводится либо в плане защиты интересов Российской Федерации, либо с точки зрения отдельной страны или региона, тогда как бесспорное влияние процессов глобализации экономики и общественных отношений влечет за собой необходимость рассматривать продовольственную безопасность как общечеловеческую ценность. Продовольствие необходимо каждому жителю Земли.

Во Всеобщей декларации [2] провозглашено право человека на питание. Надо также отметить, что во Всеобщей декларации прав человека предусмотрено, что «каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены» (статья 28). Таким образом, подчеркнута необходимость выработки таких правил поведения (таких норм права), которые обеспечат каждому человеку реальную реализацию естественных прав, изложенных во Всеобщей декларации. На сайте Продовольственной и сельскохозяйственной организации (Food and Agriculture Organization) ООН можно найти информацию, что «сегодня в мире производится более чем достаточно продовольствия, чтобы прокормить всех, и все же почти 821 млн человек хронически недоедают, а от неполноценности питания страдает каждый третий житель нашей планеты». «Чтобы удовлетворить потребности растущего населения, сельскохозяйственное производство к 2050 году должно вырасти примерно на 50 %» [3].

Таким образом, на планете в одних регионах существует перепроизводство сельскохозяйственной продукции, тогда как другие группы людей из-за неблагоприятных природных условий, катастроф, войн, или из-за недостаточности денежных средств – голодают. Население Земли увеличивается, экстремальные погодные явления все более часты, климат объективно изменяется, биоразнообразие уменьшается. Данные вводные могут привести только к одному логическому выводу: продовольственная безопасность должна регулироваться международными нормами. Это уменьшит военную и миграционную напряженность, даст шансы на устойчивое развитие не только сельского хозяйства, но и в целом устойчивое развитие.

Необходимо изменение принципов регулирования общественных отношений с целью обеспечения выживания человечества в условиях глобализации, изменения климата и т.п. вызовов. Это, вполне возможно, будет требовать раскрытия секретов об эффективных методах агротехники, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции; разработки и внедрения в агробизнес селекционных достижений: перспективных пород животных и элитных семян; изменения методов контроля и финансирования банков семян, генетических фондов растений и животных; внедрение глобальной системы взаимной отчетности и в це-

лом большее доверие между странами; осуществление иных мер, направленных на международное сотрудничество, а также поддержку слабых государств более развитыми.

В условиях санкций против России, и в целом напряженной ситуации в мире, эти предложения могут казаться фантастикой, но мое глубокое убеждение, что именно такая политика в стратегическом плане соответствует целям в области устойчивого развития.

Экологическая составляющая права на питание также важна, связана с обеспечением качества и безопасности питания, и также имеет международный элемент в правовом регулировании. Граждане развитых стран, живущие в достойных условиях, должны осознать, что их благополучие прямо зависит от того, в каких условиях живут граждане стран менее развитых. До тех пор, пока люди в странах третьего мира не будут обеспечены не менее достойными условиями жизни, они будут массово мигрировать в наиболее благополучные регионы, тем самым существенно снижая уровень жизни в этих благополучных регионах. Помогая развиваться другим странам мира, развитые страны обеспечивают свою достойную жизнь.

Действующие системы национальных законодательств не учитывают необходимость защиты права каждого человека планеты на достойную жизнь, фокусируясь на национальных приоритетах, тогда как вызовы глобализации требуют пересмотра национального законодательства, пересмотра самих принципов права. Для того, чтобы законы, учитывающие естественные права на достойную жизнь каждого человека, появлялись, необходимо скорректировать систему принципов. Принципы аграрного права России были систематизированы в докторской диссертации Б.А. Воронина [1]. Среди принципов аграрного права автор называет право российских граждан на полноценное питание, под которым автор понимает качественное, экологически безопасное и в соответствии с медицинскими нормами питание [1, 136], и обеспечение продовольственной безопасности страны [1, 145]. В условиях глобализации функции аграрного права смещаются в международную плоскость правового регулирования.

Поэтому принцип права на полноценное питание должен быть сформулирован как право на полноценное питание каждого человека, а обеспечение продовольственной безопасности страны – обеспечение продовольственной безопасности как части общемировой продовольственной безопасности. Усиление норм международного аграрного права не прихоть, а реальная необходимость обеспечения устойчивого развития человечества.

#### *Список использованной литературы:*

1. Воронин Б.А. Становление аграрно-правовой науки и актуальные проблемы ее развития): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. 374 с.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апреля. № 67.
3. Официальный сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН // URL: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/ru/> (дата доступа 17.02.2019).

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 1 марта 2018 года [1] было направлено на формирование законодательного обеспечения условий для совершения экономического «прорыва» в основных отраслях экономики страны. Перед законодателями поставлена задача своевременно разработать надлежащую нормативную базу, стимулирующую развитие реальных секторов производства, как единственно надежной гарантии создания стабильной, независимой от внешних политических факторов отечественной экономики. Послание Президента обуславливает подготовку профильными комитетами Государственной Думы совместно с министерствами и ведомствами соответствующих нормативно-правовых актов, одним из которых был законопроект № 496293-7 [2], предусматривающий возможность строительства жилого дома на фермерской земле.

Действующую ранее разрешительную норму строительства фермерского дома законодатель по не вполне понятным причинам запретил. Такой законодательный подход в начале 2000-ых годов, когда в стране ежегодно забрасывались огромные площади сельхозугодий по причине их неиспользования, вряд ли можно назвать оправданным. Среди возможных причин такого нормативного запрета на возведение жилья непосредственно в границах землепользования крестьянского (фермерского) хозяйства были случаи строительства в ряде регионов элитных дач под видом фермерских домов. Считаю, что данная причина не могла стать определяющей в установлении запрета строительства жилья на фермерской земле, поскольку действующее законодательство позволяло на тот период весьма эффективно урегулировать указанные нарушения через процедуру признания таких псевдо-фермерских элитных построек самостроем с исключением какой-либо возможности их легализации. Считаю, что более реальной причиной недозволения строительства фермерских домов было нежелание органов местного самоуправления обременять себя дополнительными обязательствами по созданию необходимой для жизнедеятельности КФХ транспортной, электросетевой и иными видами инфраструктур для мест постоянного проживания граждан, обустройство которых возлагается на местную власть в силу прямого предписания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Считаю эту причину одной из немало-важных среди иных объективных причин по запрету строительства жилого дома фермерскому хозяйству, деятельность которого в подавляющем большинстве стран мира и выступает гарантом продовольственной безопасности как одной из составляющих комплекса иных форм (оборонной, финансовой и др.) национальной безопасности любого государства.

Изначально, в первой редакции закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» законодатель предусматривал именно тот классический вариант организации хозяйствования фермерской семьи, который применяется во всем мире как общепринятый: хозяйственно-производственные постройки в виде животноводческих ферм, складов, хранилищ, гаражей, а также зданий и сооружений для первичной переработки произведенной продукции размещаются на полевой земле в непосредственной близости с жилым домом фермера. Других объективных причин, прямо или косвенно отрицательно влияющих на состояние деятельности фермерских хозяйств было также достаточное количество. И лишь введение экономических санкций против нашего государства наглядно показало на необходимость надлежащей государственной поддержки отечественного производства, способного гарантированно обеспечить продовольственную безопасность населения страны в любые периоды осложнения внешнеполитических отношений. В частности, в зарубежном аграрном (земельном) законодательстве указанная гарантия продовольственной безопасности достигается, в том числе, и

за счет сохранения так называемого минимального земельного клина, площадь которого гарантирует экономически рассчитанную достаточность производства собственных продовольственных продуктов первой необходимости.

Хочется надеется, что при втором и третьем чтении указанного законопроекта нормы, разрешающие строительство жилья на фермерской земле, примут силу закона и обеспечат тем самым существенный количественный рост фермерских хозяйств в новых значительно более комфортных условиях для их нелегкой производственной деятельности. В целях усиления стимулирования стабильности жизнедеятельности фермерских хозяйств, развития преемственности крестьянского труда от родителей к детям считаю целесообразным предложить скорректировать норму законопроекта о дозволении возводить жилой дом не в единственном числе, а на каждую семью, входящую или вновь созданную в составе фермерского хозяйства. Считаю, что данное предложение положительно скажется на закреплении подрастающей смены членам фермерского хозяйства и в целом позитивно отразится на развитии сельской территории (сохранение сельских школ, фельдшерских пунктов, почтовых отделений и др.).

Следующая задача, на которую бы хотелось обратить внимание законодателей, связана с проблемами передачи сельхозугодий из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации и муниципальных образований. Данная тема обусловлена позитивными примерами усиления в последние два-три года инвестиционной активности в сельскохозяйственном производстве. Отмечается тенденция в приходе крупных инвесторов, нуждающихся в значительных по размерам площадях землепользования сельхозугодий (не менее в большинстве случаев двух-трех тысяч гектаров пашни) с расчетом строительства современных крупных животноводческих (как правило молочных) комплексов в незначительной удаленности от районных центров. Территория землепользования для инвестора должна быть сосредоточена максимально компактно, характеризоваться наличием необходимых транспортных коммуникаций, отсутствием сервитутных обременений и иных прав третьих лиц. В условиях сложившихся границ землепользования исполнительным органам государственной власти и (или) органам местного самоуправления удовлетворить требования инвестора по предоставлению земельных участков для реализации масштабных проектов за счет имеющихся в распоряжении земельных ресурсов не всегда удастся. Частично решению указанной проблемы могло бы способствовать законодательное дополнение в ст. 1151 ГК РФ [3] нормы о передаче невостребованных земельных долей в муниципальную собственность. Действующая редакция указанной статьи, содержащая перечень выморочного имущества, передаваемого в муниципальную собственность, входит в противоречие с п.8 ст.12.1 Федерального закона от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [4], предусматривающая правомочие органов местного самоуправления через судебное решение приобрести в муниципальную собственность выморочное имущество, представленное невостребованными земельными долями в праве общей собственности на общеконтурный земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, в границах которого происходило наделение в начале 90-ых годов граждан виртуальными правами на земельную собственность. По факту законодатель разделил имущество наследодателя, признанное выморочным, на две части с разной правовой судьбой: имущество, представленное жилым домом, земельным участком с расположенными на нем зданиями, строениями, сооружениями передается в муниципальную собственность, а иное имущество, к которому в том числе и относится невостребованная полевая земельная доля, переходит в собственность Российской Федерации (абз. 7 ст.1151 ГК РФ). Данный вопрос вызывает дискуссию в юридической литературе. По моему мнению, следует придать единую правовую судьбу наследуемому имуществу, признанного выморочным, дополнив перечень имущества, который передается в муниципальную собственность, также и земельной долей в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения.

Следующая задача, на которую хотелось бы также обратить внимание законодательной власти, связана с проблемой продолжающегося выхода из оборота неиспользуемых земель разорившихся сельскохозяйственных предприятий. Значительные площади ценных сельхозугодий продолжают зарастать мелколесьем и по факту становятся лесными землями. Однако в процессе даже плановых (проводимых согласно предписаниям Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 года через каждые 10 лет) лесоустроительных работ, заросшие сельхозугодья продолжают формально оставаться землями сельскохозяйственного назначения, поскольку органы лесного хозяйства не включают их в территории проводимого лесоустройства. Данный вопрос требует своего надлежащего разрешения посредством внесения в Лесной кодекс РФ положения о включении в территорию плановых лесоустроительных работ заросших мелколесьем сельскохозяйственных земель с последующим переводом их в лесные земли.

На стабильность производственной деятельности сельхозтоваропроизводителей оказывает существенное значение нормативное обеспечение гарантий прав на используемую землю. Одной из проблем подобного характера выступают положения ФЗ от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предусматривающего правомочие арендодателя земельного участка, сформированного из земельных долей в праве общей собственности на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, в любой момент расторгнуть договорные отношения в одностороннем порядке без надлежащего уведомления арендатора, и, самое главное, без обязывания произвести компенсацию тех убытков, которые неизбежно возникнут (могут возникнуть) у арендатора перед третьими лицами в заключенных договорных отношениях (например, по договору контрактации).

Решение перечисленных некоторых существующих в практике правоприменения проблем нормативного регулирования использования земель сельскохозяйственного назначения и деятельности сельхозтоваропроизводителей будет способствовать укреплению стабильности продовольственной достаточности и формированию условий для устойчивого развития отечественного агропромышленного комплекса.

*Список использованной литературы:*

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 года № 146-ФЗ // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 03.03.2019.
2. Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 03.03.2019.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 03.03.2019.
4. Проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 03.03.2019.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТАБИЛИЗАЦИОННЫХ ФОНДОВ И ГОСУДАРСТВЕННОГО МАТЕРИАЛЬНОГО РЕЗЕРВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ В БЕЛАРУСИ

Закрепление в законодательстве норм о создании и использовании стабилизационных фондов и государственных резервов продовольственных товаров следует рассматривать в качестве правовой гарантии продовольственной безопасности, поскольку таким образом обеспечивается не только доступность продовольствия, и, как следствие, право человека на достаточное питание, но и устойчивость продовольственной системы, в том числе посредством учета экономических интересов производителей сельскохозяйственной продукции. Анализ правового регулирования данных отношений в Беларуси представляет интерес и в связи с проведением согласованной (скоординированной) политики в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), предполагающей осуществление государственной поддержки сельского хозяйства в соответствии с подходами, предусмотренными Протоколом о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (приложение № 29 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.), далее – Протокол. В соответствии с Протоколом, к мерам, не оказывающим искажающего воздействия на взаимную торговлю государств-членов сельскохозяйственными товарами, то есть мерам, которые могут применяться без ограничений, относится создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности.

Оно должно осуществляться за счет финансовых средств (невостребованных доходов), предоставляемых для целей накопления и хранения запасов продовольствия и выделяемых в рамках предусмотренной законодательством государства-члена программы по обеспечению продовольственной безопасности, и соответствовать следующим требованиям:

1) объем и накопление государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности должны соответствовать заранее определенным целям, относящимся исключительно к продовольственной безопасности;

2) процесс формирования и распределения резервов должен быть финансово прозрачным;

3) закупки продовольствия осуществляются по текущим рыночным ценам, продажи из продовольственных резервов – по ценам не ниже, чем текущие внутренние рыночные цены на конкретный продукт соответствующего качества.

Понятие «государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности» в белорусском законодательстве не используется, однако предусмотрено создание стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров и государственного материального резерва. Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 г. «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» (далее – Закон) определяет стабилизационные фонды товаров как запасы отдельных товаров, создаваемые по решению Совета Министров Республики Беларусь. Данное лаконичное определение рассматриваемого понятия и немногочисленные нормы Закона о нем не предусматривают цели создания стабилизационных фондов, порядок их создания и использования, источники финансирования, наименования товаров. Цель обеспечения продовольственной безопасности не названа в качестве цели или задачи Закона, закрепленные в ст. 4 основные принципы государственного регулирования торговли и общественного питания также ее не упоминают.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 571 «О создании в Республике Беларусь стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, реализуемых на территории республики» предусмотрено ежегодное создание в областях и г. Минске стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, реали-

зубаемых на территории республики. Данная задача возложена на облисполкомы и Минский горисполком, осуществляющие контроль за обеспечением потребительского рынка продовольственными товарами в межсезонный период. Названные государственные органы утверждают объемы и номенклатуру стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, перечни организаций, осуществляющих хранение, графики ежемесячного использования объемов стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров.

Источники финансирования формирования стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров названным выше постановлением не определены, закреплено лишь предложение банкам ежегодно открывать кредитные линии для данной цели. Решения облисполкомов и Минского горисполкома о создании и использовании стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров в открытом доступе не размещаются.

Принятое в развитие положений Закона постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 марта 2010 г. № 440 «Об обеспечении проведения закупочных и товарных интервенций» установило, что в целях формирования и использования стабилизационных фондов товаров проводятся закупочные интервенции с определением наименований товаров, объемов и порядка их закупки и хранения, а также организаций, осуществляющих закупку с учетом источников финансирования в соответствии с законодательными актами; товарные интервенции с определением наименований товаров, объемов и порядка их реализации.

Законом в качестве источников финансирования закупочных интервенций названы доходы от проведения товарных интервенций, привлеченные заемные финансовые средства и иные источники, не запрещенные законодательством Республики Беларусь.

Проведение закупочных и товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия отнесено к числу мероприятий Подпрограммы 12 «Обеспечение общих условий функционирования агропромышленного комплекса» Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016-2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196.

Форма ведомственной отчетности Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь «Отчет об использовании средств из местных бюджетов, предусмотренных на реализацию мероприятий по развитию сельскохозяйственного производства» предусматривает в качестве одного из показателей проведение закупочных и товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в отношении которого подлежит указанию план финансирования на год и фактическое освоение средств. Отчетность предоставляется комитетами по сельскому хозяйству и продовольствию областных исполнительных комитетов в управление финансово-кредитной политики в сельском хозяйстве Главного управления финансов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь [1]. Таким образом, в соответствии с белорусским законодательством объем и накопление стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров связаны не столько с продовольственной безопасностью, сколько с целями регулирования рынка и стабилизации цен, процесс формирования и распределения товаров нельзя назвать финансово транспарентным, что не соответствует требованиям Протокола в отношении мер, не оказывающих искажающего воздействия. В то же время анализ публикаций в СМИ и на официальных сайтах государственных органов свидетельствует о том, что действительной целью формирования стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров является обеспечение потребности в продукции социальных объектов и организаций торговли [2; 3].

Что касается создания государственного материального резерва, осуществляемого за счет республиканского бюджета, то его также нельзя однозначно отнести к мерам, не оказывающим искажающее воздействие на торговлю, поскольку в соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь от 5 января 2008 г. «О государственном и мобилизационном материальных резервах» цели использования материальных ценностей государственного материального резерва не относятся исключительно к продовольственной безопасности: обеспече-

ние потребностей государства и нужд населения в период мобилизации и в военное время; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций; выполнение мероприятий гражданской обороны; обеспечение мер по стабилизации экономики при возникновении диспропорций между спросом и предложением материально-технических и продовольственных ресурсов на внутреннем рынке; оказание гуманитарной помощи.

*Список использованной литературы:*

1. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 29 августа 2016 г. № 316 «О внесении изменений в приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 28 марта 2012 г. № 134» // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

2. Стабфонд овощей и фруктов в Могилевской области способен обеспечить потребности населения до лета [Электронный ресурс] // Могилевский исполнительный комитет. Официальный портал. Режим доступа: <http://mogilev-region.gov.by/news/stabfond-ovoshchey-i-fruktoy-v-mogilevskoy-oblasti-sposoben-obespechit-potrebnosti-naseleniya> (дата обращения 07.03.2019).

3. Закладка продуктов в стабфонды Минска завершается [Электронный ресурс] // БЕЛТА. Режим доступа: <https://www.belta.by/regions/view/zakladka-produktov-v-stabfondy-minska-zavershaetsja-324932-2018> (дата обращения 07.03.2019).

**О.С. Сергеева**

## **ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОБЛЕМА И НЕВОСТРЕБОВАННЫЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ЗЕМЛИ В ПЕРМСКОМ КРАЕ**

Одним из направлений государственной политики в сфере безопасности является обеспечение продовольственной безопасности и продовольственной независимости населения. Реализация продовольственной безопасности возможна, в первую очередь, за счет интенсификации развития сельскохозяйственного производства и рационального использования земель в сельском хозяйстве. Проблемы реализации этих процессов стоят сегодня особенно остро. В данном исследовании мы остановимся на одной из них – это неиспользование земель сельскохозяйственного назначения. Эта проблема широко обсуждается в научном мире. Анализ публикаций на эту тему свидетельствует о том, что проблема неиспользования земель предназначенных для сельского хозяйства, характерна для многих регионов России [1, 2, 3, 4, 5, 6 и др.]. Однако ее решение оставляет желать лучшего.

Почему в России вообще возникла такая ситуация? Ответ на этот вопрос следует искать в начале 90-х годов, когда происходил процесс приватизации земель. Земли колхозов и совхозов были предоставлены гражданам в виде земельных паев. Часть крестьян выделила свои доли в натуре, часть – вложила в общий капитал сельскохозяйственных кооперативов, и, наконец, немалая часть – просто не воспользовалась ими. Как следствие и появились так называемые «не востребованные доли». Считается, что около 41 млн га по всей России были заброшены, превратились в неликвидный актив. Причины неиспользования гражданами прав на земельные доли разнообразны. Это и сложная экономическая ситуация в 90-е годы, как следствие, упадок сельскохозяйственного производства, низкая правовая грамотность граждан, отсутствие средств на межевание и оформление документов и т.п.

В Пермском крае проблема введения в оборот не востребованных земель особенно актуальна. Потребность населения Пермского края в основных продуктах питания за счет собственного производства удовлетворяется не полностью. По данным Министерства сельского

хозяйства и продовольствия Пермского края, потребность в молоке и молочных продуктах обеспечивается на 72 %, овощей – на 73,9 %, а в мясе и мясопродуктах – только на 45,6 %. В то же время, по данным разных источников примерно 37–42 % пашни практически не используется. Можно предположить, что именно эти площади могли бы обеспечить местное население в тех обычных продуктах питания, которые приходится завозить из других регионов.

Бывшие сельхозугодья интенсивно зарастают сорной травой, борщевиком, древесно-кустарниковой растительностью, местами возраст деревьев достигает 15–20 лет.

Проанализируем динамику ситуации с 2011 года. Именно в 2011 году была начата реализация регионального проекта «Земли сельскохозяйственного назначения», в соответствии с которым, начиная с 1 июля, органы местного самоуправления были уполномочены изымать и продавать невостребованные земельные доли. Был установлен определенный порядок этого процесса, расчет стоимости участков, отменены обязательные требования по межеванию.

Информация о продаже свободных участков постоянно размещается на сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края, на сайтах местной администрации и в районных газетах. Заинтересованные лица могут не только приобрести указанные участки, но также и подать заявки на проведение принудительного изъятия участков неиспользуемых земель, в которых они заинтересованы. Положительным результатом этих начинаний можно отметить то, что, по официальным данным, площади неиспользуемых земель сократились с 2011 по 2018 гг. с 869 до 683 тыс. га, т.е. на 21 %. Однако проблемы по-прежнему остаются.

По словам министра сельского хозяйства и продовольствия Пермского края А. Козюкова, в 2018 году в оборот введено лишь 12,1 тыс. га ранее неиспользуемых земель сельхозназначения. При этом более 100 сельхозорганизаций и фермерских хозяйств заявляют о потребности в 68,1 тыс. га. До 2022 года планируется ввести в оборот около 120 тыс. га неиспользуемых земель. А это означает, что на сегодняшний день темпы введения в оборот таких земель слишком низкие. Вывод один – необходимо сделать процедуру принудительного изъятия невостребованных долей и их предоставления заинтересованным лицам более эффективной. Следует отметить целый ряд сложностей, которые возникают перед местной администрацией в процессе принудительного изъятия «невостребованных долей».

Во-первых, необходимо актуализировать списки дольщиков, так как первоначальные списки устарели, часть долей могла перейти в выморочное имущество в связи со смертью собственников долей. Этот процесс является долгим и затратным. Во-вторых, возникают сложности в том случае, когда часть земель используется сельхозпредприятиями, и приходится решать вопрос о том, какие именно изымать участки в счет долей. В-третьих, не всегда представляется возможным организовать общее собрание из 50% или хотя бы 30% участников долевой собственности для утверждения списка невостребованных долей, а также для выделения доли в виде земельного участка. В-четвертых, требуется достаточно большая работа в подготовке материалов о признании невостребованных долей муниципальной собственностью для обращения в суд. В-пятых, требуются затраты на организацию торгов, которые не всегда окупаются. Для решения всех этих проблем требуются определенные кадровые и финансовые ресурсы. В декабре 2018 года был предпринят очередной шаг для решения этой проблемы.

Правительством Пермского края был утвержден Порядок предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат по культуртехническим мероприятиям на землях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот (Постановление Правительства Пермского края от 20 декабря 2018 г. № 839-п). Согласно этому, за счет средств бюджета землепользователям могут возвращаться части затрат на восстановление и рекультивацию земель, вновь вовлекаемых в хозяйственный оборот. Возмещаются затраты на приобретение горюче-смазочных материалов, запасных частей и комплектующих к сельскохозяйственной технике, на оплату труда работников или услуг подрядной организации.

Установлена ставка на 1 га земель в размере 5972 рублей. Данное мероприятие должно повысить заинтересованность сельхозпроизводителей в восстановлении заброшенных пашен, пастбищ и иных сельскохозяйственных угодий.

Итак, подведем итоги. В регионах по-прежнему остаются не востребуемые земли сельскохозяйственного назначения, которые становятся все более непригодными для освоения. Собственники не востребуемых долей не заинтересованы в них по ряду причин. Органы местного самоуправления уже несколько лет занимаются принудительным изъятием таких земельных долей, но процесс идет очень медленно, эффект – низкий.

Причины заключаются в сложности подготовки и оформления документации, в организации и проведении торгов, в материальных затратах. Сельскохозяйственные товаропроизводители, заинтересованные в расширении собственных сельхозугодий, есть. Но их интересам часто препятствует сложность процедуры оформления прав на не востребуемые земли, а также большие материальные затраты на их восстановление. Решение продовольственной проблемы напрямую зависит от успешности сельскохозяйственного производства.

Необходимо предпринять дальнейшие меры, направленные на вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения. Учитывая изложенные выше факты, считаем, что есть следующие пути решения проблемы:

1) Упрощение процедуры оформления или переоформления прав граждан на земельные доли. Возможно, также возмещение затрат на межевание и кадастровые работы.

2) Повышение материальной заинтересованности органов местного самоуправления в продаже принудительно изъятых земельных долей.

Для этого также возможно возмещение затрат на землеустройство, судебные издержки и организацию торгов за счет средств краевого бюджета полностью или частично. Земли, не используемые более 3-х лет и принудительно изъятые у собственников долей, признавать муниципальной собственностью как безхозные вещи. Таким образом, будет возможно пополнение муниципального бюджета по итогам торгов. Продуманная государственная земельная политика – прямой путь к решению проблемы продовольственной безопасности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Бухтояров Н.И. Повышение интенсивности использования земель сельскохозяйственного назначения путем вовлечения в хозяйственный оборот не востребуемых земельных долей // Аграрное и земельное право. 2016. № 6 (138). С. 33–40.

2. Желясков А.Л., Сетуридзе Д.Э. Особенности организации сельскохозяйственных угодий при вовлечении в оборот неиспользуемых и не востребуемых земель // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 1. № 5. С. 206–212.

3. Липски С.А. К вопросу о решении проблемы не востребуемых земельных долей путем их признания муниципальной собственностью // Международный сельскохозяйственный журнал. 2018. № 4 (364). С. 56–59.

4. Малышкина И.А. Вовлечение в хозяйственный оборот не востребуемых земельных долей и неиспользуемых земельных участков // Вестник Омского государственного аграрного университета. 2016. № 1 (21). С. 272–281.

5. Никифорова Е.О. Меры по вовлечению в оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий // Российский электронный научный журнал. 2016. № 2 (20). С. 32–42.

6. Полубоярцева Х.А. Административный механизм изъятия неиспользуемых сельскохозяйственных угодий // Российский электронный научный журнал. 2016. № 4 (22). С. 135–149.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Продовольственная безопасность регионов обеспечивается государством за счет функционирования региональных продовольственных систем. Первичным элементом таких систем являются сферы, которые представляют отрасли материального производства. К ним относятся промышленность, сельское и лесное хозяйство, торговля, перевозки, связь, материально-техническое обеспечение [1]. Особую роль в продовольственной системе региона играет организация общественного питания. При осуществлении политики продовольственного обеспечения регионов учитываются различные факторы, такие, как уровень доходов населения, цены на местных продовольственных рынках, развитость рыночных отношений, рыночная инфраструктура, объемы производства сельхозпродукции, уровень производственного потенциала АПК, состояние материально-технической базы сельского хозяйства [2]. Названные факторы существенно отличаются в различных субъектах Российской Федерации, поэтому и продовольственная политика имеет свою специфику в конкретных регионах.

В настоящее время регионы Российской Федерации находятся в различном положении относительно продовольственного обеспечения. Из одних регионов продовольствие вывозится (производящие продовольствие регионы), а в другие, напротив – завозится, поскольку указанные регионы не могут самостоятельно достигать продовольственного обеспечения (потребляющие продовольствие регионы). К производящим относятся Центрально-Черноземный, Северо-кавказский, Поволжский, Западно-сибирский регионы. Потребляющими являются Северный, Восточно-Сибирский, Дальневосточный регионы.

В современной России для обеспечения продовольственной безопасности необходимо, помимо национальных продовольственных стратегий, создавать и региональные.

В регионах России существует законодательство, направленное на регламентирование продовольственной политики субъектов Федерации. Соответствующие законы принимаются с целью обеспечения продовольственной безопасности регионов. Проведенный анализ региональной нормативно-правовой базы по вопросам продовольственной безопасности позволил нам сделать вывод о том, что в большинстве законов, регулирующих продовольственную политику регионов, продовольственная безопасность определяется как состояние экономики области (края), при котором обеспечивается продовольственная независимость области и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни.

Рассмотрим опыт Волгоградской области по решению продовольственной проблемы. 21 ноября 2008 г. вступил в силу Закон «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года» [3]. В Стратегии имеется важный тезис о том, что обеспечение продовольственной безопасности региона является одной из прерогатив долгосрочных мер по социально-экономическому развитию Волгоградской области.

На наш взгляд, прямое указание в Стратегии на особую важность и актуальность продовольственной проблемы в Волгоградской области должно было стать отправной точкой для принятия нового закона о продовольственной безопасности региона. Тем не менее, на данный момент в законодательстве Волгоградской области нет самостоятельного закона, регулирующего продовольственную безопасность региона, хотя имели место неоднократные попытки по введению нового регионального продовольственного закона. Так, в октяб-

ре 2010 г. депутаты Волгоградской областной Думы обсудили вопрос качества и безопасности продуктов питания с представителями исполнительной власти, надзорных органов и владельцами сетевых магазинов. При этом отмечалось, что для реализации Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в Волгоградской области необходимо соответствующее региональное законодательство [4]. Принятие закона Волгоградской области, регулирующего продовольственную безопасность на региональном уровне, позволило бы усовершенствовать политику обеспечения продовольственной безопасности в Волгоградской области.

В настоящее время многоукладное сельское хозяйство остается одной из базовых отраслей экономики Волгоградской области. Поддержание сельского хозяйства на необходимом уровне – это залог обеспечения продовольственной безопасности Волгоградской области. Для обеспечения продовольственной безопасности Волгоградской области очень важной является государственная поддержка производителей сельскохозяйственной продукции, а также развитие равной конкурентной среды. Решить поставленные задачи возможно при условии доступа на продовольственный рынок организаций всех форм собственности [5].

Рассмотрим основные направления региональной продовольственной политики, проводимой в Волгоградской области. В феврале 2010 г. в связи с утверждением Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации действовавший тогда Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию Администрации Волгоградской области ввел в действие Распоряжение «Об организации работы по мониторингу и прогнозированию продовольственной безопасности Волгоградской области и разработке продовольственных балансов» [6].

В соответствии с этим Распоряжением была создана рабочая группа по мониторингу и прогнозированию продовольственной безопасности Волгоградской области и разработке прогнозных продовольственных балансов по основным видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Рабочая группа, являясь совещательным и координационным органом, была создана для координации деятельности Комитета по сельскому хозяйству и продовольствию Администрации Волгоградской области, органов исполнительной власти муниципальных образований, сельхозтоваропроизводителей по вопросам, касающимся производства сельскохозяйственной продукции, в рамках формирования прогнозных продовольственных балансов по основным видам сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В ноябре 2013 г. Правительство Волгоградской области утвердило государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2020 годы». Ответственным исполнителем Программы является Министерство сельского хозяйства Волгоградской области. Целями государственной программы являются увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции для обеспечения продовольственной безопасности Волгоградской области; повышение конкурентоспособности местной сельскохозяйственной продукции; повышение финансовой устойчивости товаропроизводителей агропромышленного комплекса; повышение эффективности и рационального использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов [7].

Следует отметить, что в настоящее время продовольственную политику, главным образом, осуществляет Министерство сельского хозяйства Волгоградской области. Отсутствие в структуре Правительства Волгоградской области специализированного органа, занимающегося проблемами продовольственной безопасности, является фактором, негативно сказывающимся на проведении продовольственной политики в регионе. На наш взгляд, региональное законодательство, как Волгоградской области, так и других субъектов Федера-

ции, должно предусматривать возможность создания региональной системы специализированных органов по решению продовольственных проблем. В связи с этим, представляется продуктивным построение модели управления продовольственной безопасностью региона. По мнению В.Г. Грудинова и В.В. Крисюк, такая модель должна включать систему показателей продовольственной безопасности региона и описание порядка функционирования модели: создание органа, отвечающего за показатели продовольственной безопасности, рекомендации органам и службам по принятию различных мер по вопросам продовольственной безопасности, разработка уполномоченными органами стратегических мер по обеспечению продовольственной безопасности субъекта Федерации (региональные целевые программы) [8].

Для обеспечения функционирования данной модели необходимо создание оперативного центра мониторинга состояния продовольственной безопасности в регионе. Также важным является создание совета по продовольственной безопасности. В его состав должны входить руководители тех структурных подразделений, деятельность которых так или иначе связана с решением продовольственных проблем региона.

*Список использованной литературы:*

1. Чупин Р.И. Государственное управление продовольственной безопасностью региона (на примере Омской области) // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2012. № 4. С. 60.
2. Иванов В.А., Терентьев В.В. Региональные аспекты продовольственной безопасности // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2009. № 3 (7). С. 47–48.
3. Закон Волгоградской области «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года» от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД // Волгоградская правда. 2008. 03 декабря. № 225–226.
4. В Волгоградской области появится закон о продовольственной безопасности / Сайт Государственной телевизионной и радиовещательной компании «Волгоград-ТРВ». 28.10.2010. // <http://www.volgograd-trv.ru/news.aspx?id=12900> (дата обращения 08.02.2019).
5. Лихачев В.В. Вопросы обеспечения региональной безопасности Волгоградской области // Право и безопасность. 2009. № 1 (30). С. 30.
6. Распоряжение Комитета по сельскому хозяйству и продовольствию Волгоградской области от 19.02.2010 № 18 // СПС «Гарант» (дата обращения: 07.02.2019).
7. Постановление Правительства Волгоградской области от 29.11.2013 № 680-п «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014 - 2020 годы» // Волгоградская правда. 2013. 11 декабря. № 232.
8. Грудинов В.Г., Крисюк В.В. Модель управления продовольственной безопасностью региона // Management theory and studies for rural business and infrastructure development: международн. конф.: материалы. Каунас, 2006. С. 199.

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ КРИЗИС В РОССИИ: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Продовольственный кризис в России является наиболее острым и политически подкрепляемым вопросом, затрагивающим интересы всего мирового сообщества.

Данную ситуацию можно охарактеризовать с разных позиций. Экологическое состояние природных ресурсов напрямую зависит от изменений климатических условий региона, истощения плодородия почв, захламления отходами и другим вредными веществами земель, на которых произрастает основной источник продовольственной базы человечества. Немаловажную роль играет и «экологический нигилизм» людей, полное отсутствие заинтересованности населения в повышении уровня производительности пищевой промышленности путем увеличения пахотных земель и качества их обработки. «Российское продовольственное эмбарго» прочно занимает свое место в сельскохозяйственной политике России с 2014 года. Данный термин закрепляет положения о запрете ввоза «отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению» [1]. Продовольственное эмбарго имело целый ряд последствий для России. Положительной динамикой обусловилось увеличение производства сельскохозяйственной продукции и пищевой промышленности в целом, и как следствие, сокращение продовольственного импорта. Негативными последствиями отмечены значительный рост цен на продукты питания, распространение практики замещения натурального продукта суррогатами (цельного молока сухим молоком, молочного жира пальмовым маслом), увеличение реэкспорта из третьих стран (например, яблок из Белоруссии).

Кризисной ситуации агропромышленного сектора способствует нерациональное распределение субсидий, выделяемых сельскому хозяйству. Например, значительное внимание со стороны государства уделяется развитию традиционных отраслей сельского хозяйства - животноводства, овощеводства, виноградарства, семеноводства и т.д. При всем при этом государству не стоит забывать о новых веяниях сельскохозяйственной науки, которые также должны получать свою финансовую поддержку, и ни в коем случае, не ущемляться в получении государственной помощи. «Органическое сельское хозяйство» представляет собой индивидуальный подход к землепользованию, в котором большой упор делается на сохранение природы, снижение энергопотребления и загрязнения окружающей среды.

Развитие такой системы пользования сельхозугодьями в России находится только в зачаточном состоянии, однако уже имеет большие перспективы, поскольку территория страны обладает около 40 млн га пустующих земель. Политика российского государства последние десятилетия направлена на поддержание мелкого и среднего предпринимательства, в том числе и в области сельского хозяйства. Развитие сельских территорий угасает, престиж сельскохозяйственного труда сходит на нет, получить прибыль от работы на земле всё сложнее.

Государство осознает все эти проблемы и стремится создать условия для исправления ситуации. Правовой основой служит разработанная Правительством РФ «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», реализация которой позволяет обеспечить независимость продовольственной базы России в определенных масштабах.

Данная Государственная программа ставит перед собой цели, достижение которых в дальнейшей перспективе поможет российскому сельскому хозяйству выйти на новый уровень.

Первоочередной и наиболее значимой для развития отечественного сырьевого рынка является обеспечение продовольственной независимости страны в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации. Вторая - эффективное использование сельскохозяйственных земельных и других природных ресурсов Российской Федерации, а также повышение экологизации производства. На третьем месте по значимости законодатель выделяет устойчивое развитие сельских территорий и обеспечение финансовой устойчивости товаропроизводителей агропромышленного комплекса. И наконец, нельзя обойтись без повышения конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции как на внутреннем, так и внешнем рынках путем развития инновационных технологий аграрного сектора и создания благоприятной среды для развития среднего и малого предпринимательства, что, в свою очередь, повысит инвестиционную привлекательность отрасли [2].

К сожалению, проводимые мероприятия в рамках реализации Государственной программы по восстановлению и развитию сельского хозяйства в стране имеют небольшую динамику в сторону увеличения и не имеют достаточности для обеспечения продовольственной безопасности России [3]. Это проявляется в слабой реализации принципов данной программы.

К примеру, принципы софинансирования и частно-кредитного партнерства не всегда действуют так, как это предусмотрел законодатель. Так, привлечение населения в область аграрного товаропроизводства прямо граничит со слабым владением государством ситуацией «на местах». Государственные инициативы по поддержке сельского хозяйства в 90 % случаев не достигают результата. Росстат говорит о двух одновременных процессах: уменьшении числа мелких аграриев и увеличении обрабатываемых земельных площадей.

Статистики называют это «укрупнением», но они лукавят - земли мелких разорившихся фермеров захватывают крупные агрохолдинги, создавая видимость развития сектора АПК. Им же достается и большая часть государственных субсидий, которые Минсельхоз раздает практически вслепую, поддерживая хорошо зарекомендовавшие себя хозяйства с растущими площадями посевных и оборотами бизнеса. Ирония судьбы в том, что, во-первых, эти предприятия в поддержке не нуждаются, а, во-вторых, случается, что средства не используются на развитие сельхозпредприятий, а выводятся в неизвестном направлении [4].

Нормативной базой России в области обеспечения продовольственной безопасности являются также Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 г. № 120, а также Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

Немаловажную роль играет действующее законодательство Российской Федерации, к примеру, Федеральный закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11.06.2003 № 74-ФЗ, Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» от 07.07.2003 № 112-ФЗ.

Таким образом, анализируя причины продовольственного кризиса в России, можно выделить несколько направлений существования такого явления: 1) осложнение международных отношений на продовольственной арене в связи с возрастающим напряжением на политической арене; 2) недостаточное уделение внимания новым отраслям сельскохозяйственной науки, и, как правило, слабое финансирование этих отраслей; 3) двусторонняя политика государства, которая, с одной стороны, направлена на поддержание мелких сельхозтоваропроизводителей, а с другой, заинтересованность руководящих структур в финансировании уже зарекомендовавших себя хозяйств. Особое внимание при этом должно уделяться исследованию проблем рыночных отношений, формированию стратегии развития и совершенствования организации управления в региональных агропромышленных комплексах, так как именно они, в первую очередь, призваны решать проблемы стабилизации экономики и повышения жизненного уровня населения. Продовольствие – главнейший жизненный ресурс, по-

сколько по обеспеченности им населения можно судить не только об уровне и качестве жизни, но и об экономическом положении государства на мировой арене.

Поэтому решение аграрных вопросов является первоочередным направлением сельскохозяйственной политики российского государства.

*Список использованной литературы:*

1. Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс», дата обращения 05.03.2019.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» // СПС «Консультант плюс», дата обращения 05.03.2019.

3. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации // <http://www.mcx.ru> (дата обращения 05.03.2019).

4. Субсидии от Минсельхоза – миллиарды в никуда // Режим доступа: <https://pasm.ru/archive/202335/> (дата обращения 05.03.2019).

**М.С. Ускова**

## **К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЯ КАК «СЛАБОЙ СТОРОНЫ» ДОГОВОРА СТРАХОВАНИЯ УРОЖА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР**

Провозглашенная Указом Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 Доктрина продовольственной безопасности направлена на надежное обеспечение населения страны продуктами питания, развитие отечественного агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, оперативное реагирование на внутренние и внешние угрозы стабильности продовольственного рынка, эффективное участие в международном сотрудничестве в сфере продовольственной безопасности [7]. Достижение указанных целей невозможно без стабильного правового и финансового положения сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Думается, что правовой гарантией этому может служить довольно распространенная в настоящее время в цивилистике и правоприменительной практике такая правовая категория, как «слабая сторона» в обязательстве. На первый взгляд, как отмечает ряд ученых, данная категория противоречит основному началу гражданского законодательства – равенству участников гражданских правоотношений, закрепленному в статье 1 Гражданского кодекса РФ. Например, по мнению О.А. Кузнецовой, явное несоответствие прав и обязанностей сторон свидетельствует о нарушении баланса интересов, и, как следствие, принципа их равенства [5].

С другой стороны, соглашение сторон есть компромисс воле участников договорных отношений. Гражданское законодательство и правоприменительная практика должны быть нацелены на поддержание и восстановление баланса прав и законных интересов сторон договора, предотвращение злоупотребления правом одной из сторон договора. На практике зачастую под видом договорного обязательства и независимого волеизъявления сторон, каждая из которых презюмируется свободной и равноправной в осуществлении и исполнении гражданских прав и обязанностей, скрываются допущенные одной из сторон злоупотребления. Как правило, эта сторона находится в более выгодном финансовом, имущественном, профессиональном и информационном положении, и вследствие этого способна подталкивать свое-

го контрагента к принятию затруднительных и заведомо неблагоприятных для него, но оптимальных и желаемых для себя условий договора, вследствие чего договор уже не является компромиссом волею, а только прикрывает односторонне выгодные и приемлемые условия обязательства, по сути, являясь рупором диктатора в гражданских правоотношениях [9].

В.В. Витрянский так характеризует рассматриваемую правовую категорию: «участники имущественного оборота, вступающие в договорные отношения, располагают различными средствами и возможностями влияния на формирование обязательства, обеспечение его исполнения и т.п. ... Иногда указанные различия достигают степени несопоставимости, когда один из участников договора не располагает никакими возможностями оказывать какое-либо влияние на контрагента в целях исполнения вытекающего из договора обязательства. И напротив, другая сторона, располагая всеми реальными возможностями, в состоянии диктовать партнеру по договору свою волю» [1]. Поэтому, резюмируя приведенные научные точки зрения, следует заключить, что наиболее правильное, на наш взгляд, определение «слабой стороны» в обязательстве дано Е.В. Вавилиным: «слабая сторона в гражданско-правовом договоре – это условное обозначение участника договорных обязательств, обладающего значительно меньшим запасом тех или иных организационных, материальных, профессиональных, информационных и других конкурентных, имеющих значение для формирования, осуществления и защиты субъективного права ресурсов в сравнении со своим контрагентом. Именно сопоставление указанных возможностей участников гражданского (торгового) оборота является конституирующим определяющим критерием установления «слабой□» и «сильной□» стороны в гражданском правоотношении» [2].

В настоящее время в правоприменительной практике сформировалась устойчивая тенденция защиты сельскохозяйственного товаропроизводителя как наиболее слабой стороны договора страхования урожая сельскохозяйственных культур.

В качестве примера приведем следующий случай из судебной практики. Решением Арбитражного суда Республики Ингушетия от 24.11.2017 г. по делу № А18-502/17 [8] отказано в удовлетворении иска страховой компании к сельскохозяйственному товаропроизводителю, как слабой стороны договора. Суд указал, что в соответствии с пунктом 11 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14.03.2014 № 16 «О свободе договора и ее пределах», при разрешении споров, возникающих из договоров, в случае неясности условий договора и невозможности установить действительную общую волю сторон с учетом цели договора, в том числе исходя из текста договора, предшествующих заключению договора переговоров, переписки сторон, практики, установившейся во взаимных отношениях сторон, обычаев, а также последующего поведения сторон договора (статья 431 Кодекса), толкование судом условий договора должно осуществляться в пользу контрагента стороны, которая подготовила проект договора либо предложила формулировку соответствующего условия.

Пока не доказано иное, предполагается, что такой стороной являлось лицо, являющееся профессионалом в соответствующей сфере, требующей специальных познаний (банк по кредитному договору, лизингодатель по договору лизинга, страховщик по договору страхования и т.п.). Компания, являясь профессиональным участником страховой деятельности, разработала проект договора страхования, который, как установили суды, содержит неподкрепленное документально условие о том, что 50 % страховой премии будет уплачено уполномоченным органом субъекта Российской Федерации за счет бюджетных средств. Такое льготное условие представляет экономический интерес для страхователя (крестьянско-фермерского хозяйства) и является определяющим при принятии им решения о заключении договора. В результате, страхователь, будучи слабой стороной такого договора страхования, оказывается введенным в заблуждение в части исполнимости его условий. Таким образом, удовлетворение требования компании о взыскании с КФХ остальных 50 % страховой премии нарушает баланс интересов сторон и ставит страховую организацию в преимущественное экономическое положение за счет слабой стороны, вынуждая страхователя нести непредвиденные расходы.

Таким образом, защита сельскохозяйственного товаропроизводителя, как «слабой стороны» в обязательствах по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур, не означает нарушение принципа равенства участников гражданских правоотношений, а служит правовой гарантией недопустимости злоупотреблений правом, достижению цели заключения договора страхования урожая сельскохозяйственных культур – обеспечению имущественных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, связанных с утратой (гибелью) урожая сельскохозяйственных культур в результате наступления страхового случая, а в конечном итоге – стабилизации продовольственной безопасности нашей страны.

*Список использованной литературы:*

1. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 1999. 848 с.
2. Вавилин Е.В. Защита слабой стороны в обязательстве как цель правового регулирования // В сборнике: Шестой Пермский конгресс учёных-юристов избранные материалы. Пермь. 2016. С. 21–38.
3. Ефремова М. Защита слабой стороны в договорах страхования: сравнительно-правовой аспект // Хозяйство и право. Приложение к ежемесячному юридическому журналу. М., 2008. № 1. С. 22.
4. Каширин И.О. Некоторые вопросы защиты слабой стороны в договорах страхования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3 (85). С. 149–154.
5. Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М.: Статут, 2006. С. 139.
6. Маковеева М.В. Слабый субъект правоотношения как более уязвимая сторона договора // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей Международной научно-практической конференции. М., 2017. С. 53–55.
7. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.
8. Решение Арбитражного суда Республики Ингушетия от 24.11.2017 г. по делу № А18-502/17 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e5a733d-c0c4-4be7-9931-3e31293e0c0c/728f4d96-68fd-477f-9c25-34e8428774f6/A18-502-2017\\_20171124\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e5a733d-c0c4-4be7-9931-3e31293e0c0c/728f4d96-68fd-477f-9c25-34e8428774f6/A18-502-2017_20171124_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 21.02.2019).
9. Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 2. М., 2000. С. 141.

**В.В. Устюкова**

## **ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ АГРОЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В последнее время в юридической литературе очень много внимания уделяется анализу рисков, которые могут наступить в той или иной сфере общественных отношений. В общем плане в качестве правового риска рассматривается модель неблагоприятного сценария реализации права, воплощение которой угрожает снижением качества правовых результатов и правового регулирования [5]. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 (далее – Доктрина), называет четыре группы негативных факторов, наступление которых может создать угрозу продовольственной безопасности: макроэкономические, технологические, агроэкологические и внешнеторговые риски. Мы рассмотрим только *агроэкологические* риски, т.е. риски,

обусловленные неблагоприятными климатическими изменениями, а также последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций (п. 9 Доктрины). Нетрудно заметить, что их наступление может отрицательно повлиять и на обеспечении экологической безопасности.

Следует обратить внимание на то, что приведенное выше определение агроэкологических рисков сформулировано не вполне корректно, поскольку неблагоприятные агроэкологические последствия могут наступить в результате обычной хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей, если они используют предоставленные им земельные участки с нарушением требований земельного или экологического законодательства, применяют незарегистрированные пестициды и агрохимикаты или генномодифицированные организмы и т.п. [6]. Необходимо также иметь в виду, что агроэкологические риски могут пересекаться с другими названными в Доктрине рисками. Например, именно сильная зависимость сельского хозяйства от климатических и погодных условий во многом обуславливает низкую инвестиционную привлекательность сельскохозяйственного производства (т.е. макроэкономический риск). При незаконном ввозе в Россию продукции растительного и животного происхождения (с нарушением требований санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и фитосанитарных требований), т.е. при появлении технологических и внешнеторговых рисков негативные последствия могут наступить для сельского хозяйства, потребителей его продукции и состояния окружающей среды. Как отмечалось выше, агроэкологические риски связываются прежде всего с неблагоприятными климатическими изменениями, а также последствиями природных и техногенных чрезвычайных ситуаций, что вполне справедливо, ведь сельское хозяйство – это та отрасль экономики, которая в большей степени, чем любая другая, зависима от климата, от погоды. Именно естественно-природные условия производственной сельскохозяйственной деятельности во многом обуславливают специфику аграрных отношений, которые требуют специального правового регулирования [3, с. 39].

В Доктрине отмечается, что наличие перечисленных рисков формирует угрозы продовольственной безопасности, которые могут приводить к несоблюдению пороговых значений критерия безопасности. Вместе с тем, ни одна из перечисленных в п. 10 Доктрины угроз не может быть соотнесена с агроэкологическими рисками, т.е. их как будто и нет, хотя это совсем не так. В частности, агроэкологические риски связаны, прежде всего, с угрозой недополучения урожая сельхозпродукции вследствие его полной или частичной гибели, с падежом (гибелью) сельскохозяйственных животных, финансовыми потерями (убытками) для фермеров и иных мелких сельскохозяйственных товаропроизводителей и т.п.

Агроэкологические риски и связанные с ними угрозы могут быть частично преодолены посредством механизма страхования сельскохозяйственной продукции и животных, а также использования гидрометеорологической информации. В литературе отмечается необходимость использования хозяйствующими субъектами объективных гидрометеорологических прогнозов (что позволит им адаптировать к этим прогнозам графики посевных работ, сбора урожая и других видов деятельности), а также целесообразность развития консультативной деятельности агрометеорологов, которая будет способствовать повышению информированности сельхозтоваропроизводителей о связанных с погодой угрозах и ущербах [2, с. 81-83].

Гидрометеорологическая информация имеет важное значение в правоотношениях по агрострахованию, в том числе с государственной поддержкой, при рассмотрении споров, связанных с выплатой страхового возмещения. Именно данные, полученные от органов гидрометслужбы, подтверждают, либо, напротив, опровергают наступление страхового случая.

Следует подчеркнуть, что согласно ст.8 Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"», сельскохозяйственные риски, при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки, во многом подпадают именно под агроэкологические риски. Так, например, страхованию под-

лежат риски утраты (гибели) урожая сельскохозяйственной культур от воздействия *опасных для производства сельскохозяйственной продукции природных явлений* (атмосферная, почвенная засуха, суховей, заморозки, вымерзание, выпревание, градобитие, пыльная буря, ледяная корка, половодье, наводнение, подтопление, паводок, оползень, переувлажнение почвы, сильный ветер, ураганный ветер, землетрясение, лавина, сель, природный пожар).

Сельскохозяйственные животные подлежат страхованию от гибели в результате *стихийных бедствий* (удар молнии, землетрясение, пыльная буря, ураганный ветер, сильная метель, буран, наводнение, обвал, лавина, сель, оползень). Страхование рисков утраты (гибели) объектов товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) также связывают с воздействием *опасных для разведения и (или) содержания, выращивания объектов товарной аквакультуры природных явлений* (шторм, ураганный ветер, наводнение, тайфун, цунами, ледоход, аномальное снижение уровня воды и (или) аномальные (резкие) перепады температуры воды в используемых для осуществления товарной аквакультуры водных объектах и (или) их частях.

Однако иногда страховые организации, пользуясь несовершенством законодательства, в частности, отсутствием легальных определений опасных природных явлений, относящихся к страховым рискам, руководствуются своими представлениями на этот счет, нарушая права страхователей. Так, например, ООО «Парижская коммуна» и ЗАО «ГУТА-Страхование» не сошлись в определении понятия «суховей», что заставило страхователя обратиться в суд. На основании анализа положений договора страхования, а также справки Ставропольского ЦГМС, согласно которой в течение 4-х дней с 20.05.2013 г. по 24.05.2013 г. на территории Буденновского района Ставропольского края наблюдалась температура воздуха от 26 до 30°C, скорость ветра от 8 до 11 м/с, относительная влажность воздуха от 15% до 26%, суд пришел к выводу, что имел место предусмотренный договорами страхования страховой случай - частичная гибель урожая от суховея. Суд не согласился с толкованием ответчиком слов договора о «минимальной температуре воздуха выше 25°» и правомерно исходил из того, что в договоре имелась в виду не минимальная температура за сутки, а минимальная температура для определения понятия «суховей» (т.е. подразумевается только то, что при температуре 25°C и ниже суховея быть не может). Такая трактовка понятия «суховей» соответствует и введенному в действие приказом Росгидромета от 16.10.2008 № 387 акту – «РД 52.88.699-2008. Руководящий документ. Положение о порядке действий учреждений и организаций при угрозе возникновения и возникновении опасных природных явлений». На этом основании иск о выплате страхового возмещения был удовлетворен (см.: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 12 мая 2015 г. по делу А-63-10546/2014).

Вместе с тем, деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей зависит не только от погоды, но и от их собственных знаний, умений, опыта осуществления производственной деятельности. При их недостаточности, принятии неверных хозяйственных решений сельскохозяйственные организации и фермеры будут нести предпринимательский риск, который определяется в юридической литературе как «опасность наступления неблагоприятных событий для хозяйствующего субъекта, изначально характеризующаяся неопределенностью исхода, но возможностью их наступления, которые обернутся для предпринимателя расходами, которые он должен будет произвести для восстановления нарушенных прав, а также в неполучении доходов, которые он мог бы получить при обычных условиях хозяйствования» [1, с. 10]. При этом бывают случаи, когда отдельные сельскохозяйственные товаропроизводители пытаются выдать свой предпринимательский риск за агроэкологический.

Так, например, глава фермерского хозяйства обратился в Арбитражный суд города Москвы к ЗАО «РСХБ-Страхование» о взыскании страхового возмещения в размере 4 929 689, 27 руб., а также процентов за пользование чужими денежными средствами, убытков и расходов на оплату услуг эксперта, всего на сумму более 5 млн. руб. Однако с учетом данных, указанных в справке Рязанского ЦГМС – филиала ФГБУ «Центрального УГМС», суды установили, что в течение срока выращивания ярового рапса, а также в период дей-

ствия договора страхования не было зафиксировано ни одного опасного природного явления, предусмотренного договором страхования. Частое выпадение сильных дождей в совокупности с сильным ветром в период с 18.07.2016 по 24.07.2016, а также выпадение града 18.07.2016 могло привести к значительному повреждению посевов ярового рапса, однако эти события произошли до момента заключения договора страхования 27.07.2016, т.е. на момент вступления договора страхования в силу посевы ярового рапса уже были повреждены. На этом основании суды пришли к выводу, что страховщик не несет ответственности за повреждение посевов в результате воздействия опасных природных явлений до начала ответственности страховщика, и отказал главе фермерского хозяйства в иске (см.: постановление ФАС Московского округа от 14 декабря 2017 г. по делу А40-41248/2017). Таким образом, учет гидрометеорологической информации может помочь опровергнуть доводы недобросовестных страхователей о наступлении страхового случая и не позволяет возложить на страховые компании бремя дополнительных расходов. В перспективе сфера применения гидрометеорологической информации будет расширяться. Так, в научной литературе уже активно используется понятие «метеорологических рисков» и ставится вопрос о том, что наша экономика и бизнес нуждаются в таком интеллектуальном продукте, как «метеорологическое страхование» с созданными программами и законодательной базой страхования, что позволит страховым компаниям точнее рассчитывать риски и определять суммы возмещения ущерба [4. С. 106-107] при заключении договоров с конкретными сельскохозяйственными товаропроизводителями в разных регионах страны.

Подводя итог, можно сказать, что минимизация агроэкологических рисков и связанных с ними угроз с помощью механизмов учета гидрометеорологической информации, страхования урожая сельскохозяйственной продукции и животных, а также привлечения лиц, виновных в нерациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения, нарушении требований санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и фитосанитарных требований будет способствовать обеспечению не только продовольственной и экологической, но и гидрометеорологической безопасности, т.е. «состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от воздействия опасных природных явлений, изменений климата» (ст.1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»), а также устойчивому развитию сельского хозяйства.

#### *Список использованной литературы:*

1. Волкова И.А. Страхование предпринимательского риска в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 10.
2. Глазов М.М., Палкин И.И. Современные перспективы развития гидрометеорологического обеспечения экономико-управленческой деятельности // Наука и бизнес: пути развития. 2018. № 9. С. 81–84.
3. Козырь М.И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. М.: Норма. 2008. 336 с.
4. Коршунов А.А., Шаймарданов В.М., Шаймарданов М.З. Об организации обслуживания потребителей данными об опасных гидрометеорологических явлениях и неблагоприятных условиях погоды // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2017. № 46. С. 100–110.
5. Тихомиров Ю.А. Право. Прогнозы и риски. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 175–177.
6. Устюкова В.В., Биткова Л.А. Риски и угрозы продовольственной безопасности и правовые средства их преодоления // Аграрное и земельное право. 2018. № 5. С. 94–102.

## **ДОГОВОР СТРАХОВАНИЯ УРОЖАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КУЛЬТУР – ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Развитие агропромышленного комплекса – одно из ведущих направлений экономической политики государства. Важнейшая цель – поддержание и стабильный рост товаров и продовольствия, произведенного сельскохозяйственной деятельностью. Так, Указом Президента РФ в целях реализации научно-технического обеспечения развития сельского хозяйства и снижения технологических рисков в продовольственной сфере был разработан и реализован комплекс мер на создание и внедрение конкурентоспособных отечественных технологий до 2026 года [4]. Для достижения поставленных целей государство стремится минимизировать хозяйственные риски и обеспечить оптимальную финансовую устойчивость экономических субъектов АПК. Институт страхования – эффективный инструмент, призванный разрешать проблемы, возникшие в ходе деятельности субъектов АПК.

С этой целью государство предусмотрело страхование посевов и урожая сельскохозяйственных культур путем заключения договора страхования между страховыми компаниями и сельскохозяйственными производителями любых форм собственности.

Так, производители в рамках действующего законодательства могут застраховать имущественные интересы, связанные с риском утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур и утраты (гибели) посадок многолетних насаждений [5]. Сельскохозяйственное страхование стало популярным после принятия в 2011 г. Федерального закона № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”» [7]. Данный факт говорит о том, что принятый федеральный закон позволил уменьшить финансовую нагрузку субъектов АПК.

Однако на сегодняшний день федеральное законодательство в этой области имеет ряд коллизий и пробелов. К таковым, например, относятся правовые нормы, регулирующие страхование урожая сельскохозяйственных культур, позволяющие в настоящее время отказывать в выплате страховых возмещений фермеру в случае наступления страхового случая [6].

Страховыми рисками для урожая сельскохозяйственных культур являются: воздействие на производство сельскохозяйственной продукции природных явлений (заморозки, наводнение, грады, засуха и т.д.), проникновение или распространение вредных организмов, нарушение электро-, тепло- и водоснабжения в результате стихийных бедствий. Примечательно то, что законодатель изложил в новой редакции сельскохозяйственные риски, при страховании которых осуществляется государственная поддержка.

Следовательно, при наступлении риска утраты (гибели) урожая сельскохозяйственных культур страхователь обязан выплатить страховщику страховую выплату, рассчитанную согласно тарифным ставкам и размеру причиненного ущерба.

При наступлении страхового случая и разногласий сторон закон предусматривает проведение страховщиком независимой экспертизы в целях подтверждения факта наступления страхового случая и определения размера причиненного ущерба.

Судебной практике известны случаи, когда страхователю не удалось доказать наступление страхового случая. Так, по делу № А40-147858/13 суд первой инстанции вынес решение в пользу страховой компании и отказал в страховой выплате сельскохозяйственному товаропроизводителю. Не согласившись с решением суда первой инстанции, суд кассационной инстанции отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, вернул дело на новое рассмотрение, после которого иск фермера был удовлетворен, со страховщика взыскано страховое возмещение ввиду доказанности наступления события, считающе-

гося страховым случаем по договору страхования, а также ввиду того факта, что страховщиком не было проведено соответствующих действий по установлению факта гибели урожая [1, 2, 3].

На практике возможно и то, что при исполнении договора страхования страхователь не исполнил обязательства по данному договору. Это может выражаться в несвоевременном уведомлении страхователем страховщика о наступлении страхового случая, отсутствии уведомления фермером страховой компании о контрольных проверках и сроках обследования, указанных в договоре, а также непредставление страхователем полного пакета документов и соответствующих справок, подтверждающих факт наступления неблагоприятных последствий для урожая [5]. Нарушение правовой последовательности действий по договору страхования может привести к неисполнению страховщиком своих обязательств по договору.

Известны случаи несвоевременного поступления денежных средств государственной поддержки, недоплаты субсидий со стороны компетентных государственных органов по заключенным договорам сельскохозяйственного страхования. В результате сельхозпроизводители, недополучая денежные средства, несут убытки производства [6]. Чаще всего такие задержки могут быть связаны с неправомерными действиями должностных лиц.

В заключении следует отметить, что несовершенство государственной поддержки в области страхования урожая сельскохозяйственных культур раскрывается в трех аспектах. Первое – трудность для страхователя в доказывании наступления страхового случая по договору страхования. Второе – неисполнение сторонами обязательств по договору или нарушение последовательности действий по договору страхования. Третье – несвоевременное поступление денежных средств из бюджетов или задержка выплат, субсидий по договору страхования.

Рассмотренные в статье гражданско-правовые аспекты договора страхования урожая сельскохозяйственных культур говорят о том, что российская правовая система сельскохозяйственного страхования не является совершенной и имеет ряд коллизий и пробелов.

#### *Список использованной литературы:*

1. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 30.01.2014 г. по делу № А40-147858/13 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/5c88f3d4-551e-436e-b2b8-4afdb424d246/A40-147858-2013\\_20140130\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/5c88f3d4-551e-436e-b2b8-4afdb424d246/A40-147858-2013_20140130_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 11.02.2019).

2. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 1.03.2015 г. по делу № А40-147858/13 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/5cab7ec9-8b82-41c1-9267-eb293876baa4/A40-147858-2013\\_20150319\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/5cab7ec9-8b82-41c1-9267-eb293876baa4/A40-147858-2013_20150319_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 11.02.2019).

3. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.10.2014 г. по делу А40-147858/13 // Правовой портал «Федеральные арбитражные суды Российской Федерации». URL.: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/1306d7b8-1f2a-4c14-b798-c2384b903ffd/A40-147858-2013\\_20141009\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e94dd84d-5a06-42fe-8e2c-414220935d35/1306d7b8-1f2a-4c14-b798-c2384b903ffd/A40-147858-2013_20141009_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения 11.02.2019).

4. Указ Президента РФ от 21 июля 2016 г. № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2016. № 30. Ст. 4904.

5. Ускова М.С. К вопросу о правовой природе договора страхования урожая сельскохозяйственных культур // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. Т. 15. № 3 (32). С. 101–105.

6. Ускова М.С. Правовые коллизии как препятствия в предоставлении государственной поддержки по договору страхования урожая сельскохозяйственных культур // Евразийская адвокатура. 2017. № 4 (29). С. 110–113.

7. Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4700.

**И.М. Чиж**

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС**

Обеспечение продовольственной безопасности государства непосредственно связано с нормальным функционированием аграрного сектора экономики, высоким уровнем производства сельскохозяйственной продукции и эффективно налаженной системой ее реализации.

Государства-члены Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в рамках национального законодательства с учетом особенностей своих правовых систем и специфики сельского хозяйства закрепили нормы, регламентирующие порядок обращения сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем, в условиях глобализации мировой экономики для успешного развития сельскохозяйственного производства необходимо осуществлять международное сотрудничество с целью выработки общих подходов в регулировании данных отношений. Понимание важности указанного вопроса послужило основанием для закрепления в Договоре о ЕАЭС [1] положений о согласованной (скоординированной) агропромышленной политике, основной целью которой является эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

В качестве одной из основных задач реализации согласованной (скоординированной) аграрной политики названо обеспечение справедливой конкуренции между субъектами государств-членов, в том числе доступа на общий аграрный рынок.

В целях создания свободного, равноправного доступа производителей сельскохозяйственной продукции на рынок государств-членов ЕАЭС, а также устранения посредников в отношениях по реализации данной продукции, следует, на наш взгляд, создать общую специализированную биржевую торговую площадку – аграрную биржу ЕАЭС.

Необходимо отметить, что в Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств - членов Таможенного союза и Единого экономического пространства (далее – Концепция согласованной агропромышленной политики) [2] была закреплена целесообразность формирования общей биржевой торговой площадки для выпуска в обращение производных инструментов (фьючерсов, опционов) на сельскохозяйственную продукцию в целях формирования биржевых индикативных показателей общего аграрного рынка, создавая механизм хеджирования ценовых рисков и привлечения дополнительных финансовых ресурсов в отрасль. Однако до настоящего времени конкретных мер по реализации этого положения сделано не было. В связи с этим заслуживает внимания, на наш взгляд, опыт правовой регламентации биржевой торговли сельскохозяйственной продукцией в ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа», в рамках которой действует самостоя-

тельная секция сельхозпродукции. Согласно Регламенту биржевых торгов по секции сельхозпродукции в ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» [3], для участия в биржевых торгах участник биржевой торговли должен подать заявку на продажу (покупку) товара с использованием программного модуля «Подача заявок на биржевые торги сельхозпродукции с удаленных рабочих мест трейдеров». При этом под трейдерами признаются представители юридического лица, аккредитованного на бирже в качестве участника биржевой торговли, связанные с этим юридическим лицом трудовыми или гражданско-правовыми отношениями, осуществляющие для него все необходимые действия в рамках процесса биржевой торговли. Участие в рассматриваемых биржевых торгах сельхозпродукции осуществляется удаленно с помощью определенного программного продукта посредством использования сети Интернет. Кроме этого, для участия в биржевых торгах сельхозпродукции в ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» не требуется наличия каких-либо специальных знаний и навыков, достаточно зарегистрироваться в качестве трейдера и получить электронную цифровую подпись.

В ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» утверждены перечни сельскохозяйственной продукции, которые могут быть предметом биржевых торгов по секции сельхозпродукции. Следует отметить, что существуют самостоятельные перечни сельхозпродукции, предназначенной на экспорт, а также для внутреннего использования и импорта.

На биржевые торги сельхозпродукция выставляется в виде лотов. Лот объединяет однородные и взаимозаменяемые товары по виду продукции, сорту в соответствии с установленными техническими нормативными правовыми актами, а также по цене и условиям поставки.

Заявка участника биржевой торговли на продажу (покупку) товара может включать несколько лотов. Однако для отдельных видов сельхозпродукции установлены количественные ограничения в отношении одного лота. Так, при выставлении на биржевые торги партии молочной и мясной продукции, размер лота не должен превышать 500 тонн.

Учитывая сказанное, считаем, что в рамках ЕАЭС необходимо создать аграрную биржу ЕАЭС, участие в биржевых торгах которой будет осуществляться удаленно с использованием сети Интернет. При этом в качестве предмета биржевых торгов на данной бирже должны выступать все виды сельскохозяйственной продукции. Следует отметить, что в целях обеспечения равных условий доступа на общий аграрный рынок для товаропроизводителей Концепцией согласованной агропромышленной политики предлагается увеличить объемы внебиржевой электронной торговли сельскохозяйственной продукцией, в том числе для государственных нужд. Для электронной торговли характерно устранение или сокращение числа посредников между производителями продукта и его конечным потребителем. Указанное обстоятельство следует рассматривать в качестве преимущества продажи продукции с использованием сети Интернет, поскольку исключение посредников в цепочке «производитель-покупатель» уменьшает цену, по которой приобретает продукцию, что, в свою очередь, повышает ее конкурентоспособность. К преимуществам реализации продукции в сети Интернет, по нашему мнению, относятся также расширение круга потенциальных покупателей продукции, сокращение сроков между производством продукции и ее доставкой покупателю [4].

Одним из направлений электронной торговли сельхозпродукции, которое в последнее время начинает активно развиваться, является розничная торговля данной продукцией через Интернет-магазины. В Республики Беларусь отношения по розничной торговле в сети Интернет через интернет-магазин регламентируются Правилами осуществления розничной торговли по образцам [5]. В соответствии с п. 4 названных правил, через интернет-магазины вправе реализовывать сельхозпродукцию юридические лица, филиалы и иные обособленные подразделения организации, производящие сельхозпродукцию, индивидуальные предприниматели, осуществляющие данный вид деятельности.

Формированию конкурентоспособного аграрного рынка в рамках ЕАЭС, на наш взгляд, будет способствовать также создание общих интернет-площадок, на которых сельхозпроизводители смогут реализовывать свою продукцию. Интернет-площадки будут способствовать продвижению сельхозпродукции, выращенной (произведенной) на территории ЕАЭС, непосредственно от сельхозпроизводителей к покупателям, минуя различного рода посредников.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в целях обеспечения справедливой конкуренции между субъектами государств-членов ЕАЭС и равноправного доступа на общий аграрный рынок следует принять нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность аграрной биржи ЕАЭС, участие в биржевых торгах которой должно осуществляться с использованием сети Интернет. При этом в качестве предмета биржевых торгов на данной бирже должны выступать все виды сельскохозяйственной продукции.

Кроме этого, целесообразно, на наш взгляд, предусмотреть в нормативных правовых актах создание общих для ЕАЭС интернет-площадок, специализирующихся на реализации сельскохозяйственной продукции, выращенной (произведенной) на территории ЕАЭС.

*Список использованной литературы:*

1. Договор о Евразийском экономическом союзе: [подписан в г. Астане 29.05.2014 г.] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

2. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2013 г. № 35 «О Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политике политики государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

3. Регламент биржевых торгов по секции сельхозпродукции в ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа»: утв. постановлением Правления ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» от 30 декабря 2005 г. № 8 // [www.butb.by](http://www.butb.by) (дата обращения 03.03.2019).

4. Чиж И.М. К вопросу о правовом регулировании отношений по реализации сельскохозяйственной продукции ее производителями в сети Интернет // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. Центр зак-ва и правовых исследований Респ. Беларусь, Ин-т правовых исследований; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск: Белпринт, 2014. Вып. 9. С. 423-429.

5. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 января 2009 г. № 31 «Об утверждении Правил осуществления розничной торговли по образцам» // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2018.

## ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА ГОРОДСКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ В ЦЕЛЯХ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ ГРАЖДАН В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<sup>11</sup>

В настоящее время для городских населенных пунктов одним из приоритетных направлений развития является экологическое благоустройство, основной целью которого является внедрение природосообразных градостроительных решений, озеленение местности, использование энергоэффективных и энергосберегающих технологий при создании новых или реконструкции имеющихся объектов капитального строительства, которые будут отвечать имеющимся градостроительным и экологическим нормам, а также будут выполнять эстетическую функцию. Благоустройство рекреационных территорий особенно актуально в мегаполисах.

По данным генеральных планов, в городах душевая обеспеченность озелененными территориями колеблется от 4 до 135 м<sup>2</sup> (в зависимости от города и района). Наиболее низкие показатели площади озеленения в Челябинске (2,1–5,8 м<sup>2</sup>), Перми (4,0–10,0 м<sup>2</sup>), Ростове-на-Дону (6,7–10,0 м<sup>2</sup>) и Волгограде (10,0 м<sup>2</sup>). В 3 городах (Ростов-на-Дону, Москва, Санкт-Петербург) из 15 душевая обеспеченность древесными насаждениями – менее 100 м<sup>2</sup>, в 6 (Волгоград, Пермь, Самара, Челябинск, Нижний Новгород, Новосибирск) – 100-200 м<sup>2</sup>, и в оставшихся 6 (Воронеж, Красноярск, Уфа, Омск, Казань, Екатеринбург) – более 200 м<sup>2</sup>.

По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), отсутствие физической активности, связанное с плохой доступностью рекреационных зон, может определять до 3,3 % преждевременных смертей, наступающих жителей земного шара [1].

Надо отметить, что в последнее время вопросам экологического благоустройства уделяют внимание не только государственные природоохранные структуры и местные сообщества, но и сами граждане активно вовлечены в мероприятия по благоустройству. При этом на первом плане стоит не только озабоченность экологическими проблемами, но и решением продовольственных проблем в самом широком смысле. В современных условиях для России продовольственная проблема становится государственной стратегической проблемой. Решить ее в период кризисных явлений, обеспечивая овощами и фруктами наших граждан, вполне возможно с помощью благоустройства городских общественных пространств.

В зарубежных странах проблему экологического благоустройства решают по-разному. В настоящее время все более популярными становятся городское садоводство («urban gardening»), городское фермерство и создание общественных садов («community garden»). Примерами такого благоустройства являются Сады Принцесс в Кройцберге (Берлин), городские сады Вены, Сад Роз в Стокгольме, Городской сад в Будапеште Грундкерт, Коммерческая городская ферма в Нью-Йорке «Square Roots» [2, 3], а развитие городского садоводства дало толчок к развитию городского пчеловодства в Вене. Огородническая традиция Англии давно стала важнейшей частью программы продовольственного обеспечения страны. Огород стал центром общественной жизни. Помимо функции обеспечения продовольственной безопасности, общественный огород выполняет еще и образовательную и культурную функции. В Китае сельскохозяйственная деятельность является неотъемлемой и необходимой частью экономики города. Наиболее яркий и успешный пример развития городских ферм Китая – Шэньчжэнь, когда-то небольшое фермерское сообщество, в настоящее время является быстрорастущим мегаполисом и открытой экономической зоной. Из-за большого и растущего

<sup>11</sup> В основу публикации легли отдельные результаты НИР № 18-411-340002 «Экологические проблемы благоустройства поселений в культурно-историческом, правовом и организационном аспектах», выполненного при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области

населения в Китае правительство поддерживает городские инициативы в производстве продовольствия [4].

Данная традиция становится близкой российским городам и порождает новое направление для профессионального развития. Следует отметить, что в «Атласе новых профессий» от Сколково предсказывалось появление профессии «Сити-фермер» до 2020 года, затем в Москве была создана бизнес-школа сити-фермерства, в которой проводят лекции, мастер-классы, хакатоны на тему сити-фермерства и бизнеса на выращивании продуктов в высокотехнологичных теплицах на гидропонике и аквапонике. Первым примером городского фермерства в России стал огород Аллы Сокол, которая организовала его на крыше собственного дома в Санкт-Петербурге в 1993 году. Городская ферма Энди Полынь возникла на пустыре Музея уличного искусства в 2016 году как способ переосмыслить слово «культура» через его первоначальный смысл. В России возникают и общественные инициативы, например, «Дача в городе» в Санкт-Петербурге, «Общество Городских Огородников» в Перми, проект «Городские грядки» в Беслане. Городские огороды могут стать успешными общественными пространствами, собирающими вокруг себя городские сообщества, способом ведения бизнеса в мегаполисе. В Москве более 5 лет в Парке Горького функционирует общественный огород «Зеленая школа», где каждый желающий на основе абонемента может посадить и вырастить свой собственный урожай. В столице также функционирует городская ферма [5], которая находится на территории парка ВДНХ, в той его части, что исторически была связана с сельскохозяйственной деятельностью, в окружении многолетних деревьев старинного городского парка. Подобные проекты реализованы в Казани, Липецке. Важность городского фермерства официально признана ФАО, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН. ФАО обращает внимание, что городское садоводство – значимый вклад в продовольственную безопасность, оно доступно для каждого, в том числе для малообеспеченных людей, и снижает нагрузку на окружающую среду. Именно поэтому ФАО рекомендует официально признавать и учитывать городское фермерство в стратегиях развития и городов, и сельского хозяйства.

Однако юридические вопросы создания общественного огорода или городской фермы не урегулированы в отечественном законодательстве, хотя при этом нет легальных препятствий для их развития. В отдельных случаях общественный огород или городская ферма могут создаваться в рамках зон сельскохозяйственного назначения города, в пределах которых допускается выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур, с правом возведения некапитального жилого строения, хозяйственных строений и сооружений. Однако наиболее эффективным будет реализация этих проектов в пределах рекреационных зон. Во-первых, их необходимо рассматривать среди объектов нормирования благоустройства на территориях рекреационного назначения. Проектирование благоустройства данных объектов необходимо проводить как благоустройство объектов рекреации в соответствии с установленными режимами хозяйственной деятельности для территорий рекреационных зон и градостроительным регламентом, отраженным в градостроительной документации. В юридической теории рекреационные территории как объект нормирования практически не рассматриваются, однако юридическая наука может способствовать регламентации в данной сфере. Планировочная структура объектов рекреации, как правило, исходит из градостроительных норм, функциональных и природных особенностей территории.

В целях благоустройства территорий общего пользования хозяйствующие субъекты и физические лица вправе заключать с администрацией города соглашение о благоустройстве территории общего пользования. Неотъемлемой частью указанного соглашения является схема территории, подлежащей благоустройству. При проектировании благоустройства рекомендуется обеспечивать приоритет природоохранных факторов: для крупных объектов рекреации - не нарушение природного, естественного характера ландшафта; для малых объек-

тов рекреации - активный уход за насаждениями; для отдельных объектов рекреации - защита от высоких техногенных и рекреационных нагрузок населенного пункта.

Например, при проведении благоустройства городских пространств Волгоградской области необходимо руководствоваться расчетными показателями в сфере обеспечения объектами рекреационного назначения, утв. Решением Волгоградской городской думы от 30 января 2013 года № 72/2156 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город-герой Волгоград» (в ред. решения Волгоградской городской Думы от 09.11.2016 № 49/1461). Работы по благоустройству необходимо выполнять с учетом СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий. Правила производства и приемки работ».

Во-вторых, на территории муниципального образования, в пределах которой планируется размещение общественного огорода или городской фермы, необходимо проводить исследования состава почвы (грунтов) на физико-химическую, санитарно-эпидемиологическую и радиологическую безопасность, предусматривать ее рекультивацию в случае превышения допустимых параметров загрязнения. Следует согласиться с тем, что при планировании зон городского сельского хозяйства необходимо учитывать социальные и экономические процессы, перспективы развития территорий [6].

Таким образом, благоустройство рекреационных территорий в пределах населенных пунктов, как городских, так и сельских, является одной из актуальных проблем градостроительства, как России в целом, так и Волгоградского региона, в частности, корни которой «произрастают» и в управленческой и в правовой области.

Благоустройство, направленное на задачи создания благоприятной жизненной среды с обеспечением комфортных условий для всех видов деятельности населения, но не реализованное по ряду причин, в числе которых и отсутствие правовой базы для регламентации общественных отношений – это проблема не только современного города, но и сельских поселений.

Мероприятия по благоустройству, проведенные грамотно, эффективно и юридически обоснованно, чаще всего не порождают конфликтов, а способствуют увеличению инвестиционной привлекательности территорий, снижению социальной напряженности и развитию культурного потенциала населения, созданию гарантий продовольственной безопасности.

#### *Список использованной литературы:*

1. Климанова О.А., Колбовский Е.Ю., Илларионова О.А. Экологический каркас крупнейших городов Российской Федерации: современная структура, территориальное планирование и проблемы развития // Вестник СПбГУ. Науки о Земле. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskii-karkas-krupneyshih-gorodov-rossiyskoy-federatsii-sovremennaya-struktura-territorialnoe-planirovanie-i-problemy> (дата обращения: 02.03.2019).
2. Biel R. «Built systems, biomimicry and urban food-growing». Sustainable Food Systems. UCL Press. pp. 90–107.
3. Janovicek N. «Seeds of Knowledge From Back-to-the-Land to Urban Gardening». RCC Perspectives, ENVIRONMENTAL KNOWLEDGE, ENVIRONMENTAL POLITICS: Case Studies from Canada and Western Europe. 2016. No. 4. P. 33-40.
4. Pepall J. New Challenges for Chinas Urban Farms IDRC Report (1997) 21. P.3.
5. Городская ферма на ВДНХ // <https://gorodskaya-ferma.ru> (дата обращения: 02.03.2019).
6. Ерохова В.В., Васенев В.И. Перспективы использования экосистемных сервисов для оценки сценариев развития городских территорий // Вестник РУДН. Серия: Агрономия и животноводство. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-ispolzovaniya-ekosistemnyh-servisov-dlya-otsenki-stsenarijev-razvitiya-gorodskih-territoriy> (дата обращения: 02.03.2019).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- АБАНИНА Е.Н.** – профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов
- АБЕЗИН Д.А.** – заведующий кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- АБРАМОВА Д.Д.** – студентка юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- АЛЕШЕВА А.В.** – студентка юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- АЛТЕНГОВА О.Л.** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Волжского института экономики, педагогики и права, кандидат юридических наук, доцент, г. Волжский
- АЛЬКОВА М.А.** – старший преподаватель кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, г. Саратов
- АЛЯБЬЕВ А.А.** – студент Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- АНИСИМОВ А.П.** – профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, г. Волгоград
- АНИСИФОРОВ Д.А.** – студент Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- БАТУРИНА Н.И.** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- БЕЛЯКОВ Д.Д.** – студент юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского Государственного Университета им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород
- БОГДАРЕЦКАЯ Д.А.** – студентка Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- ВАРНАВСКАЯ М.Л.** – студентка юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- ГАВРИЛЕНКО В.А.** – доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург

- ГВОЗДЕНКО А.Н.** – студентка Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ГЛЕБОВ В.Г.** – заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Волгоградского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, г. Волгоград
- ГОЛОМАНЧУК Э.В.** – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- ГОРБАЧЕВА Ю.В.** – студентка юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского Государственного Университета им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород
- ДЕРЮГИНА Т.В.** – профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, г. Москва
- ДИЧЬ О.Д.** – студентка Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- ДУДИКОВ М.В.** – эксперт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук, г. Москва
- ЕФИМОВА Е.В.** – студентка юридического факультета Белорусского государственного университета, Республика Беларусь, г. Минск
- ЕЛИСЕЕВ В.С.** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
- ЗЕМЛЯКОВА Г.Л.** – ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, доцент, г. Москва
- ЗЕРНОВ А.О.** – студент Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- ИВАНОВА Ж.Б.** – доцент кафедры гражданского права и процесса Коми республиканской академии государственной службы и управления, кандидат юридических наук, доцент, г. Сыктывкар
- ИВАНОВА С.В.** – доцент кафедры земельного и трудового права Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Оренбург
- ИВАНОВА Т.Б.** – профессор кафедры корпоративного управления Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, г. Волгоград
- ИМЕКОВА М.П.** – старший преподаватель кафедры природоресурсного, земельного и экологического права Национального исследовательского Томского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Томск
- КАЛИНИНА Е.А.** – студентка Саратовского Национального Исследовательского Государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, г. Саратов

- КАРОСТИНА А.С.** – студентка Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- КАЮШНИКОВА Ю.Е.** – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- КИСЕЛЕВА Е.В.** – студентка Юридического института Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта, г. Калининград
- КОВАЛЬЧУК О.П.** – студентка Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- КОЛЕСНИКОВА К.В.** – доцент кафедры экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета, кандидат юридических наук, г. Ставрополь
- КОНДУКОВА А.М.** – студентка Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- КОРОСТЕЛЕВА Е.А.** – студентка юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- КОРОСТЕЛЕВА М.В.** – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- КОРОСТЕЛЕВА Н.В.** – доцент кафедры экологического строительства и городского хозяйства Волгоградского государственного технического университета, кандидат технических наук, доцент, г. Волгоград
- КРАВЦОВА М.А.** – доцент кафедры экономической безопасности УО «Академия МВД Республики Беларусь», кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- КУЗНЕЦОВ Д.В.** – студент юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- КУЗЬМИЧ И.П.** – доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- КУРИЛОВИЧ М.П.** – студент Белорусского государственного университета, г. Минск
- ЛАНИНА Н.В.** – студентка Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ЛЕВША И.Е.** – ассистент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ЛИЗГАРО В.Е.** – доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- ЛИПСКИ С.А.** – заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук, доцент, г. Москва

- ЛОБАНОВ Е.И.** – студент Санкт-Петербургского политехнического университета им. Петра Великого, г. Санкт-Петербург
- МАЗОВА Е.А.** – руководитель сектора образовательных программ Всероссийского детского центра «Смена», кандидат экономических наук, г. Анапа
- МАКАРОВА А.В.** – студентка Саратовского Национального Исследовательского Государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, г. Саратов
- МАЛЫШКИН С.П.** – студент юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- МАРУСЕВ А.М.** – студент юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- МАТЯШОВА Д.О.** – студентка факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург
- МЕГРАБЯН Д.А.** – студент юридического факультета Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- МЕЛИХОВ А.И.** – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- МЕЛЬНИКОВ Р.О.** – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- МИРЗАЯНЦ З.А.** – студентка Государственного гуманитарно-технологического университета, г. Орехово-Зуево
- МИРОНОВА С.М.** – доцент кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- МИХНЮК А.И.** – младший научный сотрудник Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, г. Минск
- МОРОЗ О.В.** – доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- МОТОРИН Д.Е.** – аспирант кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград

- МОХОВ А.Ю.** – ассистент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- НАВАСАРДОВА Э.С.** – заведующая кафедрой экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических наук, профессор, г. Ставрополь
- НУТРИХИН Р.В.** – доцент кафедры экологического, земельного и трудового права Северо-Кавказского федерального университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Ставрополь
- НАУМОВ М.А.** – студент Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- НИКИФОРОВА Е.Н.** – профессор кафедры национальной безопасности и международного права Российского государственного гидрометеорологического университета (РГГМУ), кандидат юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург
- ОЛЕНИНА Т.Ю.** – доцент кафедры административного права и процесса Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Петрозаводск
- ОМАРОВ Г.З.** – депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва
- ПАРФЕНОВА Р.А.** – студентка Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ПАШОВА М.С.** – профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент, г. Москва
- ПЕРЕКРЕСТОВА Е.А.** – студентка Волгоградского государственного университета, г. Волгоград
- ПЕТКИНА Е.И.** – студентка Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- ПЕШКОВА Н.А.** – студентка Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, г. Санкт-Петербург
- ПЛОТНИКОВА Ю.А.** – доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов
- ПОНОМАРЕНКО В.А.** – студентка Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь
- ПОПКОВА В.А.** – старший преподаватель кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ПОПОВА О.В.** – доцент кафедры предпринимательского права Балтийского федерального университета им. И. Канта, кандидат юридических наук, доцент, г. Калининград
- РУМЯНЦЕВ Ф.П.** – доцент кафедры гражданского права и процесса Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор, г. Нижний Новгород

- РЫВКИН С.Ю.** – доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- РЯСКИНА К.А.** – студентка Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград
- САСКЕВИЧ В.В.** – доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- СЕРГЕЕВА О.С.** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Пермского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат биологических наук, доцент, г. Пермь
- СЕЧИН Д.** – студент Балтийского федерального университета имени И. Канта, г. Калининград
- СИМОНОВА С.С.** – доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, г. Волгоград
- СОРОКИНА Ю.В.** – профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов
- СОТНИКОВА А.А.** – студентка Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь
- СУЛЫГИН М.В.** – студент Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- СУХОВА Е.А.** – доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов
- ТАРАСОВА Е.А.** – старший преподаватель кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов
- ТИХОМИРОВА Т.И.** – студентка юридического факультета Коми республиканской академии государственной службы и управления, г. Сыктывкар
- ТУРБИНА И.А.** – доцент кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заместитель начальника юридического отдела департамента финансов администрации Волгограда, кандидат юридических наук, г. Волгоград
- УСКОВА М.С.** – старший преподаватель кафедры гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета, г. Волгоград
- УСТЮКОВА В.В.** – главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, профессор кафедры правоведения Российского государственного аграрного университета – МСХА имени К.А. Тимирязева, доктор юридических наук, профессор, г. Москва

- ФЕДОСЕЕВА В.А.** – студентка Волгоградского государственного университета, г. Волгоград
- ФЕДОТОВА Е.С.** – студентка Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь
- ХАЧАТРЯН А.Р.** – студентка Волгоградского государственного университета, г. Волгоград
- ЧИЖ И.М.** – старший научный сотрудник Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, г. Минск
- ЧИКИЛЬДИНА А.Ю.** – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук, доцент, г. Волгоград
- ЧИСТЯКОВА Е.М.** – студентка Российского государственного аграрного университета – МСХА им. К.А. Тимирязева, г. Москва
- ШАХРАЙ И.С.** – доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск
- ЩЕРБИНИНА И.В.** – доцент кафедры частного права Государственного гуманитарно-технологического университета, кандидат юридических наук, г. Орехово-Зуево

Научное издание

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*Материалы Международной научно-практической конференции преподавателей,  
практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов*

19 апреля 2019 г.

*Электронное издание*

Издательство Волгоградского института управления –  
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10