

Пенза 2021 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ЧиПП

название

_____/Е.Б. Казакова/

(инициалы и фамилия)

____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр. № 18зююм21

Акчуриной Динары Ренатовны

(фамилия, имя, отчество)

- 1. Тема работы** «Правовой режим природных объектов».
- 2. Научный руководитель** к.ю.н., доцент А.В. Феокистов.
- 3. Дата выдачи задания:** 30.11.2018.
- 4. Срок сдачи студентом законченной работы:** 15.12.2020.
- 5. Перечень подлежащих разработке вопросов:**
 - понятие и сущность природных объектов;
 - классификация природных объектов;
 - особенности охраны и использования природных объектов;
 - проблемы понятийного аппарата охраны природных объектов;
 - проблемы экологических императивов в системе правовых предписаний о рациональном использовании природных объектов;
 - совершенствование использования природных объектов;
 - совершенствование правовой базы охраны природных ресурсов.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		30 ноября 2018 г. Феоктистов А.В.	5 апреля 2019 г. Феоктистов А.В.
Общие положения о правовом режиме природных объектов по законодательству Российской Федерации		6 апреля 2019 г. Феоктистов А.В.	5 октября 2019 г. Феоктистов А.В.
Проблемные аспекты правового режима природных объектов		6 октября 2019 г. Феоктистов А.В.	20 марта 2020 г. Феоктистов А.В.
Пути совершенствования законодательства в области охраны и использования природных объектов		21 марта 2020 г. Феоктистов А.В.	1 ноября 2020 г. Феоктистов А.В.
Заключение		2 ноября 2020 г. Феоктистов А.В.	15 декабря 2020г. Феоктистов А.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
1.1 Понятие и сущность природных объектов.....	8
1.2 Классификация природных объектов.....	18
1.3 Особенности охраны и использования природных объектов.....	27
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ.....	31
2.1 Проблемы понятийного аппарата охраны природных объектов.....	31
2.2 Проблемы экологических императивов в системе правовых предписаний о рациональном использовании природных объектов.....	36
3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ.....	54
3.1 Совершенствование использования природных объектов.....	54
3.2 Совершенствование правовой базы охраны природных ресурсов....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	75
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования правового режима природных объектов проявляется в том, что человечество во всем мире уже давно подчинило себе всю природу и природные объекты, в частности. Зачастую, человек при использовании природных благ не обращает внимание на тот урон, который причиняется природным объектам, не задумывается о необратимых последствиях. Вместе с тем, природные объекты - это основа нашей жизни и нашего существования, от беспорядочного и бездумного использования которых человечество обречено на вымирание. Данный тезис не нуждается в подтверждении, достаточным является динамика возникновения онкологических заболеваний у людей за последние 50-100 лет.

Указанное обстоятельство определило и сделало актуальным на современном этапе научное осмысление проблем правового режима природных объектов с целью понимания дальнейших перспектив развития законодательства в данной области. Именно перспективы развития законодательства в данной области и являются основной целью настоящей магистерской диссертации, так как данное исследование является попыткой предложить решение тех проблем, которые были выявлены в рамках настоящего исследования.

Исследование правового режима природных объектов является весьма изученной темой исследования как в Российской Федерации, так и за ее пределами. Научный интерес к данной теме проявляется ее значимостью в жизни каждого человека. Вместе с тем, в доктрине права отсутствуют профильные исследования по определению правового режима природных объектов на современном этапе с целью выявления проблем и вероятных путей их решения. Проблемам экологического права в целом были посвящены работы следующих деятелей в области юридической науки: Берг Л.Н., Бринчук М.М., Вельяминов Г.М., Воронин Б.А., Гадилов М.В., Глазьев С.Ю., Голиченков А.К., Гордеева Е.М., Гринберг Р.С., Дюмулен И.И., Ершова И.В.,

Жаворонкова Н.Г., Загашвили В.С., Исаченко Т.М., Исполинов А.С., Кабанова Н.А., Кадышева О.В., Кардашова И.Б., Кичигин Н.В., Лозовский Л.Ш., Лопатина О.Н., Митин А.Н., Михайленко А.Н., Новиков Ю.И., Нуралиев С.У., Панова А.С., Перевалов В.Д., Перевалов В.Д., Петрова Т.В., Пискулов Ю.В., Полуэктов А.Б., Портанский А.П., Райзберг Б.А., Русин С.Н., Сабельников Л.В., Салиева Р.Н., Селиванова Н., Соколова Н.А., Стародубцева Е.Б., Фаткудинов З.М., Халевинская Е.Д., Хлуденева Н.И., Чаленко Н.Н., Чернышева Н.А., Шепенко Р.А., Шерпаев В.И., Шпаковский Ю.Г., Шумилов В.М. и другие. За пределами Российской Федерации: Alekseev S.S., Charnovitz S., Chelyshev M.Yu., Flek D., Howse R., Kislicyna N.F., Leebron D.W., McDougale M.S., Tunkin G.I., Van Dijck P. и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с использованием природных объектов, их охраной и защитой.

Предметом исследования нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с использованием природных объектов, их охраной и защитой.

Цель работы заключается в актуальном анализе проблем и противоречий общественных отношений, возникающих в связи с использованием природных объектов, их охраной и защитой.

Задачами исследования выступают:

- определение понятия и сущности природных объектов;
- анализ классификации природных объектов;
- исследование особенностей охраны и использования природных объектов;
- выявление проблем понятийного аппарата охраны природных объектов;
- выявление проблем экологических императивов в системе правовых предписаний о рациональном использовании природных объектов;
- определение путей совершенствования правовой базы охраны и

использования природных объектов;

- определение путей совершенствования правовой базы контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны и использования природных ресурсов.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса экологического права, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут быть полезны при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей. Кроме того, материалы данной работы могут повлиять на состояние законности использования природных объектов, их охраны и защиты.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов общественных отношений, возникающих в связи с использованием природных объектов, их охраной и защитой.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и сущность природных объектов

Объекты, по поводу которых осуществляется эколого-правовое регулирование, в теории экологического права обычно подразделяются на интегрированные, дифференцированные (отдельные природные объекты) и объекты, находящиеся под особой правовой охраной. К данной классификации обращался в своих работах В.В. Петров¹. Во многом сходные подходы к классификации применены в исследованиях М.М. Бринчука². Принципы такого разделения были в определенной мере использованы при перечислении объектов охраны окружающей природной среды в ст. 4 утратившего силу Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».

Понятие «природные объекты», которым, как правило, обозначается вся совокупность дифференцированных объектов экологического права, без каких-либо обоснований заменено сегодня в законодательстве понятием «компоненты природной среды» (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», далее - Закон об охране окружающей среды). Система связей этих объектов фактически осталась прежней, однако понятийный аппарат кардинально изменился. Одновременно законодательное определение понятия «природный объект» было изложено в названном законодательном акте по-новому, без учета сложившихся теоретических представлений о нем в науке экологического права³.

В этих условиях полагаем необходимым согласиться с точкой зрения

¹ Петров В.В. Экологическое право: Учеб. для вузов. - М., 1995. - С. 97.

² Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений. - М., 2011. - С. 16.

³ Игнатьева И.А. Объекты в экологическом праве: аспекты исследования и условия включения в правовую сферу // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. - 2019. - № 5. - С. 3.

А.К. Голиченкова, который называет в качестве природных объектов компоненты природной среды: землю, недра, воды, леса, животный мир, растительный мир, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы, околоземное космическое пространство, почвы¹. Большинство из этих объектов, в частности земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и дикий растительный мир вне лесов, дикий животный мир, названы М.М. Бринчуком при формулировании собственного варианта определения природного объекта².

Все природные объекты, как известно, отличает наличие типовых общих признаков, которые установлены и подробно описаны в науке экологического права. В.В. Петровым были выделены три общих признака, характерных для всех природных объектов, независимо от их вида: «естественное происхождение; взаимосвязь с экологической системой природы; выполнение функций жизнеобеспечения»³. Соответственно, природный объект он определил как «составную часть окружающей природной среды, охраняемую действующим законодательством, обладающую признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способную выполнять экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека».

Природный объект рассматривался О.И. Крассовым как «относительно условное правовое понятие, которым оперирует экологическое право», с помощью которого становится «возможно с позиций права индивидуализировать определенную часть природной среды, с тем чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования, объекта правовой охраны»⁴. Все природные объекты, по мнению данного ученого, объединяет

¹ Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. - М., 2008. - С. 272.

² Бринчук М.М. Экологическое право: Учеб. для студентов высших учеб. заведений. - М., 2009. - С. 43.

³ Петров В.В. Экологическое право: Учеб. для вузов. - М., 1995. - С. 103.

⁴ Крассов О.И. Экологическое право: Учеб. - М., 2008. - С. 30.

то, что они являются неотъемлемыми составными частями, компонентами окружающей среды, находящимися «в состоянии естественной природной взаимосвязи».

Таким образом, в теории экологического права тема природных объектов как обобщающего правового понятия для ряда относительно обособленных, дифференцированных объектов подробно исследована. При этом обычно изучается содержание понятий, обозначающих конкретные природные объекты. Все имеющиеся их определения детально изучены в научной и учебной литературе.

Для разграничения природных объектов законодатель обычно дополняет понятие того или иного природного объекта юридически значимой спецификой. Определения отдельных природных объектов излагаются традиционно в отраслевом природоресурсном законодательстве.

Однако работа с понятийным аппаратом, как представляется, нуждается не только в предметном анализе каждой из таких дефиниций, но и в синтезе соответствующего правового материала. Работа с понятийным аппаратом природоресурсного законодательства требует выделения отдельного аспекта исследования, касающегося установления при определении понятия каждого природного объекта связей между ним и понятиями иных природных объектов. Для осуществления этой задачи необходима выработка некоторых типовых подходов к определению каждого дифференцированного природного объекта, структурирование дефиниции по единым или сходным признакам.

На этой стадии разграничения исследуемых объектов приобретает особое значение такой их общий признак, как нахождение во взаимосвязи с другими компонентами природной среды, окружающей средой в целом. В некоторых случаях конкретизация этого общего признака природных объектов нашла отражение в природоресурсных законодательных актах. Например, в преамбуле Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» подчеркивается, что атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой

частью среды обитания человека, растений и животных. Животный мир в преамбуле Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» трактуется как неотъемлемый элемент природной среды и биологического разнообразия Земли, важный регулирующий и стабилизирующий компонент биосферы.

В то же время в определениях ряда иных природных объектов не нашли отражения их взаимосвязи с другими компонентами природной среды и окружающей средой. Подобные дефиниции затрудняют понимание сущности природного объекта, не оставляют возможности однозначно и корректно выстраивать системные связи в правовом регулировании и правоприменительной деятельности.

К числу именно таких положений относится дефиниция понятия «земля». Собственно, определения земли как компонента природной среды с обособленными юридически значимыми признаками в законодательстве не содержится. В то же время в Земельном кодексе РФ приведено несколько значений слова «земля», которые формируют некоторое общее представление о данном правовом понятии. Так, согласно подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ земля - это: а) природный объект, охраняемый в качестве важнейшей составной части природы; б) природный ресурс, используемый в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации; в) недвижимое имущество; г) объект права собственности и иных прав на землю.

Одновременно в п. 3 ст. 6 ЗК РФ дается определение земельного участка, который, как и земля, обозначен как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю. Земельный участок - недвижимая вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи. Очевидно, что связи земли с другими компонентами природной среды не могут быть установлены на основе приведенных

правоположений.

Одна из наиболее близких к понятию земли категорий - «недра». Связь этих объектов экологического права обусловлена их смежным физическим расположением. Не случайно в ряде нормативных правовых актов начала 90-х гг. XX в. использовалась формулировка «земля и ее недра», и до сих пор она присутствует в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (ст. III) и Законе РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»¹.

Собственно, именно эта объективно существующая связанность земли и недр объясняет наличие в законодательстве некоторых юридически значимых их свойств и особенностей. Так, для отнесения участков недр к участкам недр федерального значения важна характеристика земельного участка, поскольку в число участков недр федерального значения входят участки недр, при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности (ст. 2.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», изложенного в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ). И наоборот, наличие права на земельный участок предопределяет возможность использования субъектом этого права (собственником, землепользователем, землевладельцем или арендатором) для собственных нужд в границах этого земельного участка общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 м³ в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного

¹ Игнатьева И.А. Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты // Российский юридический журнал. - 2020. - № 2. - С. 177.

водоснабжения, а также строительства подземных сооружений на глубину до 5 м в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 19 Закона РФ «О недрах»).

Законом РФ «О недрах» недра определены как часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения (преамбула). И поскольку правовое регулирование общественных отношений, складывающихся по поводу земли и недр, осуществляется разными отраслями законодательства («принцип раздельного правового регулирования использования и охраны природных ресурсов»¹) - земельным законодательством и законодательством о недрах соответственно, насущной необходимостью становится установление правом четкой грани между этими природными объектами.

Сложившаяся система отраслевого правового регулирования, несомненно, теоретически выверена и юридически обоснованна. Статья 3 ЗК РФ, во-первых, определяет, что земельное законодательство регулирует земельные отношения; во-вторых, подчеркивает, что к отношениям по использованию и охране недр применяется законодательство о недрах; в-третьих, допускает применение к земельным отношениям норм законодательства о недрах только в случае, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. В свою очередь, ст. 1 Закона РФ «О недрах» установлено, что отношения, связанные с использованием и охраной земель, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Среди дифференцированных природных объектов - растительный мир (ст. 1 Закона об охране окружающей среды). Определение этого объекта отсутствует в законодательстве. Вместе с тем это понятие, равно как понятия «растительность», «объекты растительного мира», «растения», весьма широко

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. - М., 2009. - С. 32.

используется в нормативных правовых актах. Например, в ч. 3 ст. 41 Лесного кодекса РФ установлено, что на лесных участках, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности, подлежат сохранению объекты растительного мира. К числу видов использования лесов ст. 25 ЛК РФ отнесены: сбор лекарственных растений; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений; выращивание посадочного материала лесных растений. Согласно п. 2 ст. 13 ЗК РФ в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями. В соответствии с п. 2 ст. 261 ГК РФ право собственности на земельный участок, как правило, распространяется на находящиеся на нем растения¹.

Однако чаще в законодательстве растительный мир или его объекты упоминаются без отрыва от животного мира, его объектов. В таком случае обычно применяется конструкция совместного их перечисления. Именно таким образом используется понятие «растительный мир» в Водном кодексе РФ. Так, раскрытие принципа значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека в ст. 3 ВК РФ связано с тем, что регулирование водных отношений осуществляется, в частности, исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов. В ч. 1 ст. 42 ВК РФ закреплено требование предусматривать и своевременно осуществлять мероприятия по охране водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений. Аналогичным образом объекты растительного мира называются в ст. 62, 65, 67 ВК РФ.

¹ Игнатьева И.А. Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты // Российский юридический журнал. - 2020. - № 2. - С. 177.

Согласно п. 2 ст. 56 ЗК РФ ограничениями прав на землю могут быть особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира. В соответствии со ст. 100 ЗК РФ особо ценные земли может характеризовать присутствие на них типичных или редких сообществ растительных, животных организмов. Как следует из п. 1 ст. 104 ЗК РФ, одной из целей установления зон с особыми условиями использования территорий является сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

В преамбуле Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в числе целей Закона обозначено сохранение объектов растительного и животного мира. Согласно п. 1 ст. 2 этого Закона при принятии решений о создании особо охраняемых природных территорий учитывается значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов растительного и животного мира и среды их обитания. На территориях национальных парков п. 2 ст. 15 указанного Закона запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, и др.

Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» введено базовое для него понятие, основанное на том же собирательном подходе к установлению объектов правового регулирования, - водные биологические ресурсы, которые представляют собой совокупность объектов и растительного, и животного мира. К таким ресурсам отнесены рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы (ст. 1).

Грибы как обособленный объект правового регулирования выделены в Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года,

утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р. По данным, приводимым в указанной Стратегии, в России насчитывается не менее 11 тыс. видов грибов. Определения грибов, соотношения соответствующего правового понятия с понятием «растительный мир» в законодательстве не предусмотрено.

Вопрос о необходимости разграничения отдельных природных объектов, в отношении которых отсутствуют правовые дефиниции, сопровождается проблемой иного порядка - объединения в существующих определениях нескольких компонентов природной среды. Например, согласно ст. 102 ЗК РФ к землям водного фонда относятся, во-первых, земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; во-вторых, земли, занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. Правовой режим земель водного фонда, исходя из п. 4 ст. 102 ЗК РФ, должен определяться как ЗК РФ, так и водным законодательством. Но в ЗК РФ особенностей правового режима земель водного фонда содержится весьма немного. При этом в ВК РФ «отсутствует даже упоминание о землях водного фонда». Сам водный фонд представляет собой, согласно ст. 1 ВК РФ, совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации. Но в силу ч. 3 ст. 5 ВК РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Иными словами, как заключает О.И. Крассов, «водное законодательство включает в состав водного фонда и земли водного фонда, несмотря на то что данная категория земель является самостоятельным правовым понятием»¹.

Аналогичным образом можно говорить о смешении объектов правового регулирования в ЛК РФ. Согласно ст. 7 ЛК РФ лесной участок определен как земельный участок, который расположен в границах лесничеств и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и ЛК РФ. Как отмечал О.И. Крассов, понятие «лесной участок», таким образом, не связано с

¹ Крассов О.И. Земельный участок - основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. - 2011. - № 4. - С. 4.

понятием «лес»¹. Лесной участок - правовая категория, фактически используемая для регулирования земельных отношений. Это понятие формально не имеет отношения к предмету правового регулирования лесного законодательства, так как согласно ч. 1 ст. 3 ЛК РФ лесное законодательство регламентирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения).

Более того, в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ в ЛК РФ произошло расширение правового регулирования земельных отношений. ЛК РФ в результате был дополнен ст. 6.1, определяющей состав земель лесного фонда (лесных и нелесных земель). Подобные примеры не улучшают ситуацию с определением отдельных природных объектов в экологическом праве, создают основания для размыwania их сущности, вариативности толкования правовых понятий, обозначающих соответствующие объекты.

Таким образом, в экологическом праве длительное время отсутствуют определения ряда природных объектов, включая те, по поводу которых существует и развивается правовое регулирование, а значит, единое правовое представление о природном объекте совершенно необходимо. Вместе с тем в праве не разработаны внятные критерии для исчерпывающего отражения сущности природных объектов, получивших правовые определения. Актуальным (за небольшими исключениями) остается вопрос об унификации дефиниций природных объектов.

Полагаем, что при определении любого дифференцированного природного объекта - компонента природной среды, при раскрытии его сущности необходимо опираться на все три признака природных объектов, установленных в теории экологического права. Они характерны для любого природного объекта, но особенности проявления каждого из признаков могут найти отражение именно в дефиниции природного объекта. Это актуально

¹ Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. - М., 2007. - С. 42.

прежде всего при определении природных объектов, соприкасающихся в чисто физическом, материальном смысле: земля и недра, земля и воды, недра и подземные воды, лес и животный мир и т.д.

Для конкретизации каждого природного объекта целесообразно сочетать приемы его описания с разных позиций, включая пространственное расположение объекта, его функциональные роли в сфере взаимодействия общества и природы в целом и по отношению к смежным природным объектам в частности, а также - в спорных случаях - химический, физический и иной состав объекта.

1.2 Классификация природных объектов

Если мы обратимся к нормам специального законодательства, то обнаружим, что в качестве природных объектов прямо называются земля (ст. 1, 6 Земельного кодекса Российской Федерации; далее - ЗК РФ), леса, водные объекты (ч. 2 ст. 7 ФЗ о кадастре), водные биоресурсы (ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). В юридической литературе признано, что существуют такие природные объекты, как земля, воды, леса, недра, атмосферный воздух и животный мир, что соответствует естественнонаучным воззрениям. Такой подход к видам природных объектов как отдельным элементам экологических систем можно признать довольно узким, но он обоснован с позиции существования специального правового регулирования их использования и охраны отдельными нормативными правовыми актами (Земельным, Водным, Лесным кодексами, Законом о недрах и т.д.)¹.

В настоящее время экспансия человека в природу достигла таких размеров, что все меньше и меньше остается действительно природных, нетронутых объектов. На месте осушенных болот появляются пастбищные

¹ Волков С.А. Природопользование. Терминологический справочник. - М.: ООО «Геоинформмарк», 2006. - С. 387.

луга, на месте срубленных деревьев - искусственные лесопосадки и т.п. Рассматривая систему природных объектов, в рамках настоящей статьи хотелось бы определить место объектов, обладающих правовым режимом природных объектов, но не являющихся таковыми в силу искусственности их происхождения. К этой группе относятся некоторые виды поверхностных водных объектов и искусственные земельные участки. Данные объекты характеризуются тем, что в результате их создания юридически «исчезает» один природный объект (водный объект или земля, земельный участок) и на его месте появляется другой природный объект.

В Водном кодексе Российской Федерации (далее - ВК РФ) водный объект определен как природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Из перечисленных в Водном кодексе поверхностных водных объектов искусственное происхождение имеют каналы, водохранилища, пруды, обводненные карьеры. Только в отношении юридической природы каналов законодатель высказался достаточно определенно, отнеся их к виду гидротехнического сооружения (ст. 3 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»). Каналы создаются в процессе гидротехнического строительства, связанного с возведением сооружений и комплексов для водного транспорта, мелиорации земель, водоснабжения, канализации и т.п.

Водоохранилища - искусственные водоемы, созданные для накопления и последующего использования воды и регулирования стока. Прудами называют водохранилища площадью меньше 1 кв. км. Различают выкопанные водоемы (пруды-копани) или созданные путем перегораживания постоянного или временного водотока плотиной¹.

Действующее законодательство декларирует, что водохранилище является поверхностным водным объектом (ст. 5 ВК РФ). Как известно, при

¹ Савцова Т.М. Общее землеведение: Учебник для студ. учреждений высш. пед. проф. образования. 5-е изд., испр. и доп. - М.: Академия, 2011. - С. 230.

создании водохранилищ строятся плотины, гидротехнические сооружения, предназначенные для защиты от разрушений берегов и дна водохранилищ, и связанные с ними объекты (насосные станции, водозаборы, шлюзы, гидроэлектростанции и т.п.). Каждое из этих сооружений, необходимых для появления водохранилища и его образующих или для использования водных ресурсов, содержащихся в водохранилище, является самостоятельным объектом прав, чаще всего - объектом недвижимого имущества. Такая самостоятельность относительна. Без строительства водоподпорных сооружений возникновение и существование водохранилищ невозможно, но и без водного объекта сооружения не будут выполнять свое предназначение и функционировать. Возведение объектов, образующих водохранилище, происходит в процессе строительных работ, и их природа как гидротехнических сооружений (сооружений, предназначенных для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод) не вызывает сомнения. Обращает на себя внимание тот факт, что процесс создания водохранилища является не чем иным, как строительством данного объекта в целом. При строительстве водохранилища разрабатывается проектная документация на водохранилище (а не только на образуемое его гидротехническое сооружение) и проводятся мероприятия в отношении территории водохранилища в целом (например, санитарная подготовка территории затопления), производится приемка водохранилища в эксплуатацию государственной комиссией.

В соответствии с водным законодательством водохранилище (покрытая водами так называемая зона затопления вместе с составляющими ее дном и берегами) является водным объектом, хотя в целом водохранилище - это уникальный рукотворно созданный в результате строительной деятельности объект. Водоохранилище представляет собой взаимосвязанную и взаимообусловленную систему преобразованных водного объекта (например, реки, озера, на месте которого создается водохранилище) и земельной поверхности (ложе водохранилища), а также гидротехнического(-их)

сооружения(-ий).

Общественные отношения по созданию прудов и обводненных карьеров в отличие от водохранилищ вообще остались вне зоны внимания законодателя. Многое из изложенного выше применимо и к характеристике пруда как разновидности водохранилища. При создании пруда-копани происходит существенное изменение земельной поверхности, в результате чего эта поверхность юридически рассматривается как составная, не самостоятельная часть водного объекта - пруда. Кстати, в правоприменительной практике можно встретить доказательства того, что пруды допустимо квалифицировать и как сооружения.

Карьеры образуются в результате ведения горных работ открытым способом и представляют собой полости в земной коре¹. Обводненные карьеры являются не специально созданными объектами, а следствием прекращения работ по добыче полезных ископаемых и искусственным или естественным образом заполнения водой образовавшихся выемок. Добыча полезных ископаемых и заполнение водой образовавшейся выработки свидетельствуют об изменении правового статуса не только земельной поверхности, но и участка недр (подземного пространства).

Водные объекты могут использоваться для создания искусственных земельных участков (п. 19 ч. 3 ст. 11 ВК РФ). Водный кодекс ограничивается лишь упоминанием о возможности создания таких участков. Отдельные нормы об искусственных земельных участках можно было встретить в Федеральном законе «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», региональном законодательстве. Письмом Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № Д23-836 было подчеркнуто, что «законодательство разделяет случаи создания искусственных земельных участков, когда путем намыва или отсыпки грунта

¹ Гидроэкология и природопользование. Понятийно-терминологический словарь / Авторы-составители В.В. Козин, В.А. Петровский. - Смоленск: Ойкумена, 2005. - С. 160.

участкам земель водного фонда придаются неотделимые улучшения (не имеющие самостоятельного значения), в результате чего они приобретают устойчивые свойства участка суши, и случаи создания гидротехнических сооружений, созданных на землях водного фонда путем намыва или отсыпки грунта, имеющих самостоятельное значение (дамбы, плотины и т.п.)». Фактически в названном письме решался вопрос о праве собственности на вновь созданный объект. На отсутствие четких критериев разграничения искусственных земельных участков и гидротехнических сооружений уже указывалось в юридической литературе.

С принятием Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - ФЗ об искусственных земельных участках) в российском законодательстве получило закрепление понятие искусственного земельного участка, созданного на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, как сооружения, создаваемого на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них (ст. 3 Закона).

Ввод искусственно созданного земельного участка влечет трансформацию объекта права федеральной собственности на водный объект (уменьшение акватории водного объекта, изменение его площади, границ, конфигурации) и признается юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение (в том числе момент возникновения) права собственности на искусственный земельный участок (ст. 13 ФЗ об искусственных земельных участках). Искусственный земельный участок может находиться во всех декларируемых федеральным законом формах собственности.

Можно согласиться с теми авторами, которые считают, что «с

технологической точки зрения процесс создания искусственного земельного участка следует считать строительством»¹. Действительно, в результате последовательно осуществляемых действий, характеризующих процесс строительства (изыскательские работы, подготовка территории строительства, строительно-монтажные работы и т.п.), появляется объект, прочно связанный с землей (естественной поверхностью). Попутно отмечу, что с учетом климатических условий, гидрорежима водного объекта и иных факторов возведение искусственного земельного участка сопряжено с устройством берегоукрепительного, в том числе, возможно, гидротехнического, сооружения. Не случайно и ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет, что к отношениям, связанным с созданием искусственных земельных участков, применяется законодательство о градостроительной деятельности с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

После ввода сооружения (искусственного земельного участка) в эксплуатацию оно также признается земельным участком, и на него распространяется правовой режим земельного участка. Двойной статус искусственного земельного участка как созданного сооружения и земельного участка законодатель подчеркивает, используя в ФЗ об искусственных земельных участках два термина: «эксплуатация» и «использование» (ст. 12, 15). Эксплуатация искусственно созданных земельных участков осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а его использование и оборот - в соответствии с ФЗ об искусственных земельных участках, гражданским законодательством и земельным законодательством.

Искусственный земельный участок представляет собой имеющую

¹ Кирилловых А.А. Правовой режим искусственных земельных участков // Юрист. - 2011. - № 18. - С. 15.

определенные границы техногенную поверхность, сложенную из грунтов¹ на естественное основание. Как и искусственный водный объект, свойствами природной системы искусственный земельный участок обладает не сразу. После его создания продолжается процесс уплотнения и самоуплотнения грунта, упрочнения за счет формирования структурных связей (сцепления), возможен процесс почвообразования, при использовании (пусть и ограниченно) искусственных участков под рекреационные, сельскохозяйственные цели.

Водный кодекс упоминает искусственные острова и искусственные земельные участки, не разграничивая их. Создание искусственных островов часто обусловлено разведкой и добычей минеральных ресурсов. Например, в соответствии с п. 6 ст. 16 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море лицензия на пользование недрами предоставляет ее владельцу право на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов. На континентальном шельфе создание, эксплуатация, использование искусственных островов могут осуществляться для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов (ст. 16, 16.1 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»). Возведение стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов на землях, покрытых поверхностными водами, осуществляется на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование (п. 4 ч. 2 ст. 11 ВК РФ), тогда как для искусственных земельных участков такого решения не требуется (п. 19 ч. 3 ст. 11 ВК РФ). Можно предположить, что искусственный остров является не видом искусственного земельного участка, который изолирован от

¹ Сладкопеев С.А. Землеведение и природопользование: Учеб. пособие для студентов вузов. - М.: Высш. шк., 2005. - С. 313.

иных земельных участков водой, а особым видом недвижимости, который создается как сооружение и в дальнейшем рассматривается законодателем исключительно как сооружение (а не земельный участок, природный объект). Так, согласно ст. 20 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» в целях обеспечения безопасности судоходства покинутые или более не используемые искусственные острова должны быть убраны их создателями в сроки, оговоренные в разрешении на их создание.

Таким образом, в рассмотренных случаях мы можем наблюдать появление искусственно создаваемых в результате целенаправленной человеческой деятельности объектов, которые в первоначальном своем состоянии могут даже не обладать природными свойствами. В любом случае такие объекты не имеют естественного происхождения. Строго говоря, исходя из содержания норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», нельзя сказать, что искусственные водоемы и искусственные земельные участки - природно-антропогенные объекты.

Легальное определение природно-антропогенного объекта указывает два его вида: измененный в результате человеческой деятельности первоначальный природный объект и объект (не природный), обладающий природными свойствами. Как видно из изложенного выше, происходит преобразование первоначально существующего природного объекта до такой степени, что вновь созданный объект «заслоняет» собой тот природный ресурс, из которого он был образован, и приобретает самостоятельную, автономную «жизнь», значение и правовой режим. Да и определенное в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» значение природно-антропогенного объекта - рекреационное или защитное является для искусственного водного объекта и искусственного земельного участка далеко не определяющим и единственным.

Например, в соответствии с ФЗ об искусственных земельных участках искусственные территории создаются в целях строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства.

Земля, недра на месте образования водохранилища (в том числе пруда), обводненного карьера, канала видоизменяются и становятся лишь составной частью поверхностного водного объекта; водный объект в отдельной своей части при строительстве искусственного земельного участка преобразуется в сухопутную земельную поверхность. С юридической точки зрения важной является смена приоритетности применяемых нормативных правовых актов, регулирующих использование данных объектов. Вновь образованные объекты именуются законодателем природными с целью распространения на них правового режима природного объекта.

Налицо использование в российском законодательстве, регулирующем использование и охрану земель, водных объектов, правовой фикции.

Таким образом, раскрывая систему природных объектов, возможно выделение в их составе наряду с собственно природными объектами отдельной подгруппы и обозначение их квазиприродными объектами, «будто бы природными объектами». Такие объекты, хотя и признаются природными, не имеют естественного происхождения и часто обладают двойным статусом. Использование приставки «квази» позволяет обратить внимание на особую природу появления таких объектов, в некоторых случаях - на специфику их эксплуатации. Каждый из квазиприродных объектов представляет собой искусственно созданную систему со сложившимся в течение определенного времени обменом веществ и энергией между живыми и неживыми ее элементами. Сформировавшаяся под влиянием естественных факторов экологическая система обычно требует поддержания со стороны человека (наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ, производства берегоукрепительных работ и т.п.). На квазиприродный объект распространяется правовой режим природного объекта и вместилища компонентов природной среды, а также и рукотворного (искусственного) объекта. Соответственно, правовое регулирование общественных отношений по поводу этих объектов строится на значительном количестве норм, направленных на их охрану, специальных норм об их использовании, с одной

стороны, и нормативных правил об их эксплуатации, с другой стороны, имеющих различные содержание и природу.

1.3 Особенности охраны и использования природных объектов

Под правовым режимом природных объектов понимается совокупность правовых методов и мер регулирования общественных отношений по поводу земли, недр, вод, других природных богатств как объектов собственности, пользования и охраны.

Рассмотренные в общей части курса экологического права вопросы дают достаточно полное представление о правовом регулировании отношений собственности на природные богатства, а также об общих правовых мерах обеспечения их рационального использования и охраны. Они проанализированы в рамках основных правовых институтов формируемого в России экологического права. Такие институты по своему характеру являются комплексными, так как регулируются нормами, содержащимися не только в законодательстве об окружающей среде, но и в актах иных отраслей российского законодательства - административного, гражданского, предпринимательского и иного.

Общие черты правового регулирования собственности, использования и охраны природных ресурсов рассмотрены с учетом принципа всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости в природе, в рамках интегрированного подхода к регулированию таких отношений, объектом которых выступает окружающая среда в целом. Природоресурсные акты законодательства, регулируя отношения использования и охраны «своих» природных ресурсов, предусматривают, что при этом должны соблюдаться требования по охране других природных ресурсов и окружающей среды в целом, реализуя этим принцип экосистемного подхода к регулированию экологических отношений.

При регламентации использования природных ресурсов и их охраны от вредных воздействий общими являются требования, касающиеся:

- основ регулирования права природопользования, включая регулирование видов природопользования (общего и специального, с учетом целей природопользования и др.), юридически значимых принципов природопользования, субъектов и объектов природопользования, оснований возникновения, изменения и прекращения права природопользования;

- информационного обеспечения природопользования и охраны природных объектов относительно прав на информацию о состоянии природных объектов, источников правовой информации, учета и отчетности, кадастров природных ресурсов, мониторинга окружающей среды и отдельных природных объектов и др.;

- экологического нормирования, в части нормирования качества почв, вод, атмосферного воздуха, предельно допустимых воздействий на природные объекты, нормирования предельно допустимого изъятия (использования) природных ресурсов;

- оценки воздействия намечаемой деятельности на почву, воды, недра, растительные ресурсы, объекты животного мира и выработки при этом специальных мер по их использованию и охране, а также организации и проведения государственной и общественной экологической экспертизы. Другими словами, обеспечения выполнения экологических требований при подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных и иных решений;

- лицензирования и заключения договоров на природопользование и осуществление иной экологически значимой деятельности;

- экологической сертификации природных объектов, товаров и услуг;

- экологического аудита;

- осуществления экономических мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, включая регулирование планирования и финансирования мероприятий в данной сфере, платы за природопользование, экологическое страхование, меры экономического стимулирования;

- экологического государственного, ведомственного, муниципального, производственного и общественного контроля в области рационального использования и охраны земель, вод, недр и иных объектов окружающей среды;

- применения мер дисциплинарной, административной, уголовной, конституционной и гражданско-правовой ответственности за нарушение правил использования и охраны земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира, правил охраны окружающей среды.

Некоторые специфические меры регламентации использования и охраны отдельных природных ресурсов были рассмотрены при характеристике того или другого института экологического права. Например, применительно к экологическому нормированию или к регулированию лицензирования и заключения договоров на право пользования или аренды природных ресурсов.

Другие специфические правовые меры мы рассмотрим в этом разделе с учетом того, что природные объекты и ресурсы - земля, недра, воды, атмосферный воздух, растительный мир, объекты животного мира - каждый занимает свое особенное место в природе, свою экологическую нишу. Они же выполняют специфические функции в удовлетворении потребностей человека. Все это предопределяет необходимость дифференцированного подхода к правовому регулированию использования того или иного природного ресурса и его охране, с учетом их специфики. К особенностям относится также характеристика юридического понятия того или другого природного ресурса.

При оценке правовой регламентации использования и охраны земель, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха, объектов животного мира важно знать как общие требования, так и некоторые специфические особенности.

При рассмотрении особенностей правового режима природных объектов важно иметь в виду, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ земельное, водное и лесное законодательство, а также законодательство о

недрах является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. Такой же статус имеет законодательство об охране атмосферного воздуха и о животном мире. Одна из существенных задач при формировании природоресурсного законодательства субъектов РФ состоит в обеспечении учета региональных экологических, природно-климатических, экономических, культурных и иных особенностей при регулировании использования и охраны природных ресурсов. Такие особенности необходимо учитывать при изучении вопросов данной темы.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

2.1 Проблемы понятийного аппарата охраны природных объектов

«Накопленный вред окружающей среде как «правовой сфинкс». В этом комплексном институте экологического права проецируются, пожалуй, большинство эколого-правовых и иных отношений, однако найти наименее теоретически разработанную правовую категорию в российском праве, чем накопленный вред (далее - НВ), чрезвычайно сложно.

С объективной стороны правоотношения по ликвидации НВ как весьма специфической разновидности института возмещения экологического вреда складываются лишь в отношении объекта НВ. По Закону такой объект определен в виде:

- а) территории и акватории, на которых НВ выявлен в различных формах,
- и
- б) объекта капитального строительства и объекта размещения отходов как источников накопленного вреда.

То есть НВ представляет собой некий вид экологического вреда, причиненного в результате предшествующей деятельности природопользователей, которые в свое время не устранили негативные последствия своей деятельности на окружающую среду (далее - ОС), хотя владельцы таких предприятий по различным причинам на сегодня, как правило, отсутствуют. Иными словами, не НВ как таковой становится объектом права, а только «резервуар» в виде того пространства или акватории, где он помещен или размещен в виде отхода или объекта капитального строительства.

Не случайно Закон определяет очень широко и не ограничивая как сам объект НВ, пространственно включающий в себя любой из природных объектов (и их совокупность), так и любой источник НВ - объекты размещения отходов и заброшенные объекты капитального строительства, причем без уточнения,

ограничения по видам таких объектов. Более того, представляется, что детализация и тем более классификация большинства источников НВ и их объектов по видам не только практически нецелесообразна, но и подчас невозможна.

Каждый НВ, как источник негативного воздействия на ОС, индивидуален, и, соответственно, каждый такой объект неповторим, что требует принятия решения уполномоченного государственного органа по его признанию в качестве объекта НВ и ликвидации в силу его особенностей. Разнятся также качество (состав загрязняющих характеристик), масштаб влияния на ОС и здоровье людей, эколого-правовые и технологические характеристики объекта НВ, способы его ликвидации, включая расчет затрат, и пр.

Поэтому определенный скепсис вызывает попытка Минприроды России ввести критерии категорирования объектов НВ, причем только те из них, которые подлежат ликвидации в первоочередном порядке в зависимости от определенных обстоятельств. Пока мы располагаем данными лишь из различных официальных источников относительно числа объектов НВ, ликвидированных в первоочередном порядке в рамках Госпрограммы «Чистая страна» и Федеральной целевой программы (ФЦП) «Ликвидация накопленного экологического ущерба», который вошел в качестве подпрограммы в государственную программу «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 гг., однако такие данные не обобщены и могут разниться.

С субъективной стороны отношения по поводу объекта НВ в нашей стране формируются по модели ретроспективной ответственности, хотя это не единственный и не самый оптимальный путь. Федеральный закон «Об ООС» определяет НВ как вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме.

Закрепляя рассматриваемую категорию, Закон практически вводит правовые критерии ответственности за прошлый вред природопользователя:

а) причинная связь с его прежней хозяйственной деятельностью или его предшественников,

б) невыполнение обязанности по устранению экологического вреда в полном объеме.

По деликту предприятие-загрязнитель является потенциально ответственным за весь вред (ущерб), как уже возникший, так и могущий возникнуть в будущем в результате нарушения требований законодательства об охране ОС. К таким нарушениям в первую очередь относятся превышение выбросов (сбросов) по массе загрязняющих веществ, сброс сточных вод без очистки в водные объекты, нарушения требований по рекультивации земель, размещение несанкционированных отходов и др.

Удобство рассматриваемой правовой конструкции «объект НВ» заключается преимущественно лишь во введении критериев, облегчающих установление правовой связи объекта НВ с ответственным(-и) за выполнение обязательств по ликвидации источника НВ в прошлом. Поэтому ретроспективная ответственность на практике будет оправдана в тех ограниченных ситуациях, если нынешний собственник объекта НВ, не будучи причинителем вреда, вправе предъявить требование о компенсации понесенных расходов к его причинителям в рамках правопреемства. Если таковой существует, то юридически упорядочивается путь к запуску восстановительных, ликвидационных мероприятий. Однако, поскольку в большинстве случаев такие объекты в настоящее время не имеют собственника (владельца), вышеприведенные критерии требуют развития и уточнения. К примеру, дефиниция объекта НВ по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»...» уточнена за счет включения объектов, собственник которых не установлен. Таким образом, представляется проблематичным для большинства случаев определение надлежащего субъекта ответственности, что лишает целесообразности использования деликта.

Распределение бремени ответственности между государством и

загрязнителем. Соответствующие законодательные подходы в мировой практике к устранению НВ варьируются, помимо использования ретроспективной ответственности загрязнителя, вокруг адаптации концессионной модели (или государственно-частного партнерства)¹, либо принятием государством на себя основной степени тяжести ответственности, либо же комбинации вышеуказанных подходов. Определение одного из указанных вариантов зависит от множества факторов, включая масштабы НВ, уровень развития экономики и долю госсектора в экономике, состояние экологических законодательства, культуры, страхования и т.д. Представляется целесообразным в будущем сосредоточиться на последнем варианте, для чего потребуется поиск баланса публично- и частноправовых начал, закрепление максимально гибкой модели распределения ответственности участников отношений по ликвидации НВ. Одним из альтернативных решений может быть подход, применяемый в США, где субсидии природоохранного назначения выдаются преимущественно на устранение накопленного экологического вреда через механизм так называемого Суперфонда.

Если установить владельца объекта НВ представляется проблематичным, государство берет ответственность на себя путем принятия на законодательном и правительственном уровнях решений о выделении бюджетных и иных ресурсов под специальные приоритетные государственные проекты и федеральные программы. Как известно, большинство выявленных объектов НВ формировались в советский период десятилетиями экстенсивного природопользования без учета экологических последствий в условиях плановой экономики различными государственными предприятиями, включая ВПК. При обнаружении объекта НВ уполномоченный государственный орган оценивает, можно ли найти ответственное лицо и может ли быть возмещен экологический вред. В России, как и в большинстве стран, ответственность за расходы по ликвидации такого

¹ Новикова Е.В. Концессионные механизмы решения накопленного вреда: правовые аспекты // Нефть, газ и право. - 2018. - № 4. - С. 17.

объекта возлагается на того, кто в настоящий момент владеет территориями, где размещен такой объект, так как по закону собственник (владелец) несет ответственность в том числе и за риски, источником которых является его имущество, а также обязан предпринимать необходимые меры по предотвращению этих рисков и негативных последствий. Далее, именно собственник или владелец имеет доступ к территориям, которые необходимо очистить.

Понятия объекта НВ и понятие «отходы» по логике должны соотноситься как пересекающиеся множества, причем в точке пересечения должны находиться именно отходы сырьевого сектора. В частности, это отходы горной добычи, переработки, при определенных обстоятельствах техногенные образования, которые могут выступать параллельно как активом (сырьем), так и пассивом (отходом) в период подготовки и проведения ликвидационных мероприятий, а также другие виды отходов. Иными словами, те объекты несанкционированного размещения отходов прошлой деятельности, которые не имеют надлежащего собственника, охватываются понятием объекта НВ. Определенная их часть, подлежащая ликвидации в первоочередном порядке, включается, соответственно, в госреестр объектов НВ¹. Остальные из выявленных объектов НВ попадают в правовое поле законодательства об обращении с отходами и, соответственно, законодательства о НВ. В определенных ситуациях, если последний владелец предприятия не является причинителем всего или части НВ, разграничение ответственности за очистку объекта проводится только по условной дате, установленной законодательством.

В Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» под отходами понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат

¹ Новикова Е.В. Концессионные механизмы решения накопленного вреда: правовые аспекты // Нефть, газ, право. - 2018. - № 4. - С. 17.

удалению; обращение с отходами определено как деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Таким образом, вышеуказанному пониманию объекта НВ, охватывающего объект размещения отходов горного производства, формулировки Закона не противоречат.

В связи с этим представляется целесообразным разграничивать не объект НВ с объектом размещения отходов, а решать проблему его ликвидации путем поиска и установления ответственного субъекта либо признания таковым предложенными выше способами. Известны примеры правового закрепления разграничения ответственности по периодам прошлой и текущей деятельности по обращению с отходами. Так, начиная с определенной даты тот или иной экологический вред можно считать накопленным или историческим загрязнением (Бельгия, Польша и др.).

2.2 Проблемы экологических императивов в системе правовых предписаний о рациональном использовании природных объектов

Юриспруденция не может не реагировать на преобразующие природу и человека инновации, появляющиеся практически во всех сферах деятельности. Постоянное хозяйственное развитие общества, основанное на использовании природных ресурсов, предполагает модернизацию и совершенствование правовых механизмов в области охраны окружающей среды и природопользования, направленных на выполнение экологических императивов. Поэтому с позиции современного научно-технического прогресса назрела необходимость переоценки эффективности правовых средств, инструментов, закрепляющих и (или) выражающих в законе экологические императивы, в том числе в системе требований правового обеспечения рационального природопользования.

В научный оборот естественных и гуманитарных дисциплин категория

«экологический императив» впервые была введена в 1980 г. Н.Н. Моисеевым¹. В философии экологический императив представляет собой нормативно-ценностный регулятор деятельности человека². Под ним понимают систему ограничений, нарушение которых ведет к более или менее быстрой деградации современной цивилизации³. Следовательно, в философском восприятии экологические императивы преимущественно строятся на соответствующих ограничениях.

Каковы области применения экологических императивов в экологическом праве? Как они закрепляются в законодательстве? Как учитываются экологические императивы в системе требований правового обеспечения рационального природопользования?

Термин «экологические императивы» давно используется в эколого-правовой науке. Под экологическими императивами В.В. Петров предлагал понимать «требования и правила охраны окружающей природной среды, вытекающие из необратимости наступления вредных последствий для человека и окружающей его среды, невосполнимости или трудной восполнимости потерь в природной среде»⁴. Ученый обоснованно утверждал, что система эколого-правовых норм и экологических правоотношений, образующих эколого-правовой механизм, направлены на выполнение установленных в законе экологических императивов⁵. Экологические императивы достигают цели, если они преломляются в нормах, регулирующих работу хозяйственных субъектов, и становятся частью их прав и обязанностей⁶. Следовательно, без закрепления экологических императивов в правовых нормах невозможно будет обеспечить ни охрану окружающей

¹ Костарев С.В., Калинина Ю.И. Экологический императив: основание и понимание // Личность. Культура. Общество. - 2009. - № 3 (50). - С. 351.

² Колесников Ю.Ю. Экологический императив: духовно-парадигматический дискурс: дис. ... канд. филос. наук. - Ставрополь, 2006. - С. 5.

³ Колосова О.Ю. Экологический императив в культуре информационного общества: автореф. дис. ... канд. филос. наук. - Ставрополь, 2003. - С. 8.

⁴ Петров В.В. Экология и право. - М., 1981. - С. 66.

⁵ Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. - М., 1995. - С. 161.

⁶ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. - М., 1984. - С. 89.

среды, ни рациональное природопользование.

Развивая учение об экологических императивах, С.В. Королев обосновывает их направленность на правовое регулирование не только экологической, но и антропологической защиты¹. Действительно, обеспечивая через правовые нормы благоприятную для биоты среду обитания, экологические императивы сохраняют условия, необходимые и для существования человека как биологического вида.

Путем осознания соответствия развития человечества экологическим императивам сформировалась концепция устойчивого развития <8>. Понимание развития человечества как устойчивого инновационного развития, создающего инновационно-развитое общество, включенное в мировую экономику, при обеспечении благоприятной окружающей среды уже становится экологическим императивом. Экологические императивы, строго согласованные с требованием общей стабильности, реальной ситуацией, оказываются условием дальнейшего развития человечества, которыми оно должно руководствоваться в своей деятельности. В результате экологические императивы становятся обязательными и для других, если не всех, отраслей права. Получается, что исследуемые безусловные экологические «постулаты» ложатся в основу поддержания жизни на Земле во всех ее формах.

Любая деятельность человека подлежит регламентированию. Речь идет о правовом воздействии на участников экологических отношений через запреты, ограничения, дозволения, охранительные и иные обеспечительные правовые средства. Соответственно, словосочетание «экологические императивы» было введено в эколого-правовую науку как термин, который имеет практическое значение. Его появление обусловлено осознанием и готовностью общества к восприятию экологических проблем. Поэтому экологические императивы стали закрепляться в элементах правовых механизмов охраны окружающей среды и рационального

¹ Королев С.В. Экологический императив *sine qua non* цивилистики XXI в. // Экологическое право. - 2010. - № 2. - С. 33.

природопользования.

Обоснование и осмысление понятия экологических императивов в праве также связывают с теоретической биосферной концепцией, в основу которой положено обеспечение постоянства жизни. Поскольку концепция устойчивого развития и биосферная концепция очень близки друг к другу, все высказанные ранее научные позиции и рассуждения относительно экологических императивов здесь применимы.

Соразмерным ответом права на вызов экологических императивов, по обоснованному мнению М.И. Васильевой, должно быть обеспечение экологических интересов личности и общества, являющиеся критерием справедливости закона¹. Полагаем, что с целью реализации экологических императивов балансовое соотношение публичных и частных интересов в экологическом праве асимметрично именно в сторону публичного интереса. Приведенным обстоятельством объясняется преимущественно запретительное и разрешительное, не исключая дозволительного, правовое регулирование экологических отношений.

О.С. Колбасов в своих исследованиях, посвященных глобальным экологическим проблемам, не употреблял термин «экологические императивы». Однако ученый раскрыл лицензирование природопользования как функцию государственного управления, связанную именно с публично-правовым императивом. Более того, он писал о необходимости подчинить всю человеческую жизнь научно обоснованным экологическим требованиям, закрепленным в системе правовых норм, что, по сути, и соответствует экологическим императивам.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что на современном этапе развития эколого-правового регулирования общественных отношений экологические императивы представлены закрепленными в законе правилами об охране окружающей среды, имеющими цель регламентировать

¹ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. - М., 2003. - С. 7.

человеческую деятельность так, чтобы обеспечить как минимум неистощительное природопользование. При нарушении указанных правил происходит переход от неистощительного природопользования к деградационному, за что предусмотрены меры юридической ответственности.

Новые потребности охраны окружающей среды, появившиеся в рамках четвертой промышленной революции, видоизменили экологические императивы. Теперь они, как и раньше, закрепляются в природоохранных нормах, однако поменялись природоохранные нормы, которые в результате уточнения общих эколого-правовых положений приобрели еще более детализованный вид. Так, самостоятельный правовой режим получили загрязняющие вещества, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, проведено категорирование объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, произведена конкретизация института платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также осуществлены другие нормативно-правовые уточнения.

Правовая охрана окружающей природной среды складывается не только из правовых ограничений, но и правовых стимулов, правовых гарантий и иных правовых средств. Поэтому в законодательстве содержание экологических императивов закрепляется разнообразными правовыми нормами. Так, по В.В. Петрову, экологические императивы выражаются в нормах природоохранительного законодательства, имеющих предупредительное, запретительное, восстановительное, карательное, поощрительное значение. При этом в природоохранных нормах права устанавливаются только базовые (исходные) экологические императивы. Конкретизируют же экологические императивы экологизированные правовые нормы, нормативы и привязывают их к определенной хозяйственной и иной деятельности, воздействующей на природную среду.

Сопоставление цели природоохранительной нормы, содержащей экологический императив, с итогами ее реализации в правовом отношении

показывает эффективность эколого-правового механизма в целом. Промежуточное звено эколого-правового механизма, расположенное между правоохранительной нормой и правовым отношением, - это гарантии претворения экологических императивов в жизнь, когда «экологический императив становится частью хозяйственного отношения». Нормы-гарантии предусматривают гарантии исполнения экологического императива - динамическая стадия эколого-правового механизма. Следовательно, экологический императив не только закрепляется и (или) выражается в природоохранительной норме права в виде соответствующих прав, обязанностей и требований, но и воплощается в эколого-правовом отношении с помощью норм-гарантий исполнения экологического императива.

Как видно, юриспруденция, развивая философские подходы к экологическим императивам, понимает их как более широкую категорию, охватывающую не только правовые ограничения. Действительно, невозможно одними ограничивающими правовыми средствами создать эффективное эколого-правовое регулирование. Поэтому законодатель использует комплексное стимулирующе-ограничивающее правовое воздействие на участников экологических отношений.

Среди экологических императивов В.В. Петров отдельно выделял природно-заповедные, средозащитные и природоресурсные императивы. В области рационального использования природных ресурсов применяются природоресурсные императивы. Они выражаются путем закрепления прав и обязанностей природопользователей, основных требований охраны природоохозяйственных объектов. Систему обеспечения экологических императивов определяют нормы-гарантии, предусматривающие экономические, организационные, санитарно-гигиенические, эколого-контрольные, юридические и культурно-просветительские средства воздействия. Гарантии - это не только нормы права, но и правовые отношения, т.е. нормы права в движении. Они создают условия для реализации экологического императива.

Получается, что В.В. Петров рассматривал нормы-гарантии одновременно и как (1) отдельное звено эколого-правового механизма, направленного на выполнение закрепленных в законе экологических императивов, и как (2) элемент системы обеспечения экологических императивов. Ученый не исключал, что нормы-гарантии могут закреплять ту часть содержания экологических императивов, которая обеспечивает реализацию природоохранных и экологизированных норм права. Поскольку экологические императивы должны проявляться во всех звеньях эколого-правового механизма (природоохранные нормы права, экологизированные правовые нормы и нормативы, правовые нормы-гарантии, эколого-правовые отношения), все они играют роль форм закрепления и (или) выражения экологических императивов. Нормы-гарантии - это те же природоохранные нормы и экологизированные нормы иной отраслевой принадлежности, только имеющие цель подстраховки реализации других природоохранных и экологизированных норм и выполняющие обеспечительную функцию по отношению к ним. Поэтому правовые гарантии также содержат экологические императивы, установленные правовыми нормами-гарантиями, являющимися самостоятельной формой закрепления и (или) выражения экологического императива.

Следовательно, экологические и природоресурсные императивы имеют следующие формы закрепления и (или) выражения: права, обязанности, требования, правовые гарантии. Формы закрепления и (или) выражения природоресурсных императивов отличаются от экологических императивов только тем, что формы закрепления и (или) выражения экологических императивов - права, обязанности, требования и гарантии - направлены на обеспечение неистощительного природопользования, а природоресурсные императивы имеют цель перехода от неистощительного к рациональному природопользованию как максимально эффективному варианту взаимодействия общества и природы. Подтверждением высказанной научной позиции служит конституционно-судебное истолкование нормативных

правовых актов. Так, Конституционный Суд РФ признает, что «обязанность заботы о сохранении окружающей среды и экологической безопасности не препятствует рациональному использованию природных ресурсов в рамках предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Получается, что эффективная охрана природных ресурсов и окружающей среды от негативного воздействия, оказываемого на них различными видами предпринимательской деятельности, основывается в том числе на рациональном природопользовании, которое более затратное. Поэтому природоресурсные императивы предполагают дополнительное стимулирующее воздействие на участки соответствующих отношений.

Предлагаем указанные права, обязанности, требования и гарантии исследовать с позиции усиления устойчивости и продуктивности экологических систем как базовой характеристики рационального природопользования на примере эксплуатации некоторых видов природных ресурсов¹.

Лесоразведение и лесовосстановление направлены на повышение потенциала лесов (ст. 63 Лесного кодекса РФ), улучшение условий окружающей среды (п. 3 Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки), значит, они подпадают под признаки отношений рационального природопользования, поскольку ведут к росту устойчивости экологической системы в целом. Несмотря на то что лесоразведение и лесовосстановление в законодательстве прямо не названы рациональным природопользованием, они полностью ему соответствуют.

С позиции баланса частных и публичных интересов в экологическом праве особенно востребованным представляется лесоразведение и

¹ Лунева Е.В. Эколого-правовое регулирование рационального природопользования: междисциплинарный аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2019. - № 1. - С. 137.

лесовосстановление, которые приносят прибыль. К выполняемой в целях воспроизводства лесов и лесоразведения предпринимательской деятельности относится выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) (ч. 1 ст. 39.1 ЛК РФ), создание лесных плантаций и их эксплуатация (ст. 42 ЛК РФ).

В Правилах использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) содержатся права и обязанности лиц, осуществляющих рассматриваемый вид использования лесов, требования к нему, а также соответствующие гарантии. Следовательно, повышение продуктивности экологических систем обеспечивается как правами и обязанностями природопользователей, требованиями к их деятельности, так и гарантиями реализации прав, исполнения обязанностей и выполнения требований.

При переходе непосредственно к правам, обязанностям, требованиям и гарантиям в сфере рационального природопользования как формам закрепления и (или) выражения природоресурсных императивов обратим внимание на их взаимосвязь. Реализация прав природопользователей существует не изолированно, она подкрепляется исполнением корреспондирующих им обязанностей природопользователей и выполнением требований по рациональному природопользованию, условия воплощения которых создают правовые гарантии. Получается, что формы закрепления и (или) выражения природоресурсных императивов образуют систему их проявления в законодательстве. Подробнее рассмотрим ее отдельные элементы:

- 1) права природопользователей в сфере рационального природопользования;

- 2) обязанности природопользователей в сфере рационального природопользования;
- 3) требования по обеспечению рационального природопользования;
- 4) правовые гарантии природоресурсных императивов.

Права природопользователей в сфере рационального природопользования. В области лесоразведения действует система прав субъектов предпринимательской деятельности. Часть 2 ст. 39.1 ЛК РФ закрепляет право на размещение теплиц, других строений и сооружений на лесных участках, применяемых для выращивания посадочного материала лесных растений. Для этой же цели ч. 3 рассматриваемой статьи предусматривает возможность предоставления лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование и в аренду.

Рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов не только состоит в увеличении устойчивости экологической системы, но и должно осуществляться с максимально полным их использованием и (или) извлечением; экономным расходом с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологий¹. В области недропользования, в том числе в целях обеспечения рационального использования недр, предусматривается право на изменение границ участка недр, предоставленного в пользование (ст. 7 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»). В таком случае право на изменение границ участка недр направлено на максимально полное использование природного ресурса.

Рациональное природопользование стимулируется закрепляемыми законодателем правами и возможностями для природопользователей, которые

¹ Лунева Е.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex russica. - 2017. - № 8. - С. 68.

несут бремя по усилению устойчивости экосистемы. Однако указанных правовых стимулов недостаточно, следует увеличить их долю в правовом регулировании рационального природопользования.

Дополнительными возможностями стимулирующего воздействия могут стать налоговые льготы для лиц, осуществляющих деятельность по повышению устойчивости экологических систем. К сожалению, такие стимулы не применяются в действующем эколого-правовом регулировании. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает поддержку государственной деятельности посредством предоставления налоговых льгот только для мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду (ст. 17). Однако налоговое законодательство относительно слабо взаимодействует с природоохранным законодательством на данном сегменте эколого-правового регулирования. Так, по этому поводу в Налоговом кодексе РФ предусмотрено единственное положение (ст. 259.3), закрепляющее право применять к основным нормам амортизации специальный коэффициент в отношении амортизируемых основных средств, относящихся к основному технологическому оборудованию, эксплуатируемому в случае применения наилучших доступных технологий.

Хозяйствующим субъектам следует заинтересовать в повышении устойчивости экологических систем, предоставив налоговые льготы. Для различных видов деятельности по рациональному природопользованию предлагаем закрепить случаи освобождения от уплаты налогов, использования льготных режимов налогообложения, применения повышающих коэффициентов к норме амортизации, что значительно снизит налоговую нагрузку.

Обязанности природопользователей в сфере рационального природопользования. В сфере лесопользования законодатель предусмотрел обязанности субъектов лесных правоотношений, направленные на увеличение продуктивности лесов. В качестве примера следует привести возложение обязанности на лиц, эксплуатирующих леса для некоторых целей, а также на лиц, обратившихся с ходатайством или заявлением об изменении целевого назначения лесного участка, выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах территории определенного субъекта РФ на соответствующей площади (ч. ч. 1, 2 ст. 63.1 ЛК РФ). На граждан и юридических лиц, осуществляющих воспроизводство лесов и лесоразведение, возложена обязанность предоставлять отчет о воспроизводстве лесов и лесоразведении (ст. 66 ЛК РФ).

У лесопользователей не просто установлены обязанности по повышению продуктивности лесов, их выполнение обеспечено разноотраслевыми правовыми средствами. В основном речь идет о гражданско-правовых инструментах, активно применяемых в сфере улучшения экосистем.

Во-первых, невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного прекращения прав на использование лесных участков (ч. 4 ст. 61 ЛК РФ). Полагаем, что указанная обязанность в совокупности с карательными мерами способствует повышению продуктивности леса.

Во-вторых, на практике зачастую в договорах аренды лесных участков предусматривается договорная неустойка за невыполнение или ненадлежащее выполнение лесовосстановительных мероприятий на вырубках и других не

покрытых лесом землях. Не вызывает сомнений, что рассматриваемое гражданско-правовое средство служит обеспечению исполнения обязательств по осуществлению лесовосстановительных мероприятий.

Аналогично в отношении невозобновимых природных ресурсов законодатель предусмотрел соответствующие обязанности природопользователей, служащие формой закрепления и (или) выражения природоресурсных императивов. Разумеется, такие обязанности связаны с энерго- и ресурсосбережением. Например, согласно ст. 23.3 Закона РФ «О недрах» пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, направленных на рациональное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов.

Таким образом, надлежащее выполнение некоторых обязанностей природопользователей приводит к повышению устойчивости и продуктивности экологических систем. Разноотраслевые правовые средства, обеспечивающие обязанности природопользователей в сфере максимально эффективной эксплуатации природных ресурсов, являются разновидностью правовых гарантий, о которых будет сказано ниже.

Требования по обеспечению рационального природопользования. В зависимости от степени лимитирования действий хозяйственников все требования по обеспечению рационального природопользования подразделяются на требования-запреты и требования-ограничения. Требования-запреты - это разновидность требований-ограничений, поскольку направлены на установление пределов осуществления прав. Отличие состоит лишь в том, что требования-запреты - это максимальные ограничения,

которые исключают любую деятельность. Требования-ограничения рассчитаны не на полное вытеснение общественного отношения, а на удержание его в жестко ограничивающих рамках. Следовательно, бывают полные запреты, исключающие все действия, а есть и другие, не допускающие совершения их в определенном объеме (частичные запреты)¹.

Требования-ограничения многообразны и представлены не только непосредственно ограничениями, но и дополнительными основаниями прекращения права, дополнительными действиями для получения права, дополнительной юридической процедурой и т.д. Все перечисленные правовые средства объединяет то, что они обладают лимитирующим эффектом по отношению к природопользователям.

В сфере лесоразведения предусмотрены конкретные требования-ограничения, обеспечивающие рациональное природопользование. Например, согласно п. 11 Правил использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) используют в первую очередь не покрытые лесом земли из состава земель лесного фонда, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесной растительностью земли иных категорий, на которых располагаются леса.

В разд. II названных Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки установлены требования по созданию и выращиванию лесных насаждений. К ним относятся условия, предъявляемые к определению местоположения и площади земель, предназначенных для лесоразведения; их обследованию; проведению предварительной подготовки для последующего выполнения работ по

¹ Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. - М., 2018. - С. 91.

созданию лесных насаждений; обработке почвы; определению оптимального состава древесных и кустарниковых пород в создаваемых лесных насаждениях, размещения и количества посадочных или посевных мест; посадке сеянцев, саженцев, черенков или посеву семян лесных растений; уходу за высаженными растениями или их всходами (при посеве).

Для выполнения требований по рациональному природопользованию (подобно обеспечению выполнения обязанностей природопользователей) также применяется досрочное прекращение прав пользования природными ресурсами. Например, из ст. 21.1 Закона РФ «О недрах» следует, что досрочное прекращение права пользования участком недр применяется в случае, если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно.

В целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования может устанавливаться система ограничений охоты, предусмотренная ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». К таким лимитирующим правовым средствам относится запрет охоты в определенных охотничьих угодьях, запрет охоты в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, запрет охоты в отношении охотничьих ресурсов определенных пола и возраста и другие ограничения.

В сфере рационального землепользования также закреплены требования-ограничения. Речь идет об ограничениях по образованию земельных участков, которые должны осуществляться таким способом, чтобы не препятствовать их рациональному использованию, включая вклинивание,

вкрапливание, изломанность границ, чересполосицу, невозможность размещения объектов недвижимости (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ).

Правовые гарантии природоресурсных императивов. Реализация прав, исполнение обязанностей, а также выполнение требований в сфере рационального природопользования возможны только при наличии системы правовых гарантий. Под правовыми гарантиями понимаются «правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний»¹. Получается, что правовые гарантии - это своего рода обеспечительные правовые средства, условия, позволяющие осуществлять нормальную работу основных правовых средств, в рассматриваемом случае - правил о рациональном природопользовании.

Следует отличать правовые гарантии от гарантий прав. Гарантии прав могут быть не только правовыми, но и нравственными, политическими, социальными и др. Среди различных видов гарантий прав к правовым относятся только те гарантии, которые закрепляются с помощью норм права.

В земельно-правовой науке гарантиями прав принято считать все социально-экономические, политические², духовно-психологические (нравственные), культурно-просветительские, организационно-технические и юридические условия и средства, призванные обеспечивать установленное законом функционирование того или иного правового института в целом³. При этом «понятие гарантий прав шире понятия охраны прав», поэтому гарантии прав охватывают как меры охраны, так и меры защиты прав, но

¹ Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Краснодар, 2009. - С. 9.

² Русин С.Н. Механизм правового регулирования и экологическая политика // Экологическое право. - 2017. - № 5. - С. 13.

³ Волков Г.А. Гарантии прав на земельные участки в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд // Законодательство. - 2015. - № 12. - С. 10.

только имеющие цель обеспечивать предоставленные законом возможности, права и, соответственно, выполнение корреспондирующих им обязанностей и требований в конкретной сфере человеческой деятельности.

Считаем, что правовые гарантии в сфере рационального природопользования представляют собой правовые средства, которые, обеспечивая осуществление, охрану и защиту субъективных прав природопользователей, направленных на повышение устойчивости экологических систем и корреспондирующих им юридических обязанностей иных лиц, а также выполнение требований, способствуют достижению цели максимально эффективной эксплуатации природных ресурсов и объектов. Слабая нормативно-правовая проработка рационального природопользования как наиболее оптимального варианта взаимодействия общества и природы отрицательно сказалась на правовых гарантиях природоресурсных императивов. Они используются лишь фрагментарно. В сфере лесоразведения к правовым гарантиям следует относить гарантии возникновения и осуществления вышеуказанных прав по выращиванию посадочного материала лесных растений (четкая процедура предоставления лесных участков, основания прекращения прав на них, конкретизация прав, пределы их осуществления и др.), а также правовые гарантии их защиты (меры защиты прав на уже предоставленные лесные участки, возведенные теплицы и др.). Правовыми гарантиями исполнения обязанностей лесопользователей по воспроизводству лесов являются описанные выше досрочное прекращение прав на использование лесных участков и договорная неустойка за невыполнение или ненадлежащее выполнение лесовосстановительных мероприятий на вырубках и других не покрытых лесом землях. Правовыми гарантиями выполнения требований рационального лесопользования

являются меры федерального государственного лесного надзора и муниципального лесного контроля, меры юридической ответственности.

Еще раз обратим внимание на то, что все формы закрепления и (или) выражения природоресурсных императивов (права и обязанности природопользователей, требования по обеспечению рационального природопользования, а также соответствующие правовые гарантии) связаны между собой как части единой системы. Так, к основным обязанностям пользователя недр ст. 22 Закона РФ «О недрах» относит соблюдение требований по рациональному использованию и охране недр. Здесь очевидна связь обязанностей природопользователя с требованием по обеспечению рационального природопользования. Разные правовые гарантии одновременно могут обеспечивать как права по рациональному природопользованию, корреспондирующие им обязанности иных лиц, так и соответствующие требования. Например, меры юридической ответственности обеспечивают сразу три элемента природоресурсных императивов - права, обязанности и требования по рациональному природопользованию.

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

3.1 Совершенствование использования природных объектов

Одна из функций, для которых создаются особо охраняемые природные территории (далее - ООПТ), состоит в осуществлении экологического просвещения. Несмотря на то что Конституция Российской Федерации (далее - Конституция РФ) не упоминает экологическое просвещение, его можно отнести к вопросам охраны окружающей среды, а следовательно, по ст. 72 Конституции РФ это совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов.

Статья 74 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ) посвящена экологическому просвещению. Тем не менее данный Закон не дает определения дефиниции «экологическое просвещение». В указанной статье обозначены три основные цели экологического просвещения и способы их достижения.

Наряду с федеральным законодательством в последние годы стало формироваться законодательство субъектов РФ об экологическом просвещении, в котором приводится дефиниция «экологическое просвещение», основанная на федеральных нормах, примерно одинаковая. Одну из проблем правового регулирования на уровне субъектов в этой сфере составляет то, что при расположении ООПТ на территории двух и более субъектов РФ, в одном из этих субъектов РФ закон есть, а в другом (других) нет. Получается, что на части ООПТ одно правовое регулирование правовых

отношений по экологическому просвещению, а на другой части (частях) - иное. В таком случае необходимо исключительно федеральное правовое регулирование.

Интересно, что по Закону Ленинградской области от 18 июля 2016 г. № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области» на родителях (законных представителях), педагогических работниках лежит обязанность по формированию у обучающихся основ экологических знаний, норм и правил поведения в окружающей среде, воспитанию бережного отношения к природе (ст. 5). Достижение целей экологического просвещения возможно в том числе посредством туризма. Поэтому экологический туризм необходимо рассматривать как одно из направлений экологического просвещения. В действующем законодательстве отсутствует единый подход к понятию «экологический туризм». В комплексном Федеральном законе № 7-ФЗ термин «экологический туризм» не используется.

В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в ст. 1 приводятся дефиниции видов туризма: внутренний, выездной, въездной, международный, социальный, самодетельный, детский, но не упоминаются экологический туризм и иные виды туризма - например аграрный, сельский, лечебно-оздоровительный, экстремальный, спортивный, молодежный, культурно-познавательный и др.

На сегодняшний день данную норму можно рассматривать как полную свободу для туристических фирм по организации туризма, возможность самим придумывать виды туризма в зависимости от целей, значимости, социальной направленности и прочих факторов. В то же время должны быть

законодательные рамки, в которых данные виды туризма будут четко разграничены, чтобы потенциальные туристы могли в полной мере реализовывать свои права и свободы, в целях безопасности граждан, сохранения природной среды в целом и отдельных ее компонентов, для профилактики правонарушений со стороны туристических фирм в связи с недостоверной информацией о виде туризма.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» в ст. 21 предусматривает организацию экологического туризма. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» не содержит термина «экологический туризм», а предусматривает познавательный туризм.

В подзаконных актах чаще используется термин «экологический туризм». Так, согласно распоряжению Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)» экологический туризм - это путешествие с целью наблюдения и приобщения к природе, основными принципами которого являются рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-Р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» используется термин «познавательный (экологический) туризм на особо охраняемых природных территориях». Тем самым для целей данной Стратегии экологический туризм приравнен к познавательному.

В законодательстве субъектов РФ есть попытки определить понятие

экологического туризма, причем достаточно разнообразно. Так, в Московской области - это временные выезды лиц, ориентированные на познание и сохранение окружающей среды; в Ленинградской области - это природоориентированная туристская деятельность, имеющая целью организацию отдыха и получение естественнонаучных или практических знаний и опыта, не наносящая вред природной среде.

Считается, что разновидностью экологического туризма является сельский туризм¹, осуществляемый в сельских поселениях. Между тем это не совсем правильная точка зрения, так как сельский туризм включает в себя не только знакомство с природной средой, но и посещение культурно-исторических мест и др. Например, Законом Московской области от 26 декабря 2014 г. № 186/2014-ОЗ «О государственной политике в сфере туризма и туристской деятельности в Московской области» туризм сельский определяется как временные выезды лиц в сельскую местность, связанные с использованием природных, культурно-исторических и иных ресурсов сельской местности и ее специфики для организации отдыха (ст. 3). Поэтому сельский туризм необходимо рассматривать как отдельный вид туризма.

Экологический туризм играет важное значение в рамках экологического просвещения населения. Он необходим для наблюдения за природными и природно-антропогенными объектами. ООПТ выступает эпицентром скопления животных, растений и другого. При этом правовые основы должны способствовать развитию экологического туризма. Правовой институт «правовой режим экологического туризма» только начинает формироваться в России и является перспективным и востребованным.

В рамках ООПТ в него нужно включить права, обязанности

¹ Кадралиева С.С. Экологический туризм // Экология России: на пути к инновациям. - 2015. - № 11. - С. 8.

экотуристов, туристических организаций, собственников и пользователей ООПТ, порядок и правила посещения ООПТ, ограничения, надзор и контроль органами государственной власти за экотуризмом, юридическую ответственность за нарушение действующего законодательства и др. В целях совершенствования экологического законодательства необходимо:

- законодательно четко определить виды туризма в зависимости от цели его проведения, в том числе для обеспечения его безопасности, и выделить отдельным видом экологический туризм;

- разграничить виды туризма - экологический и познавательный. Профессор А.А. Козодубов предлагает сделать такое разграничение: экологический туризм осуществляется на ООПТ, а познавательный - на иных природных (природно-антропогенных и антропогенных) территориях и объектах¹. Данное подразделение является не точным.

Действительно целесообразно экологический туризм организовывать на ООПТ. В связи с этим необходимо предусмотреть в Федеральном законе № 7-ФЗ организацию экологического туризма на различных видах особо охраняемых природных территорий. Данная позиция имеет широкое распространение и даже касается заповедников, согласно Посланию Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Экологический туризм на ООПТ способствует развитию сети ООПТ, совершенствованию оказываемых услуг, привлечению внебюджетных средств для вложения в ООПТ и, как следствие, сохранению природной среды, привлечению общественного внимания и др.

В то же время экологический туризм может осуществляться и на других

¹ Козодубов А.А. Экологический туризм - направление экологического просвещения: правовой аспект // Экологическое право. - 2017. - № 5. - С. 24.

территориях. Познавательный туризм также реализуется на ООПТ, как и в иных местах. Экологический туризм и познавательный туризм имеют точки соприкосновения, но различаются по своим целям.

3.2 Совершенствование правовой базы охраны природных ресурсов

В числе объектов экологического права, подлежащих особой охране, могут быть выделены как отдельные природные объекты, так и природные комплексы (территории). Такие объекты отграничиваются от всех иных по критерию режима более интенсивной, усиленной охраны, устанавливаемой для соответствующих объектов согласно законодательству. Такая охрана обычно связана с принятием расширенного комплекса мер защиты объектов, спецификой управления, введением дополнительных ограничений по использованию объектов, созданием вокруг них охранных зон и т.д. Как правило, это обусловлено повышенной значимостью, особой экологической ценностью объекта, его уникальными природными характеристиками.

Этот охранительный режим неизменно связан с приданием объекту специального статуса, выделением его из ряда других объектов. Соответствующие свойства объектов экологического права, подлежащих особой охране, позволяют их отграничить от иных объектов материального мира, получающих тот или иной уровень особой правовой защиты, ибо вообще «существует большое количество различных объектов природного, природно-антропогенного и антропогенного происхождения, подлежащих охране ввиду ценности и значимости, которую они представляют для народа, государства или всего человечества в целом»¹.

¹ Багаутдинова С.Р. Правовой режим земель курортов как земель особо охраняемых территорий и объектов. - М., 2018. - С. 8.

Для объектов с режимом особой правовой охраны как одного из видов объектов экологических отношений, естественно, характерными являются все общие качества последних. Объекты экологических отношений в целом определены М.М. Бринчуком как «общественно значимые природные ценности, по поводу которых складываются и регулируются в праве общественные отношения»¹. В.В. Петровым было выделено три универсальных признака, характерных для всех природных объектов, независимо от их вида: «естественное происхождение; взаимосвязь с экологической системой природы; выполнение функций жизнеобеспечения»². С.А. Боголюбов понимает под объектами охраны окружающей среды «ее составные части, находящиеся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом, поскольку представляют экономический, экологический, рекреационный и иной интерес»³.

Очевидно, что из комплекса всех особо охраняемых объектов объектами экологического права являются те, которые можно охарактеризовать как природные или природно-антропогенные. Причем из последних далеко не все следует относить к объектам экологического права. К таковым, например, не относятся образцы садово-паркового искусства, музеи-усадьбы, музеи-заповедники, хотя бы они были расположены в живописных природных местах, включали в состав своих территорий отдельные природные объекты: например, уникальные старые деревья, водоемы, так или иначе связанные с историей охраняемого объекта.

Действующее экологическое законодательство систематически

¹ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник для студентов высших учебных заведений. - М., 2009. - С. 39.

² Петров В.В. Экологическое право: учебник для вузов. - М., 1995. - С. 103.

³ Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. - М., 1998. - С. 85.

дополняется положениями о все новых территориях и объектах со статусом особой охраны. Очевидно, что рост такого рода объектов в экологическом праве делает насущной их систематизацию.

Наиболее упорядоченным в этом аспекте является перечень особо охраняемых природных территорий в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях». В соответствии со ст. 2 этого Закона, с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются такие категории указанных территорий, как государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады. Однако это не исчерпывающий перечень, так как законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Самостоятельную группу особо охраняемых объектов образуют растения и животные, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации. Так, ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.

Действует Порядок ведения Красной книги Российской Федерации. В этом акте раскрывается сущность ведения Красной книги: Красная книга Российской Федерации содержит свод документированной информации о

состоянии, распространении, категориях статуса редкости и статуса угрозы исчезновения и мер охраны, с целью обеспечения сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории (акватории) Российской Федерации, континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Юридически значимым следствием занесения объекта в Красную книгу является его усиленная охрана, запрет использования и т.п. Так, например, согласно ст. 24 Федерального закона «О животном мире» действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

К этой же группе объектов целесообразно отнести редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы, которые должны быть занесены в Красную книгу почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов Российской Федерации (ст. 62 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Такие почвы подлежат охране государством. Порядок ведения таких красных книг должен определяться законодательством об охране почв.

Отдельным объектом особой охраны выступает зеленый фонд

городских поселений, сельских поселений как совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения, в том числе в зеленых зонах, лесопарковых зонах и на других озелененных территориях в границах этих поселений. Особенности охраны зеленого фонда состоят в том, что должна быть предусмотрена система мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. Кроме того, на территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения (ст. 61 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В Правилах создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации зеленый фонд города рассматривается как составная часть природного комплекса города, включающая в себя озелененные и лесные территории всех категорий и видов, образующие систему городского озеленения в пределах городской черты, а также озелененные территории, лесные территории за пределами городской черты, если эти территории решениями федеральных органов управления или органов управления субъектов Российской Федерации переданы в ведение местного городского самоуправления для экологической защиты и организации рекреации городского населения. Правилами вводятся три основные категории озелененных территорий, каждая из которых имеет свои особенности по гражданскому обороту, режимам пользования, способам хозяйствования, финансированию: а) озелененные территории общего пользования; б) озелененные территории ограниченного пользования; в)

озелененные территории специального назначения (санитарно-защитные, водоохранные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобильных и железных дорог, питомники и др.).

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» была введена новая гл. IX.1 «Лесопарковые зеленые пояса». В соответствии со ст. 62.1 названного Федерального закона лесопарковые зеленые пояса определяются как зоны с ограниченным режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности, включающие в себя территории, на которых расположены леса, водные объекты или их части, природные ландшафты и территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов, которые прилегают к указанным лесам или составляют с ними единую естественную экологическую систему и выполняют средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. Приоритетными направлениями деятельности на территории лесопаркового зеленого пояса являются: 1) охрана окружающей среды, природных комплексов и объектов; 2) проведение научных исследований; 3) ведение эколого-просветительской работы и развитие туризма. Причем, если в лесопарковый зеленый пояс оказываются включены территории с более строгим режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности, их правовой режим сохраняется.

Режим особой охраны природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах, согласно ст. 62.4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», выражается в том, что на таких территориях устанавливается ограниченный режим природопользования и иной хозяйственной деятельности, запрещаются использование токсичных химических препаратов, в том числе в целях охраны и защиты лесов, а также

пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ; размещение отходов производства и потребления I - III классов опасности; размещение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, отнесенных в соответствии с этим Федеральным законом к объектам I категории; создание объектов, не связанных с созданием объектов лесной инфраструктуры, для переработки древесины; разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением разработки месторождений минеральных вод и лечебных грязей, использования других природных лечебных ресурсов; создание ряда объектов капитального строительства; строительство животноводческих и птицеводческих комплексов и ферм, устройство навозохранилищ; размещение скотомогильников; размещение складов ядохимикатов и минеральных удобрений. Приказом Минприроды России утверждены Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах.

Лесным кодексом Российской Федерации (далее - ЛК РФ) введено понятие защитных лесов, правовой режим которых также можно отнести к режиму особой охраны, поскольку согласно ст. 111 ЛК РФ к защитным лесам относятся леса, которые являются природными объектами, имеющими особо ценное значение и в отношении которых устанавливается особый правовой режим использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Основная сущность правового режима защитных лесов заключается в том, что в защитных лесах запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями (ч. 6 ст. 11 ЛК РФ).

Все защитные леса поделены на категории. В их числе выделяются: 1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях; 2) леса, расположенные в водоохраных зонах; 3) леса, выполняющие функции

защиты природных и иных объектов; 4) ценные леса; 5) городские леса (ч. 2 ст. 111 ЛК РФ). Правовой режим применительно к каждой отдельной категории защитных лесов существенно варьируется. Так, согласно ст. 114 ЛК РФ в лесах, расположенных в зеленых зонах (категория лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов), фактически допускаются сенокосение и пчеловодство, а также возведение изгородей в целях сенокосения и пчеловодства, строительство и эксплуатация гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, подземных трубопроводов. В ценных лесах в соответствии со ст. 115 ЛК РФ возможны строительство и эксплуатация линейных объектов и гидротехнических сооружений. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов, утверждены Приказом Рослесхоза от 14 декабря 2010 г. № 485.

В земельном законодательстве выделены свои объекты особой охраны. Прежде всего одним из принципов земельного законодательства провозглашен приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий (ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ)). Указанный принцип означает, что изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

В статье 79 ЗК РФ как объект особой охраны названы сельскохозяйственные угодья. Основные из них перечислены в ЗК РФ: это пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.). Сельскохозяйственные угодья включены в состав земель сельскохозяйственного назначения, они имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Законодательством выделены, кроме того, особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, к которым, в частности, отнесены: а) сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций; б) сельскохозяйственные угодья учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования; в) сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу). Такие угодья могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (п. 4 ст. 79 ЗК РФ). Таким образом, субъекты Российской Федерации могут составлением перечня особо ценных сельскохозяйственных угодий фактически ввести запрет на осуществление тех или иных видов деятельности на соответствующих землях и земельных участках, тем самым усилив дополнительно их режим особой охраны.

Однако следует учесть, что Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установил исключения из общего правила по запрету на перевод некоторых особо ценных земель в другую категорию. В частности, в число таких земель в качестве исключения попали земли сельскохозяйственных угодий или земельные участки в составе

таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на 50% и более превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, указанные в п. 4 ст. 79 ЗК РФ. Согласно п. 2 ст. 7 названного Федерального закона запрет на перевод таких земель и земельных участков в другую категорию не применяется в случаях, связанных с установлением или изменением черты населенных пунктов; со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов; с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Для характеристики земель как подлежащих особой охране, следовательно, используются показатели качества земель, основанные на оценке их кадастровой стоимости. Кадастровая стоимость по общему правилу устанавливается в результате государственной кадастровой оценки. В период до 1 января 2020 г. ее определение возможно как в соответствии с Федеральным законом «О государственной кадастровой оценке, так и в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» с учетом особенностей, предусмотренных федеральными законами (ст. 24 Федерального закона «О государственной

кадастровой оценке»).

Согласно ст. 3 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» кадастровая стоимость представляет собой стоимость объекта недвижимости, определенную в порядке, предусмотренном названным Федеральным законом, в результате проведения государственной кадастровой оценки, осуществляемой либо в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, либо в соответствии со ст. ст. 16, 20, 21 или 22 того же Федерального закона. При этом кадастровая стоимость определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для целей налогообложения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости либо определенная в случаях, предусмотренных ст. 24.19 этого Федерального закона. Данные правила оценки также предполагают наличие соответствующих методических указаний, которые применяются для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости: земельных участков и иных объектов недвижимости. Как следует из Методических указаний о государственной кадастровой оценке, кадастровая стоимость представляет собой наиболее вероятную цену объекта недвижимости, по которой он может быть приобретен исходя из возможности продолжения фактического вида его использования независимо

от ограничений на распоряжение этим объектом.

Согласно п. 1.1 Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения кадастровая стоимость рассматривается как капитализированный расчетный рентный доход. Письмом Роснедвижимости «Об определении кадастровой стоимости земельного участка сельскохозяйственного назначения для целей перевода в другие категории» рекомендовано сравнивать полученное значение кадастровой стоимости со средним значением удельного показателя кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения соответствующей группы разрешенного использования по муниципальному району (городскому округу) из утвержденных органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации результатов государственной кадастровой оценки земель.

Итак, запрет использования для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, особо ценных сельскохозяйственных угодий посредством включения таких угодий в перечень земель, использование которых для других целей не допускается, устанавливаемый на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, преодолевается предусмотренной Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» возможностью перевести такие сельскохозяйственные угодья в другую категорию.

Иногда эта ситуация, очевидно, во избежание разночтения, прямо учитывается при составлении перечней особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, ст. 5 Закона Московской области «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области» к

особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям отнесены: сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) более чем на 10%; сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, государственных сортоиспытательных станций и государственных сортоиспытательных участков; искусственно орошаемые сельскохозяйственные угодья и осушаемые земли со стационарными оросительными и закрытыми осушительными системами. В то же время п. 4 ст. 5 указанного регионального Закона установлено, что использование особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, а также для целей дачного строительства не допускается, за исключением случаев, установленных Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Режим особой охраны является характерным для Байкальской природной территории. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об охране озера Байкал» Байкальская природная территория представляет собой территорию, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от него. В целях охраны уникальной экологической системы озера Байкал на Байкальской природной территории устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности (ст. 5). В частности, на

Байкальской природной территории запрещаются или ограничиваются виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал, такие как: химическое загрязнение озера Байкал или его части, а также его водосборной площади; физическое изменение состояния озера Байкал или его части; биологическое загрязнение озера Байкал, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе озера Байкал, в озере Байкал и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером Байкал.

Правительством Российской Федерации ведется перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне охраняемой территории (ст. 6 Федерального закона «Об охране озера Байкал»). К числу таких видов деятельности в настоящее время относятся, в частности: использование лесов с применением опасных для экологической системы озера Байкал средств защиты растений, а также использование авиации при применении средств борьбы с вредителями леса; заготовка древесины, за исключением заготовки древесины в установленном порядке гражданами для собственных нужд, проведение сплошных рубок лесных насаждений, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением проведения санитарно-оздоровительных мероприятий; добыча сырой нефти и природного газа, радиоактивных и металлических руд и др.

Таким образом, определение особенностей правового режима особо охраняемых природных территорий и объектов оказалось распределено по целому ряду законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих экологические отношения. Это не совсем удобно с точки зрения обеспечения доступности информации о том или ином природном

объекте или комплексе, требующих особой охраны, однозначности понимания режима ограничений видов деятельности в отношении таких объектов и комплексов. Кроме того, правовые режимы, установленные для отдельных особо охраняемых объектов, пересекаются (например, если речь идет о защитных лесах в границах особо охраняемых природных территорий).

Целесообразно провести систематизацию правовых норм об особо охраняемых природных территориях и объектах, выделить в режиме особой охраны некие общеобязательные, характерные для всех защищаемых особо объектов черты. Собственно, наличие уже существующей систематизации учтено в ряде природоресурсных актов. Так, п. 3 Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, определено, что леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, используются в соответствии с режимом особой охраны особо охраняемой природной территории и целевым назначением земель, определяемыми лесным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и положением о соответствующей особо охраняемой природной территории. Отсылки к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» сделаны в ст. 112 ЛК РФ относительно правового режима защитных лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, ст. 66 Водного кодекса Российской Федерации применительно к определению правового режима особо охраняемых водных объектов.

Общие результаты такой систематизации уместно было бы поместить в структурно выделенный раздел Федерального закона «Об охране окружающей среды», так как основными элементами особых правовых

режимов являются в любом случае усиленные меры защиты от негативного воздействия природной среды и объектов, принимаемые на соответствующих территориях или в отношении отдельных природных объектов, а также ограничения и запреты на определенные виды деятельности, которые могут отрицательно повлиять на состояние особо охраняемых природных объектов и территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правового режима природных объектов позволило сделать следующие предложения.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 218-ФЗ были внесены изменения в статью 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Она была дополнена пунктом 2.1, который устанавливает, что при определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. При этом порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Внесение указанного изменения в статью 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» было обусловлено необходимостью устранения неопределенности нормативно-правового регулирования отношений, связанных с возмещением вреда, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, выявленной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 02.06.2015 № 12-П. Предполагалось, что норма, предусмотренная пунктом 2.1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», позволит достигнуть надлежащего баланса между законными интересами лица, добросовестно реализующего меры по устранению причиненного вреда окружающей среде, и публичным интересом, состоящим в максимальной компенсации причиненного вреда. В частности, согласно этой норме при определении соответствующим государственным органом на основании утвержденных такс и методик размера вреда, причиненного окружающей среде, подлежащая

уплате в бюджет сумма должна быть уменьшена на фактические затраты по устранению такого вреда, которые понес причинитель вреда.

Однако за время, прошедшее с момента принятия Федерального закона от 23.06.2016 № 218-ФЗ, не были определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные установить порядок и условия учета этих затрат. Соответственно порядок и условия учета затрат до сих пор не установлены.

В связи с этим фактически до сих пор не устранена выявленная Конституционным Судом неопределенность правового регулирования, а реализация установленного законом права природопользователей на зачет затрат при определении размера вреда, причиненного окружающей среде, крайне затруднена и может быть осуществлена только на основании судебного решения по обращению природопользователя.

В целях устранения указанной неопределенности и выполнения по существу постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 02.06.2015 № 12-П предлагаем установить, что порядок и условия учета затрат по устранению причиненного вреда окружающей среде устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды. Предлагаемое наименование федерального органа исполнительной власти применяется в пункте 2 статьи 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Именно Минприроды России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды, утвердило своим приказом от 08.07.2020 № 238 Методику исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, поэтому логично, чтобы указанное министерство

было уполномочено и на установление порядка и условий учета затрат по устранению причиненного вреда окружающей среде.

На основании вышеизложенного, предлагается внести в статью 78 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» изменение, заменив в пункте 2.1 слова «уполномоченными федеральными органами исполнительной власти» словами «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

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, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

3. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 12. - Ст. 1024.

4. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2008 № 2055-р «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды России» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 3. - Ст. 425.

Научная и учебная литература

5. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. 2-е изд. - М.: РЮИД, 2000. - 528 с.

6. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / И.А. Алебастрова. - М.: Юрайт-М, 2001. - 638 с.

7. Багаутдинова, С.Р. Правовой режим земель курортов как земель особо охраняемых территорий и объектов / С.Р. Багаутдинова. - Москва: Отдел оперативной полиграфии ГУЗ, 2018. - 222 с.

8. Боголюбов, С.А. Экологическое право: учебник для вузов / С.А.

Боголюбов. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 1998. - 434 с.

9. Бринчук, М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений / М.М. Бринчук. - Москва: Ин-т государства и права РАН, 2011. - 152 с.

10. Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник для студентов высших учебных заведений / М.М. Бринчук. - Москва: Городец, 2009. - 445 с.

11. Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов / А.К. Голиченков. - Москва: Городец, 2008. - 429 с.

12. Дехтярь, Г.М. Стандартизация, сертификация и классификация в туризме: Учебное пособие / Г.М. Дехтярь. - Москва: Проспект, 2018. - 400 с.

13. Дудко, И.Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: Монография / И.Г. Дудко, И.А. Гагаева. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 278 с.

14. Игитян, М.Ю. Государственно-частное партнерство в современной России: Монография / М.Ю. Игитян, С.Г. Камолов, А.В. Павлюк; Ответственный редактор С.Г. Камолов. - Москва: Издательство Фонда поддержки международных программ. 2017. - 520 с.

15. Калашников, С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / С.В. Калашников. - М.: ДМК Пресс, 2010. - 162 с.

16. Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы: с комментарием / С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2005. - 619 с.

17. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов. - М.: Статут, 2015. - 848 с.

18. Нарутто, С.В. Конституционный судебный процесс: Учебник / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2014. - 4331 с.

19. Петров В.В. Экологическое право: учебник для вузов / В.В. Петров. Москва: БЕК, 1995. 557 с.

20. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев. - М.: Норма, 2006. - 479 с.

21. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции: Монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. - М.: Норма, 2005. - 319 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

22. Балаян, Э.Ю. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации / Э.Ю. Балаян // Российская юстиция. - 2019. - № 11. - С. 18 - 21.

23. Барышников, П.С. Влияние Совета Европы на гражданское процессуальное право России / П.С. Барышников // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 2. - С. 61 - 69.

24. Бриних, В.А. Во что сочинская олимпиада обошлась природе? / В.А. Бриних // Астраханский вестник экологического образования. - 2014. - № 2 (28). - С. 56 - 68.

25. Бычков, И.В. Современные проблемы охраны озера Байкал / И.В. Бычков, И.И. Максимова // Проблемы региональной экологии. - 2016. - № 4. - С. 5 - 9.

26. Вербина, О.Л. Особо охраняемые природные территории: соотношение частных и публичных интересов // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2020. - № 1. - С. 15 - 18.

27. Вербина, О.Л. Отдельные проблемы взимания земельного налога в Российской Федерации / О.Л. Вербина // Муниципальная служба: правовые

вопросы. - 2017. - № 3. - С. 19 - 22.

28. Гуляев, К.С. Доступность практики Европейского суда по правам человека на официальных языках государств - членов Совета Европы (сравнительный анализ) / К.С. Гуляев // Российская хроника Европейского Суда. - 2019. - № 1. - С. 142 - 146.

29. Даниленко, Н.Н. Влияние социальных функций туризма на устойчивое развитие региона (на примере Прибайкалья) / Н.Н. Даниленко, Н.В. Рубцова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). - 2012. - № 6 (86). - С. 47 - 53.

30. Дмитриев, В.С. Вопросы реализации верховенства прав человека / В.С. Дмитриев // Юридический мир. - 2014. - № 5. - С. 12 - 17.

31. Ершов, В.В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В.В. Ершов // Российское правосудие. - 2007. - № 1. - С. 22 – 25.

32. Ефимцева, Т.В. Классификация гостиниц в Российской Федерации / Т.В. Ефимцева // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 11(96). - С. 26 - 31.

33. Зорькин, В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 3. - С. 9 - 15.

34. Ибрагимов, В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве // Экологическое право. - 2020. - № 3. - С. 20 - 23.

35. Ильенко, Е.Н. Понятие и правовой статус национальных парков / Е.Н. Ильенко // Общество и право. - 2014. - № 3 (49). - С. 71 - 73.

36. Ишигеев, В.С. К вопросу об эффективности противодействия преступлениям в сфере экологии / В.С. Ишигеев, А.В. Пузикова, А.Я. Бондарь

// Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. - 2018. - № 4 (87). - С. 46 - 49.

37. Кадралиева, С.С. Экологический туризм / С.С. Кадралиева // Экология России: на пути к инновациям. - 2015. - № 11. - С. 8 - 12.

38. Карпова, Г.А. Классификация в туризме: практика и методология / Г.А. Карпова, Л.В. Хорева // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - 2012. - № 2(74). - С. 66 - 71.

39. Качушкин, С.В. К вопросу о соотношении номинального и фактического правового статуса национальных парков в соответствии с российским законодательством и сложившейся общественной практикой // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 9. - С. 13 - 16.

40. Козлов, Ю.П. О комплексном подходе в решении экологических проблем Байкала / Ю.П. Козлов, Ю.А. Шовкопляс, В.М. Гукасов, В.П. Саловарова // Медицина и высокие технологии. - 2018. - № 2. - С. 21 - 32.

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

42. Комягин, Д.Л. Бюджетные, внебюджетные и суверенные фонды / Д.Л. Комягин, Е.Е. Шевченко // Финансовый вестник. - 2016. - № 4. - С. 42 - 46.

43. Кудактин, А.Н. Создание биосферных полигонов - путь рационального использования ООПТ / А.Н. Кудактин, А.Г. Крохмаль // Фундаментальные исследования. - 2007. - № 12 (ч. 2). - С. 405 - 407.

44. Лунева, Е.В. Государственная политика в сфере рационального природопользования в биосферных полигонах заповедников: правовые проблемы реализации / Е.В. Лунева // Экологическое право. - 2017. - № 1. - С.

8 - 12.

45. Лунева, Е.В. Проблема разграничения ограниченных и изъятых из гражданского оборота земельных участков в особо охраняемых природных территориях / Е.В. Лунева // Правовые вопросы недвижимости. - 2016. - № 1. - С. 23 - 27.

46. Лунева, Е.В. Система ограничения прав на земельные участки в особо охраняемых природных территориях / Е.В. Лунева // Вестник экономики, права и социологии. - 2013. - № 3. - С. 144 - 148.

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

48. Максанова, Л.Б.-Ж. Теоретические основы и практические подходы к определению понятия «инфраструктура туризма» / Л.Б.-Ж. Максанова, С.Ж. Дагданова // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. - 2016. - № 1(175). - С. 124 - 132.

49. Максанова, Л.Б.-Ж., Андреева А.М., Кауров И.А., Будаева Д.Г. Проблемы классификации малых средств размещения в условиях инфраструктурных ограничений (на примере гостевых домов на Байкальской природной территории) // Туризм: право и экономика. - 2020. - № 1. - С. 16 - 21.

50. Мигущенко, О.Н. Кадровая политика: системный подход / О.Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2015. - № 4. - С. 18 - 23.

51. Михеева, А.С. Эколого-экономические проблемы и конфликты природопользования в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (Республика Бурятия) / А.С. Михеева, Л.Б.-Ж. Максанова, Т.И. Абидуева, Т.Б. Бардаханова // География и природные

ресурсы. - 2016. - № 5. - С. 210 - 217.

52. Морозова, Л.А. Влияние глобализации на функции государства / Л.А. Морозова // Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 105 - 106.

53. Надыршин, Е.Р. Результаты надзорной деятельности в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях / Е.Р. Надыршин // Прокурор. - 2016. - № 3. - С. 33 - 35.

54. Никифорова, И.В. Обязательная классификация гостиниц и иных средств размещения как бизнес-процесс (на примере Калининградской области) / И.В. Никифорова, Н.О. Семенчук // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. - 2016. - № 3. - С. 104 - 111.

55. Оленина, Т.Ю. Правовые основы развития экологического туризма как направления экологического просвещения в особо охраняемых природных территориях // Туризм: право и экономика. - 2020. - № 1. - С. 11 - 13.

56. Перевалов, В.Д. Взаимодействие правовых систем: теоретические аспекты / В.Д. Перевалов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 5. - С. 7 - 14.

57. Переплеснина, Е.М. Механизм реализации конституционных предписаний о включении в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации / Е.М. Переплеснина // Международное публичное и частное право. - 2019. - № 3. - С. 38 - 42.

58. Поветкина, Н.А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации / Н.А. Поветкина // Журнал российского права. - 2016. - № 6 (234). - С. 100 - 115.

59. Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное

российское право / Л.П. Рассказов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 56. - С. 19 - 24.

60. Сапоткина, Т.И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда / Т.И. Сапоткина // Арбитражные споры. - 2016. - № 4. - С. 47 - 82.

61. Сивицкий, В.А. Правовой эксперимент и развитие права / В.А. Сивицкий, М.Ю. Сорокин // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2016. - № 4. - С. 15 - 30.

62. Стрембелев, С.В. Гражданско-правовые последствия введения в отношении земельного участка режима особо охраняемой природной территории. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20.03.2018 № 9-КГ17-23 / С.В. Стрембелев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. - 2018. - № 11. - С. 37 - 40.

63. Хромова, Н.М. Вопрос-ответ / Н.М. Хромова // Юрист спешит на помощь. - 2015. - № 2. - С. 46 - 52.