

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ПРОБЛЕМЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ АГРАРНОГО
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА
В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ**

МИНСК
БГУ
2021

УДК 349.4/6
ББК 67.404.96 + 67.407
П78

*Печатается по решению
Редакционно-издательского совета
Белорусского государственного университета*

Авторы:

Т. И. Макарова (предисл., разд. 1.2, 3.7), **А. П. Анисимов** (разд. 2.5),
С. А. Балашенко (разд. 5.2), **С. А. Боголюбов** (разд. 3.3, 4.4),
М. М. Бринчук (разд. 3.1), **Ж. С. Елюбаев** (разд. 3.5), **Т. В. Злотникова** (разд. 3.4),
Н. А. Карпович (разд. 3.2), **В. В. Кванина** (разд. 3.7), **Э. С. Навасардова** (разд. 4.1),
З. Ф. Сафин (разд. 4.2), **В. В. Устюкова** (разд. 2.3), **Е. Э. Ванькович** (разд. 5.2),
М. Н. Гаврилюк (разд. 4.5), **Г. Т. Джабаилдаева** (разд. 3.7),
А. А. Жлоба (разд. 5.4), **Н. В. Кичигин** (разд. 3.6), **И. П. Кузьмич** (разд. 1.1, 2.1),
В. Е. Лизгаро (разд. 1.2, 3.8), **Е. В. Лунева** (разд. 4.2), **О. В. Мороз** (разд. 5.1),
Р. В. Нутрихин (разд. 4.1), **М. В. Пономарев** (разд. 5.3), **Л. А. Самусенко** (разд. 5.6),
В. В. Саскевич (разд. 2.2), **О. А. Хотько** (разд. 5.5), **И. С. Шахрай** (разд. 1.3, 4.3),
Н. А. Шингель (разд. 2.4), **Е. П. Кудрицкая** (разд. 4.3), **М. П. Курилович** (разд. 3.7),
Н. В. Макарова (разд. 4.6), **А. Ю. Мохов** (разд. 2.5), **И. М. Чиж** (разд. 2.6)

Под научной редакцией

Т. И. Макаровой

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *Д. М. Демичев*;
доктор юридических наук, профессор *А. Г. Тиковенко*

Проблемы эффективности аграрного и экологического права в ус-
П78 **ловиях интеграционных процессов / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч.**
ред. Т. И. Макаровой. — Минск : БГУ, 2021. — 515 с.
ISBN 978-985-881-141-9.

Исследуются научные аспекты трансформации аграрного, экологическо-
го и природоресурсного законодательства в связи с созданием Евразийского
экономического союза и его влиянием на развитие национальных правовых
систем государств-членов.

Тексты и нормативные правовые акты приведены по состоянию на 10 сен-
тября 2020 г.

УДК 349.4/6
ББК 67.404.96 + 67.407

ISBN 978-985-881-141-9

© БГУ, 2021

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

- АПК – агропромышленный комплекс
ВТО – Всемирная торговая организация
ГИС – геоинформационные системы
ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза
ДЗЗ – дистанционное зондирование Земли
ЕАЭС, Союз – Евразийский экономический союз
ЕГРН – Единый государственный реестр недвижимости
ЕНК – Единый недвижимый комплекс
ЕС – Европейский союз
ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
ЕЭК – Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП – Единое экономическое пространство
МАРТ – Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь
Минжилкомхоз – Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь
Минздрав – Министерство здравоохранения Республики Беларусь
Минприроды – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь
Минсельхозпрод – Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь
Минстройархитектуры – Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь
Минэкономики – Министерство экономики Республики Беларусь
НАН Беларуси – Национальная академия наук Беларуси
НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НК – Налоговый кодекс Республики Беларусь
ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду
ООН – Организация Объединенных Наций
ОРВ – озоноразрушающие вещества
ОЭЭ – общественная экологическая экспертиза
СНГ – Содружество Независимых Государств
СЭО – стратегическая экологическая оценка
ТС – Таможенный союз
ФАС – Федеральная антимонопольная служба
ЭСХД – экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности

ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2015 г. вступил в силу Договор о создании Евразийского экономического союза как международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Ее членами в настоящее время являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация. ЕАЭС создавался в целях формирования единого экономического пространства и обеспечения скоординированной, согласованной или единой политики в ведущих отраслях экономики. Заявленные цели и задачи ЕАЭС оказывают трансформирующее воздействие на национальное законодательство государств-членов, особенно в тех отраслях, которые непосредственно затрагивает действие Договора о ЕАЭС (сельское хозяйство, энергетика, транспортная деятельность); они затронули и такую связанную с экономикой сферу, как охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

В настоящей монографии исследуются правовые проблемы эффективного действия национального аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Научную значимость предлагаемого издания повышает то обстоятельство, что изучение проблем трансформации национального права и законодательства государств – членов ЕАЭС осуществлялось практически одновременно с формированием нормативных правовых основ самого ЕАЭС. Указанное обстоятельство дало авторам основание не только высказать рекомендации по развитию национального права, но и определить перспективные направления совершенствования правовых основ и институциональной структуры ЕАЭС.

Особая ценность книги состоит в том, что в ней свое видение проблем повышения эффективности национального аграрного и экологического права в связи с созданием и функционированием ЕАЭС высказали ученые из государств – членов ЕАЭС, в первую очередь Российской Федерации.

В монографии нашли отражение результаты научно-исследовательской работы по темам «Эффективность экологического права и законодательства об охране окружающей среды в свете участия Республики Беларусь в интеграционных процессах» и «Совершенствование аграрного законодательства в контексте проведения согласованной агропромышленной политики в Евразийском экономическом союзе», которые выполнялись на кафедре экологического и аграрного права Белорусского государственного университета в рамках подпрограммы «Право» государственной програм-

мы научных исследований «Экономика и гуманитарное развитие белорусского общества» на 2016–2020 гг.

Авторы выражают признательность рецензентам – Дмитрию Михайловичу Демичеву, доктору юридических наук, профессору, заведующему кафедрой теории и истории права Белорусского государственного экономического университета, и Анатолию Герасимовичу Тиковенко, доктору юридических наук, профессору, судье Конституционного Суда Республики Беларусь, заслуженному юристу Республики Беларусь, – за полезные предложения и рекомендации, высказанные в ходе подготовки монографии.

Написание наименований высших государственных органов Республики Беларусь, международных организаций, документов, должностей, званий соответствует рекомендациям Национального центра правовой информации Республики Беларусь: Лингвистический контроль качества подготовки правовых актов [Электронный ресурс]: метод. материалы / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь; сост.: Н. В. Судиловская, А. М. Браусов. Электрон. дан. Минск: НЦПИ, 2016. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО АГРАРНОГО, ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

1.1. Современное аграрное право Республики Беларусь: новые черты и правовые приоритеты

Земледелие — тот вид деятельности, который сопровождает человечество на протяжении всего периода его существования, выступая цивилизационным базисом его развития и сохраняя экономическую значимость до настоящего времени. В свою очередь, термин «аграрный» имеет латинское происхождение (*agrarius*)¹ и в дословном переводе обозначает «земельный, связанный с землепользованием»². Несмотря на всеобщий характер и многообразие форм землепользования в современных условиях, под аграрной сферой в первую очередь подразумевается сельскохозяйственное производство, а под аграрной экономикой — такая отрасль, как сельское хозяйство.

Сельское хозяйство обладает существенной спецификой и играет важную роль в социально-экономическом развитии государства и общества в целом. Удовлетворяя потребности населения в продуктах питания, обеспечивая продовольственную безопасность и независимость страны, сельское хозяйство одновременно для многих отраслей промышленности является источником сырья и рынком сбыта, а для сельских территорий — основой устойчивого развития. Многофункциональное назначение современного сельского хозяйства, его роль в экономическом и экологическом благополучии страны, специфика самих отношений в сфере сельскохозяйственного производства требуют особого подхода к их правовому регулированию,

¹ Этимологический онлайн-словарь русского языка Семенова А. В. [Электронный ресурс]. URL: <https://lexicography.online/etymology/setmyonov/> (дата обращения: 08.06.2020).

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. М., 2010. URL: <https://ozhegov.textologia.ru/> (дата обращения: 09.06.2020).

что находит отражение и закрепление в такой отрасли права, как аграрное право. В целом современное аграрное право Республики Беларусь выступает отражением государственной аграрной политики, квинтэссенцию его содержания составляют нормы аграрного законодательства, а уровень развития отрасли находится в прямой взаимосвязи с развитием аграрно-правовой науки.

У истоков становления белорусского аграрного права стоит плеяда таких известных белорусских ученых, как А. А. Головки, Н. В. Сторожев, И. В. Гуцин, В. А. Круталевич. Их труды¹ в свое время заложили фундамент для формирования теоретико-правовой основы регулирования аграрных отношений, обеспечивший развитие колхозного и сельскохозяйственного права, «правопреемником» которых в дальнейшем стало аграрное право. В результате плодотворной научно-исследовательской деятельности отечественных специалистов в области колхозного и сельскохозяйственного права был внесен весомый вклад в разработку ключевых аграрно-правовых институтов в период развития советской юридической науки. В связи с этим особо следует отметить работы Л. А. Приходько², В. С. Карпика³, Н. А. Ядевич⁴, Л. Н. Молчадской⁵, О. П. Марикова⁶, А. А. Шингеля⁷,

¹ Головки А. А. Деятельность Советов Белоруссии по осуществлению экономической политики в деревне в 1927–1936 годах. Минск, 1968 ; Сторожев Н. В. Правовое положение колхоза на современном этапе (Внутрихозяйственные аспекты). Минск, 1975 ; Гуцин И. В. Право членов колхозов на пенсию. М., 1972 ; Круталевич В. А. Формирование сельского поселения нового типа / под ред. Г. П. Давидюка ; АН БССР, Ин-т философии и права. Минск, 1977.

² Приходько Л. А. Деятельность государственных органов Белоруссии по осуществлению коллективизации сельского хозяйства (1929–1935 гг.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Белорус. гос. ун-т им. В. И. Ленина. Минск, 1968.

³ Карпик В. С. Исполнение договоров контрактации сельскохозяйственной продукции (По материалам БССР) / АН БССР, Ин-т философии и права. Минск, 1975.

⁴ Ядевич Н. И. Правовое регулирование производственно-хозяйственной деятельности межхозяйственных предприятий (организаций) в сельском хозяйстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Минск, 1979 ; Ее же. Договорные отношения сельскохозяйственных предприятий в системе АПК / под ред. З. С. Беляевой ; АН БССР, Ин-т философии и права. Минск, 1991.

⁵ Молчадская Л. Н. Правовые формы управления внутриколхозными производственными подразделениями на современном этапе: по материалам БССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Минск, 1977.

⁶ Мариков О. П. Правовые средства обеспечения трудовой дисциплины членов колхозов. На материалах БССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987.

⁷ Шингель А. А. Законодательство о личном подсобном хозяйстве граждан. Минск, 1984 ; Его же. Право землепользования колхозов и совхозов. Минск, 1980.

Н. В. Пухонта¹, И. И. Веленто², Н. Г. Станкевич³. Для белорусских ученых советского периода было характерно исследование широкого спектра проблем, отражающих аграрную политику государства, которая базировалась на совхозно-колхозной системе производства и праве социалистической собственности. Особое внимание уделялось развитию кооперативных, трудовых и договорных отношений в сельском хозяйстве. Так, среди наиболее актуальных в рассматриваемый период была проблематика коллективизации сельского хозяйства БССР, правового статуса колхозов, прав и обязанностей внутриколхозных органов управления, регулирования внутреннего распорядка в колхозах, соблюдения трудовой дисциплины, пенсионного обеспечения и материальной ответственности колхозников. Не оставались без внимания и вопросы, связанные с правовым обеспечением продовольственной безопасности, развитием сельской местности, межхозяйственной кооперации, семеноводства, сельскохозяйственного землепользования, агрохимического обслуживания сельскохозяйственных предприятий и др.⁴

С обретением Республикой Беларусь независимости начался процесс формирования собственной школы аграрного права, основоположником которой по праву считается известный на постсоветском пространстве ученый Н. В. Сторожев — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси⁵. На базе объединения академической и вузовской науки ему удалось заложить фундамент становления нового поколения исследователей, продолживших кропотливую работу по развитию теоретико-правовых основ регулирования аграрных отношений в целях формирования национальной доктрины аграрного права. Благодаря научным разработкам самого Н. В. Сторожева⁶, а также С. П. Ка-

¹ *Пухонта Н. В.* Семеноводство в СССР: правовые вопросы / под ред. М. И. Козыря. Минск, 1985.

² *Веленто И. И.* Правовое регулирование агрохимического обслуживания сельскохозяйственных предприятий в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права. М., 1983.

³ *Станкевич Н. Г.* Правовое обеспечение Продовольственной программы. Минск, 1986.

⁴ *Кацубо С. П.* О некоторых аспектах развития аграрно-правовой науки в Республике Беларусь // Актуальные проблемы правового регулирования аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве : материалы междунар. науч.-практ. конф., Москва, 31 марта 2010 г. / отв. ред.: Г. Е. Быстров, В. Ф. Понька. М., 2010. С. 274–284.

⁵ *Н. В. Сторожев: жизнь, посвященная науке // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.].* Минск, 2014. С. 8–11.

⁶ *Сторожев Н. В., Кузьмич И. П.* Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть : курс лекций. Минск, 2003.

цубо¹, Н. А. Шингель², И. П. Кузьмич³, В. С. Елисеева⁴, В. В. Саскевич⁵, И. С. Шахрай⁶, И. П. Манкевич⁷, И. М. Чиж⁸, С. А. Дереченика⁹ и других исследователей аграрно-правовая наука получила мощный импульс к развитию и современное содержание, приобретя новые черты в условиях становления независимой правовой системы Республики Беларусь. Результа-

¹ *Кацубо С. П.* Правовое регулирование деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств в Республики Беларусь // Пром.-торговое право. 2000. № 1–2. С. 2–179.

² *Шингель Н. А.* Аграрное право: ответы на экзаменационные вопросы. Минск, 2012; *Ее же.* Правовое регулирование агропромышленного производства в условиях инновационного развития экономики // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед.; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 499–505.

³ *Кузьмич И. П.* Основные направления правового обеспечения развития «зеленой» экономики в сельском хозяйстве // Правовое обеспечение реализации принципов «зеленой» экономики в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская [и др.]; под ред. Е. В. Лаевской. Минск, 2017. С. 143–164.; *Ее же.* Сравнительно-правовой анализ законодательства в сфере животноводства и растениеводства государств — членов Евразийского экономического союза // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. Центр зак-ва и правовых исследований Респ. Беларусь, Ин-т правовых исследований; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 439–446.

⁴ *Елисеев В. С.* Механизм государственно-правового регулирования аграрных отношений в государственном секторе экономики (на примере законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН Беларуси, Ин-т государства и права. Минск, 2002.

⁵ *Саскевич В. В.* К вопросу об источниках правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в Республике Беларусь // Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования агробизнеса: сб. науч. тр. / Беларус. гос. с.-х. акад.; редкол.: П. А. Саскевич (гл. ред.) [и др.]. Горки, 2016. Вып. 1. С. 348–352.

⁶ *Шахрай И. С.* Понятие права сельскохозяйственного природопользования // Право.by. 2009. № 4. С. 128–134.

⁷ *Манкевич И. П.* Некоторые вопросы правового обеспечения продовольственной безопасности Республики Беларусь в контексте развития зеленой экономики // Право в современном белорусском обществе: юбилей. сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск, 2017. Вып. 12. С. 571–578.

⁸ *Чиж И. М.* Виды договоров в сфере реализации сельскохозяйственной продукции // Журн. соц.-экон. и правовых исслед. 2009. № 2. С. 43–58; *Ее же.* О правовом понятии «производитель сельскохозяйственной продукции» // Право.by. 2009. № 2. С. 81–86.

⁹ *Дереченик С. А.* Правовое регулирование производственно-технического обслуживания сельскохозяйственных организаций Республики Беларусь. Минск, 2004.

ты научной деятельности специалистов в области аграрного права нашли отражение в многочисленных публикациях, монографиях¹ и научно-практических комментариях к актам аграрного законодательства².

Под воздействием аграрно-правовой науки совершенствовалась существенная характеристика и самого понятия аграрного права. Одно из наиболее распространенных определений данной отрасли права связано с характеристикой ее как специализированной комплексной отрасли, представляющей собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе осуществления сельскохозяйственной и тесно связанной с ней деятельности³. При этом, как правило, в рамках определения аграрного права подчеркивается видовое разнообразие аграрных отношений, которые охватывают земельные, имущественные, трудовые и организационно-управленческие общественные отношения в сфере сельскохозяйственного производства⁴. Этим обусловлена ключевая особенность общественных отношений в сельском хозяйстве: в совокупности их нельзя отнести к предмету какой-либо из традиционных отраслей права, и в зависимости от конкретного вида и правовой природы основу их регулирования составляют нормы различных отраслей законодательства. Отметим, что такие отношения неразрывно взаимосвязаны. Объединенные одной отраслью экономики, единой спецификой и значимостью, они требуют комплексного

¹ Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / И. П. Кузьмич [и др.] ; под общ. ред. И. П. Кузьмич. Минск, 2013 ; Теоретико-правовые аспекты развития аграрного законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства [Электронный ресурс] / И. П. Кузьмич [и др.]. Минск, 2017 // Электронная библиотека БГУ. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/257018> (дата обращения: 20.03.2019).

² Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 февраля 1991 года «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в редакции Закона от 19 июля 2005 года / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т государства и права. Минск, 2006 ; Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь «О личных подсобных хозяйствах граждан» / И. П. Кузьмич [и др.] ; науч. ред. И. П. Кузьмич. Минск, 2009 ; Садоводческие товарищества: научно-практический комментарий к Положению о садоводческом товариществе, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ» / И. П. Кузьмич [и др.] ; науч. ред. И. П. Кузьмич. Минск, 2014.

³ *Козырь М. Н.* Аграрное право России: проблемы становления и развития. М., 2003. С. 56.

⁴ Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаваронкова. М., 2011. С. 4.

правового регулирования и рассматриваются в аграрном праве в качестве целостного образования. Отсюда вытекает специфика предмета аграрного права как сложного комплекса различных видов общественных отношений, возникающих в сельском хозяйстве. В процессе осуществления сельскохозяйственной деятельности указанные общественные отношения приобретают особое правовое содержание под одновременным воздействием норм как аграрного законодательства, так и других отраслей права. Именно по этой причине аграрное право чаще всего характеризуется как комплексная отрасль права, что в наибольшей степени соответствует ее правовой природе, отражая особенности не только ее предмета, но и ее источников.

Изложенный выше традиционный подход к аграрному праву базируется на теоретической конструкции комплексных отраслей права, наиболее детально разработанной в свое время С. С. Алексеевым¹. Данный подход нашел отражение и в высказываниях известного белорусского ученого С. Г. Дробязко, отмечающего, что «и отрасли права, и отрасли законодательства объективно обусловлены потребностями упорядочения не только однородных отношений, но и их комплексов в соответствующих сферах человеческой деятельности»².

Аграрное право характеризуется также как специализированная отрасль права, поскольку ее предмет ограничен определенной сферой общественных отношений, связанных с конкретной отраслью экономики – сельским хозяйством. В связи с этим аграрно-правовые нормы не являются универсальными (в отличие от норм гражданского, уголовного, трудового и других традиционных отраслей права), учитывают специфику исключительно сферы сельскохозяйственного производства и связанных с ней общественных отношений в рамках реализации государственной аграрной политики и не нацелены на правовое регулирование иных видов экономической деятельности.

Одновременно аграрное право обладает признаками интегрированной отрасли права. В ее рамках объединены в систему не только нормативные правовые акты о сельском хозяйстве, но и ветеринарное законодательство, правовое регулирование отношений в сфере рыбоводства, обеспечения устойчивого развития сельских территорий, продовольственной безопасности. В свете проведения согласованной агропромышленной политики актуальным становится вопрос о роли норм права ЕАЭС в регулировании аграрных отношений.

¹ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 28.

² Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбранные научные работы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта : у 7 т. Мінск, 2001. Т. 3 : Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны. С. 13.

Наличие самостоятельного предмета правового регулирования как главного материального основания разграничения норм права по отраслям, собственных источников, сосредоточенных преимущественно в актах аграрного законодательства, и особого сочетания применяемых к аграрным отношениям методов правового регулирования рассматриваются в качестве ключевых системообразующих факторов выделения аграрного права в отдельную отрасль права. При этом определяющую роль в формировании и развитии аграрного права играет аграрная политика государства. По сути, аграрное право представляет собой правовую форму выражения и закрепления государственной аграрной политики.

От государственной аграрной политики зависят основные направления развития сельского хозяйства и агропромышленного производства. В рамках аграрной политики формулируются цели, задачи и перспективы развития АПК как на краткосрочный, так и на долгосрочный период, что находит отражение в различных программных документах, стратегиях, концепциях и доктринах, а также в нормативных правовых актах, в результате принятия которых аграрная политика приобретает правовое содержание.

Так, в Законе от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» государственная аграрная политика выделена в качестве одного из основных направлений в сфере развития реального сектора экономики и характеризуется как одно из направлений внутренней политики государства, обеспечивающее стимулирование повышения эффективности агропромышленного комплекса на базе совершенствования специализации сельскохозяйственного производства и его организационно-экономической структуры, рационального использования земель и государственной поддержки агропромышленного комплекса. Закрепление данного понятия на законодательном уровне – в Указе Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» – свидетельствует о его значимости и как определенной экономической, социальной, политической, и как правовой категории.

Указом «О государственной аграрной политике» не только определено понятие, но и сформулированы основные цели и принципы государственной аграрной политики.

В качестве основных целей государственной аграрной политики обозначены:

- повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для обеспечения сбалансированности внутреннего продовольственного рынка и наращивания экспортного потенциала;

- формирование эффективного рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с развитой инфраструктурой, в том числе путем поэтапного перехода к свободному ценообразованию, повышения эффективности производственно-экономической деятельности субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства;

- создание благоприятного инвестиционного климата и увеличение объема инвестиций в агропромышленный комплекс;

- содействие структурным изменениям в агропромышленном комплексе, включая изменения внутрипроизводственных и имущественных отношений, обеспечивающее свободное развитие всех форм собственности;

- поддержание паритета индекса цен на промышленную продукцию, работы (услуги), используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями, и индекса цен на сельскохозяйственную продукцию;

- обеспечение права граждан на достаточное питание, в том числе путем оказания внутренней продовольственной помощи нуждающейся части населения;

- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;

- сохранение и воспроизводство природных ресурсов, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Названные цели государственной аграрной политики подчеркивают значимость аграрной сферы для обеспечения экономической, экологической и продовольственной безопасности страны, устойчивого развития сельских территорий, а также акцентируют внимание на наиболее проблемных аспектах функционирования АПК, тем самым формируя наиболее актуальные направления совершенствования аграрного законодательства.

В основе государственной аграрной политики лежат следующие принципы:

- единство рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке;

- участие в государственных программах в агропромышленном комплексе субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, в целях реализации инвестиционных проектов на условиях конкурса;

- последовательность мер государственной поддержки агропромышленного комплекса.

Таким образом, обеспечение субъектам аграрных отношений равного доступа на рынок страны на всей ее территории, программно-целевое

развитие отрасли, участие субъектов АПК в государственных программах на конкурсной основе, а также наличие мер государственной поддержки – основа современной аграрной политики Республики Беларусь и правового регулирования аграрных отношений.

Существенное влияние на содержание национальной аграрной политики в последнее время оказывает право ЕАЭС. В соответствии с Договором о ЕАЭС (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) на его территории предусмотрено проведение согласованной (скоординированной) агропромышленной политики. Основной целью такой политики является эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Решение задач согласованной агропромышленной политики предполагает использование механизмов межгосударственного взаимодействия по таким основным направлениям, как:

- 1) прогнозирование в агропромышленном комплексе;
- 2) государственная поддержка сельского хозяйства;
- 3) регулирование общего аграрного рынка;
- 4) единые требования в сфере производства и обращения продукции;
- 5) развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- 6) научное и инновационное развитие агропромышленного комплекса;
- 7) интегрированное информационное обеспечение агропромышленного комплекса.

Одновременно в рамках ЕАЭС осуществляется проведение согласованной политики в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.

В свете новых мировых тенденций развития сельского хозяйства, ужесточения требований к качеству продуктов питания и технологиям, в условиях проведения согласованной агропромышленной политики в рамках ЕАЭС для обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства и поддержания его конкурентоспособности национальная аграрная политика должна своевременно и адекватно реагировать на постоянно меняющееся состояние продовольственных рынков и систематически возникающие угрозы в сфере агропромышленного производства (экономические, экологические, природно-климатические, ветеринарные, фитосанитарные и т. п.). Для постоянного присутствия и усиления позиций на мировом сельскохозяйственном рынке необходимо предвидеть и развивать но-

вые перспективные направления в области сельского хозяйства, проводить научно обоснованную национальную аграрную политику, иметь развитое аграрное законодательство.

Для характеристики аграрного права существенное значение имеет определение ключевого критерия, позволяющего очертить и конкретизировать круг общественных отношений, составляющих предмет данной отрасли. Преимущественно в качестве такого критерия называется сельскохозяйственная деятельность как сфера производства сельскохозяйственной продукции, а также ее переработки и реализации непосредственно самими производителями. Однако в аграрно-правовой науке при определении сферы правового регулирования отрасли аграрного права нашли отражение различные точки зрения. С одной стороны, нередко предмет аграрного права характеризуется широко, а именно как «разнообразные по характеру и содержанию общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления сельскохозяйственной деятельности и агропромышленного производства»¹. Как отмечает Н. А. Шингель, «сфера аграрных отношений охватывает все отрасли АПК. Единство этих отношений определяется тем, что материальной основой их возникновения и функционирования является единый процесс агропромышленного производства, который включает сельскохозяйственную деятельность юридических и физических лиц по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции и смежные виды деятельности, охватывающие также производство продовольствия, обслуживание сельскохозяйственных производителей и др.»². В то же время существует и иная точка зрения: аграрное право не охватывает и не включает в свой предмет всей совокупности отношений, возникающих в системе агропромышленного комплекса³. Сельскохозяйственная деятельность, под которой понимается производство, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции, выделяется в качестве основного объекта большинством авторов, занимающихся проблемами аграрного права⁴.

Не менее разнообразна терминология, используемая в актах аграрного законодательства. «Сельское хозяйство», «сельскохозяйственное про-

¹ Шингель Н. А. Аграрное право: ответы на экзаменационные вопросы. 2-е изд., перераб. и доп. Минск, 2008. С. 7.

² Там же. С. 8.

³ Сторожев Н. В., Кузьмич И. П. Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть. С. 5.

⁴ Манкевич И. П. Аграрное право : учеб.-метод. пособие. Минск, 2009 ; Сторожев Н. В., Кузьмич И. П. Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть ; Кондаревич О. С. Аграрное право : учеб.-метод. комплекс. 4-е изд., перераб. и доп. / Мин. ин-т упр. Минск, 2008 ; Тимчишен Ю. Е. Аграрное право Республики Беларусь : курс лекций. Барановичи, 2006.

изводство», «сельскохозяйственная деятельность», «агропромышленное производство», «агропромышленный комплекс» – наиболее обобщающие понятия, которые нередко применяются в нормативных правовых актах, регулирующих аграрные отношения. Проблема правовой определенности и формирования единообразного понятийного аппарата является одной из наиболее актуальных в сфере развития аграрного законодательства и современной науки аграрного права.

Несомненно, аграрные отношения представляют собой сложный и неоднородный комплекс общественных отношений, а в контексте обозначенных целей и задач государственной аграрной политики, связанных с развитием агропромышленного комплекса в целом, дискуссионность вопроса о границах предмета аграрного права не утрачивает актуальности.

Содержание большинства современных аграрно-правовых институтов, а также исторически сложившаяся и объективно обусловленная развитием аграрного законодательства и аграрно-правовой науки система аграрного права свидетельствует о наиболее оптимальном использовании в качестве ключевого критерия, позволяющего очертить предмет аграрного права, понятия «сельское хозяйство».

Сопоставление круга общественных отношений, охватываемых понятиями «сельское хозяйство» и «агропромышленный комплекс», дает возможность выявить те существенные различия, которые свидетельствуют в пользу ограничения предмета аграрного права в рамках осуществления преимущественно сельскохозяйственной деятельности. Так, под сельским хозяйством понимаются виды экономической деятельности, которые в соответствии с общегосударственным классификатором Республики Беларусь относятся к секции А «Сельское, лесное и рыбное хозяйство», разделу 01 в части «Растениеводство и животноводство»¹. Сюда относится деятельность по выращиванию сельскохозяйственных культур, выращиванию и разведению сельскохозяйственных животных. Она включает производство продукции растительного и животного происхождения, в том числе генетически модифицированной и экологически чистой (выращенной без использования удобрений и химикатов) продукции.

Для сравнения: агропромышленный комплекс Республики Беларусь в экономической науке характеризуется как крупнейшее межотраслевое образование, объединяющее комплекс отраслей народного хозяйства: сельское хозяйство, пищевую, молочную, мясную, комбикормовую, легкую промышленность (в части переработки сельскохозяйственного сырья),

¹ Общегосударственный классификатор Республики Беларусь ОКРБ 005-2011 «Виды экономической деятельности»: утв. постановлением Гос. ком. по стандартизации Респ. Беларусь, 5 дек. 2011 г., № 85.

сельскохозяйственное машиностроение и строительство, материально-техническое обеспечение и агросервис¹. На законодательном уровне единый подход в определении агропромышленного комплекса так и не сложился. Используемые же в нормативных правовых актах понятия «организации агропромышленного комплекса», «субъекты, осуществляющие деятельность в области агропромышленного производства» не совпадают в полном объеме по содержанию, так как нацелены на реализацию положений исключительно указанных актов законодательства. В целом сфера агропромышленного производства, объединяя несколько отраслей экономики, настолько обширна и разнообразна, что делает затруднительным определение границ предмета аграрного права, формирование правовых институтов и построение целостной системы отрасли права.

В свою очередь, понятие «сельское хозяйство» имеет конкретное правовое содержание, позволяющее установить принадлежность того или иного вида экономической деятельности к сельскохозяйственной с помощью общегосударственного классификатора, а также охарактеризовать всю совокупность отношений, складывающихся в рамках данной отрасли экономики. Специфика и значимость этих отношений столь существенны, что порождают объективную потребность в специальном правовом регулировании, о чем свидетельствует содержание аграрного законодательства.

Следовательно, сельское хозяйство в части регулирования организации и осуществления сельскохозяйственной деятельности выступает основным объектом, придающим единство и объединяющим разнообразные общественные отношения, которые составляют предмет аграрного права. Причем в рамках аграрного права сельское хозяйство рассматривается с учетом трех значимых аспектов, характерных для указанной сферы экономики: экономического, экологического и социального. С одной стороны, сельскохозяйственная деятельность представляет собой сугубо экономические отношения, на урегулирование которых в первую очередь нацелено аграрное законодательство. С другой стороны, в основе сельскохозяйственного производства лежит использование ресурсов растительного и животного происхождения, компонентов природной среды, а особенности природно-климатических условий во многом определяют возможности и направления развития этой отрасли экономики. По этой причине экологическая составляющая (взаимосвязь сельского хозяйства и природной среды) выступает неотъемлемым элементом аграрной политики государства, что, в свою очередь, отражается и на содержании отрасли аграрного права, построении ее правовых институтов.

¹ *Бусел И. П., Малихтарович П. И.* Экономика сельского хозяйства : учеб. пособие. Минск, 2014. С. 23.

Социальный аспект обусловлен возрастающей актуальностью проблем социальной сферы села и сельской местности. Правовое обеспечение устойчивого развития сельских территорий давно оформилось в самостоятельное направление правового регулирования, стало предметом исследования науки аграрного права. Находясь в неразрывной взаимосвязи со сферой сельскохозяйственного производства, обеспечение устойчивого развития сельских территорий выступает не менее значимой составной частью аграрной политики государства наряду с сельским хозяйством, оказывая влияние на содержание и структуру отрасли аграрного права.

Таким образом, аграрное право Республики Беларусь — динамично развивающаяся отрасль права, для которой характерно постоянное совершенствование содержания аграрно-правовых институтов и появление новых, что обусловлено объективной потребностью систематического обновления основных целей и задач государственной аграрной политики.

Соответствуя современным потребностям развития аграрной экономики, процесс постепенного расширения и обновления предмета аграрного права, как и отрасли в целом, в последнее время приобретает трансформационный характер, что является следствием усиления межгосударственных интеграционных процессов, активным участником которых выступает Республика Беларусь. Проведение согласованной агропромышленной политики на территории ЕАЭС привело к возникновению нового уровня правового регулирования аграрных отношений и, как следствие, запустило процесс трансформации значительной части аграрно-правовых институтов, содержание которых напрямую зависит или определяется воздействием норм права ЕАЭС. В свете развития экспортно ориентированной аграрной экономики необходимость соответствия международным требованиям, предъявляемым к производству и качеству сельскохозяйственной продукции, стала одним из наиболее существенных критериев и принципов преобразования совокупности аграрно-правовых норм.

В итоге место аграрного права в правовой системе можно охарактеризовать с учетом нескольких позиций, сформировавшихся в юридической науке в отношении данной отрасли права. Одна из них связана с признанием существования комплексных отраслей права, в ее рамках аграрное право рассматривается в качестве отрасли второго уровня, в виде вторичного правового образования наряду с традиционными отраслями права. Представленный подход позволяет подчеркнуть особую правовую природу аграрного права, отражает специфику ее предмета и источников.

Действительно, определенная часть аграрных отношений регулируется и как следствие аграрно-правовых институтов формируется посредством объединения норм различных отраслей права. При этом их межотраслевое взаимодействие позволяет обеспечить наиболее эффективное правовое регу-

лирование аграрных отношений. В то же время активное развитие аграрного законодательства позволяет формировать правовые институты преимущественно из норм одной отраслевой принадлежности, поскольку их принятие изначально было нацелено на регулирование исключительно аграрных отношений (законодательство в сфере государственной поддержки сельского хозяйства, племенного дела, семеноводства, карантина и защиты растений, обеспечения идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных, производства органической продукции и др.).

Кроме того, в аграрно-правовой науке сформировалась точка зрения, основанная на рассмотрении аграрного права в качестве самостоятельной специализированной отрасли права, без разделения отраслей права на определенные уровни. Например, профессор А. И. Бобылев, подчеркивая самостоятельность отрасли аграрного права, характеризовал ее как «совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по организации и деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей присущими ей методами, основанную на определенных правовых принципах и обладающую самостоятельными источниками права»¹. Ученый отмечал заинтересованность общества и государства в упорядочении данного вида общественных отношений.

Вне зависимости от характеристики правовой природы аграрного права как отрасли права необходимость правового упорядочения общественных отношений в аграрной сфере в целях реализации аграрной политики государства выступает объективной реальностью и не может быть обеспечена без создания единой правовой основы, пронизанной определенными принципами и методами правового регулирования, учитывающими специфику рассматриваемой сферы общественных отношений.

Таким образом, современное аграрное право Республики Беларусь, выступая правовой формой выражения и закрепления государственной аграрной политики, представляет собой совокупность правовых норм, системно взаимосвязанных и объединенных одной сферой общественных отношений, возникающих в рамках функционирования такой отрасли экономики, как сельское хозяйство, с учетом ее тесной взаимосвязи с агропромышленным производством и влияния на сельские территории в контексте устойчивого развития.

Процесс трансформации аграрного права в связи с возникновением новых социально-экономических условий функционирования аграрной экономики существенно повлиял на качество, содержание и систему источников аграрного права.

¹ Бобылев А. И. Аграрное право – отрасль российской системы права // Аграр. и земель. право. 2006. № 2. С. 18–24.

Так, наиболее значительным результатом межгосударственной интеграции стало появление нового уровня регулирования аграрных отношений — наднационального. Нормы права ЕАЭС как источник аграрного права — новая правовая реальность, которая затронула сферу государственной поддержки сельского хозяйства, контроля и надзора, применения ветеринарных и фитосанитарных мер, установления требований к обращению сельскохозяйственной продукции и обеспечению ее безопасности.

В результате аграрная политика и, как следствие, аграрное законодательство перестали быть делом исключительно внутрисударственным, что обусловлено наличием у Республики Беларусь обязательств в рамках членства в различных международных организациях (в первую очередь в ЕАЭС), а также формированием экспортно ориентированной аграрной экономики.

Изменение качества и содержания аграрного законодательства под воздействием международных стандартов и требований в сфере сельского хозяйства, сформулированных в рамках деятельности различных международных организаций в аграрной сфере, — еще одна характерная черта современных источников аграрного права. Так, при разработке аграрно-правовых норм учитываются рекомендации Комиссии Кодекса Алиментариус, Кодекса охраны здоровья наземных животных МЭБ, нормы Конвенции о карантине и защите растений и др. Есть примеры, когда нормативные правовые акты в аграрной сфере разрабатываются в соответствии с нормами права других государств (например, директивами Совета Европейского союза, регламентами Комиссии Европейского союза, постановлениями Европейского Парламента и Совета)¹.

Ярко выраженный характер приобрела тенденция экологизации источников аграрного права², что обусловлено развитием зеленой экономики, из-

¹ См., например: Ветеринарно-санитарные правила проведения исследований на наличие запрещенных веществ и превышения максимально допустимых уровней остаточных количеств ветеринарных препаратов, других химических соединений в живых животных, продуктах животного происхождения [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 28 марта 2012 г., № 18 : в ред. от 30 дек. 2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Ветеринарно-санитарные правила профилактики и борьбы с ящуром [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 авг. 2013 г., № 758 : в ред. от 3 июня 2020 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² Кузьмич И. П. Правовое обеспечение экологизации аграрного законодательства в контексте устойчивого развития сельского хозяйства // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск, 2016. Вып. 11. С. 355–361.

менением правовых мер государственной поддержки сельского хозяйства, возможностями производства органической продукции, распространением агроэкотуризма. Все это привело к включению правовых норм экологической направленности в акты аграрного законодательства. Указанная тенденция, как предполагается, будет только усиливаться, в том числе в связи с перспективами членства Республики Беларусь в ВТО.

За период существования нашей страны как независимого государства аграрное законодательство приобрело качественно новое содержание, создав необходимую институциональную среду для развития экспортно ориентированной аграрной экономики. В результате в рамках современного аграрного права сложилась трехуровневая система источников, которая включает нормы национального, наднационального и международного права¹. Осуществление согласованного взаимодействия названных норм в процессе законотворчества и в правоприменительной практике в целях обеспечения баланса национальных и наднациональных интересов — основа эффективности правового регулирования аграрных отношений и одна из ключевых задач аграрно-правовой науки.

Подводя итог изложенному выше, констатируем следующее. Современное аграрное право, выступая правовой основой функционирования аграрной экономики, представляет собой динамично развивающуюся отрасль, для которой характерно постоянное совершенствование содержания в соответствии с проводимой государственной аграрной политикой.

Кардинальное переосмысление оценки значимости сельского хозяйства для государства и общества в целом, влияния аграрного законодательства на жизнь обычного человека существенно изменило соотношение приоритетов в регулировании аграрных отношений. Помимо детальной регламентации процесса и условий производства сельскохозяйственной продукции аграрно-правовые нормы лежат в основе обеспечения продовольственной безопасности государства, устойчивого регионального развития (сельской местности), производства качественных и безопасных продуктов питания, защиты территории от угроз ветеринарного и фитосанитарного характера, тем самым обеспечивая комплексное правовое воздействие на важнейшие сферы человеческой жизни, напрямую либо опосредованно влияя на питание, здоровье, доходы, занятость и условия проживания значительной части населения страны. Находясь в тесной взаимосвязи с нормами эко-

¹ О существовании наднационального правового регулирования говорится, например, в следующем нормативно-правовом акте: О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2019 году [Электронный ресурс] : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 11 марта 2020 г., № Р-1211/2020 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 18.03.2020. 6/1737.

логического и природоресурсного права, правовое регулирование аграрных отношений базируется на принципах рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды с учетом потребности в сохранении ландшафтного и агробиоразнообразия и поддержания территории страны в надлежащем санитарно-эпидемиологическом состоянии. Таким образом, применение междисциплинарного и комплексного подхода при изучении аграрных правоотношений – один из ключевых методов научного познания предмета аграрного права.

Особенности развития отрасли аграрного права обусловлены проводимой государственной аграрной политикой, которая находит закрепление и отражение в законодательстве, влияя на содержание традиционных и возникновение новых аграрно-правовых институтов, способствуя преобразованию аграрных отношений с учетом целей и задач, которые определены в качестве ключевых на том или ином этапе развития отрасли аграрной экономики.

Среди основных тенденций и новых черт, присущих современному аграрному праву, отметим прежде всего существенное расширение предмета данной отрасли права в связи с появлением новых видов общественных отношений, активными либо основными участниками которых выступают производители сельскохозяйственной продукции (агролизинг, агрострахование, органическое сельское хозяйство, развитие генно-инженерной деятельности, внедрение правовых механизмов идентификации сельскохозяйственных животных, агротуризм и др.). Указанное расширение повлияло как на организационно-правовые формы хозяйствования, так и на производственные процессы, достаточно детальная правовая регламентация которых стала еще одной из характерных черт современного аграрного права.

Формирование экспортно ориентированной аграрной экономики повлекло изменение аграрного законодательства в направлении соответствия международным стандартам и требованиям в части обеспечения надлежащего качества и безопасности производимой сельскохозяйственной продукции, перестройки системы контроля и надзора в данной сфере, создания правовых условий для вовлечения субъектов аграрных правоотношений во внешнеэкономическую деятельность.

Существенное влияние на развитие аграрного права оказывают процессы межгосударственной интеграции. Проведение согласованной агропромышленной политики на территории ЕАЭС привело к возникновению нового уровня правового регулирования аграрных отношений, изменив тем самым систему источников аграрного права и, как следствие, запустив процесс трансформации значительной части аграрно-правовых институтов, содержание которых уже напрямую зависит или определяется под воздействием норм права ЕАЭС.

Одновременно можно предположить, что наметившиеся темпы развития правового регулирования аграрных отношений на территории ЕАЭС, изменение соотношения норм национального законодательства и права ЕАЭС в данной сфере, существенное влияние процесса реализации согласованной агропромышленной политики на развитие аграрного законодательства государств – членов ЕАЭС свидетельствуют о глобальности процесса трансформации аграрного права на значительной части постсоветского пространства и возникновении в ближайшей перспективе нового правового образования – аграрного права ЕАЭС.

Перспективы развития национальной аграрно-правовой науки также взаимосвязаны с формированием экспортно ориентированной аграрной экономики, усилением процессов межгосударственной интеграции и возможностью членства Республики Беларусь в ВТО. В связи с этим не случайно ключевыми и наиболее востребованными направлениями аграрно-правовых научных исследований стали проблемы, связанные с совершенствованием аграрного законодательства в сфере государственной поддержки сельского хозяйства, обеспечения ветеринарной безопасности, карантина и защиты растений, обращения на рынке ЕАЭС сельскохозяйственной продукции, в том числе племенных животных, семян, средств защиты растений, кормов и кормовых добавок и т. д., в отношении которой в рамках аграрного законодательства установлен особый правовой режим.

Становление конкурентоспособного экологически безопасного сельского хозяйства и его интеллектуализация на основе перехода к цифровой модели развития сельскохозяйственного производства, позволяющие снизить его ресурсоемкость, нарастить объемы выпуска и экспорта высококачественной продукции, обозначены в качестве стратегической цели в новой Концепции Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 года¹. Экологизация сельскохозяйственного производства, внедрение инновационных технологий, формирование развитой цифровой информационной инфраструктуры агропродовольственного рынка, автоматизация и роботизация технологических процессов, внедрение адаптивно-ландшафтных систем земледелия, широкое применение нанопрепаратов, используемых в качестве микроудобрений, развитие точного и биоорганического земледелия, распространение биотехнологий – те направления, которые в ближайшее время потребуют от законодателя надлежащего правового обеспечения и окажут непосредственное воздей-

¹ Концепция Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Беларусь. URL: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/ObsugdaemNPA/Kontseptsija-na-sajt.pdf> (дата обращения: 09.06.2020).

стве на содержание аграрно-правовых норм, в том числе с ярко выраженным приоритетом их экологизации.

Таким образом, современное развитие аграрно-правовой науки и отрасли аграрного права способствует претворению в жизнь аграрной политики государства, позволяет охватить единым правовым регулированием общественные отношения в аграрной сфере, направлено на активизацию научных разработок по актуальным аграрно-правовым проблемам и подготовку специалистов, способных эффективно защитить нарушенные права сельскохозяйственных организаций и граждан в сфере аграрного предпринимательства. Изучение современного аграрного права дает знания не только в части определения правового статуса производителей сельскохозяйственной продукции, особенностей правового регулирования отношений по ее производству и реализации, но и о правовых механизмах, лежащих в основе обеспечения продовольственной безопасности страны, устойчивого развития сельских территорий, установленных требований к качеству и безопасности производимых продуктов питания. В рамках преподавания учебной дисциплины по аграрному праву подчеркивается значимость аграрного законодательства для сохранения агробιοразнообразия, предотвращения угроз в ветеринарной и фитосанитарной сферах, масштаб которых имеет важное национальное и межгосударственное значение. В ходе познания процесса регулирования аграрных отношений на практике студенты знакомятся с воздействием норм права ЕАЭС на аграрное законодательство в абсолютно новых для страны условиях — условиях проведения согласованной агропромышленной политики.

1.2. Теоретико-методологические начала эколого-правовой науки и их влияние на эффективность законодательства об охране окружающей среды

Окружающая среда как сфера правового регулирования предстает в виде сложной природно-социальной системы, в которой осуществляется взаимодействие человека с его средой обитания. Эта область общественной жизни постоянно воспроизводит новые виды и формы социально значимой деятельности. Среди них — связанные с использованием природной среды для обеспечения человека всем необходимым, а также ответные меры, которые являются экологической реакцией на ее изменения. Расширение пространства взаимодействия общества с окружающей средой во многом обусловлено развитием естественных и технических наук, поскольку они создают

инновационные способы использования и изменения природы, что отражается на качестве правового регулирования данной области общественных отношений и оказывает влияние на эффективное правоприменение.

Разнообразие общественных экологических отношений демонстрирует, что для их всеобъемлющего правового регулирования норм, принимаемых исключительно для обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в процессе ведения хозяйственной деятельности, недостает. Ученые предлагают указанный недостаток восполнять положениями иных отраслей законодательства (в первую очередь гражданского, административного) в виде комплексного¹ или субсидиарного² правового регулирования, а также опираться на подходы, обусловленные необходимостью «экологизации» смежных правовых институтов³. Однако такой подход ограничен имманентными свойствами названных отраслей, к тому же позволяет воспользоваться им для устранения дефектов правового регулирования лишь на краткий период времени, поскольку, как правило, приводит к соответствующим коррективам в этих отраслях законодательства. Описанная ситуация создает некий замкнутый круг нерешаемых годами проблем, в то время как анализ качества нормотворчества и его эффективности в отношении расширяющегося экологического пространства представляется возможным из иного ракурса — методологического.

Исследования, проводимые отраслевой правовой наукой, используют в качестве преимущественного метода аналитическую юриспруденцию, в основе которой лежит теория позитивного права⁴. Такой методологический подход, сформированный еще советской правовой школой, логичен и обоснован. Он формирует детальную картину правового регулирования определенной области общественных отношений, а изучение практики правоприменения демонстрирует направления, в которых законодательство развивается, что, в свою очередь, позволяет выработать рекомендации по его совершенствованию. Очевидно, что указанный метод, апро-

¹ *Бринчук М. М.* Комплексность как принцип экологического права // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.] ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск, 2009. Вып. 4. С. 376–392.

² *Елюбаев Ж. С.* Субсидиарное применение правовых норм при регулировании отношений в сфере недропользования // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2014. С. 30–32.

³ *Петров В. В.* Экологическое право России : учеб. для вузов. М., 1995. С. 95–96.

⁴ *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 152–162 ; Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. Минск, 2014. С. 23–28.

бирванный в многочисленных отечественных научных исследованиях, оптимален в условиях единства доктринального подхода в отношении самой природы права, его сущности; и он утрачивает свойства всеохватывающего метода, как только исчезает единая для него платформа — единство в понимании источника права.

В теоретико-правовой литературе такое явление определяют как «концептуально-методологический кризис в юриспруденции»¹. Представляется, что по этой причине в юридической науке государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, в переломный цивилизационный период на смену позитивизму приходит постпозитивизм, в арсенале которого — множество концепций, объединенных рационализмом в познании права. Для понимания сущности методологического разнообразия в рамках одного методологического подхода необходимо видеть предмет, который исследуется при помощи этой методологии.

В юридической науке таким предметом выступает право, воспринимаемое с учетом масштаба исследования как: а) общественное явление, т. е. право как таковое; б) правовое регулирование в целом как способ приведения права в действие всякий раз, когда в этом возникает потребность; в) отдельные отрасли права с присущими им кругом общественных отношений, методом и принципами, в рамках которых далее анализируются институты и отдельные нормы права. Таким образом, в зависимости от степени приближения (масштаба) предмет исследования расширяется или сужается, а значит, и применяемый метод не может быть одинаков. Другими словами, методология предстает как совокупность методологических приемов различного уровня обобщения, и это актуализирует проблему выявления общих начал их взаимодействия.

На вопрос: «Какими новыми методологическими приемами должна быть пополнена традиционная для современной правовой науки аналитическая юриспруденция в ходе исследования нормативного правового материала в целях совершенствования законодательства?» — нет однозначного ответа. При этом теоретики указывают на необходимость «методологического плюрализма» при изучении «правовой реальности»². Обращаем внимание, что исследования методологии экологического права, проводимые нами ранее, были направлены: на изучение эколого-правового статуса человека и гражданина в качестве конструктивного, системообразующего элемента экологического права, ключевым элементом которого является

¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. С. 161.

² *Общая теория права и государства* : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 239–240.

право человека на благоприятную окружающую среду¹; изучение доктрины международного права окружающей среды² и разработку доктринальных основ национального экологического права³, в том числе с учетом стратегии устойчивого развития⁴; обоснование методологических основ эколого-правовых исследований с позиций правопонимания⁵ и возможностей применения методов, направленных на выявление юридических дефектов⁶, препятствующих системному регулированию отношений в области охраны окружающей среды⁷; обоснование понятия и содержания правовых механизмов охраны окружающей среды, формирующих основные направления и методы природоохранной деятельности⁸.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что изучение методологии экологического права как присущих этой отрасли юридической науки особых методов осуществляется на двух уровнях: общеметодологическом — создающем мировоззренческую позицию, и при-

¹ Макарова Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004.

² Макарова Т. И. Доктрина международного права окружающей среды: формирование, основы, содержание // Евраз. юрид. журн. 2013. № 10. С. 51–54.

³ Макарова Т. И. Доктрина экологического права: формирование, содержание, отражение в законодательстве Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2014. Вып. 9. С. 62–65.

⁴ Макарова Т. И. Теоретические и прикладные проблемы закрепления принципа устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2011. Вып. 6. С. 352–356.

⁵ Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Методология экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов // Генетические закономерности права : сб. науч. тр., посвящ. 90-летию со дня рождения проф. С. Г. Дробязко / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2013. С. 203–209.

⁶ Макарова Т. И. Дефекты экологического права: постановка проблемы // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2011. Вып. 7. С. 402–408.

⁷ Макарова Т. И. Системные дефекты правового регулирования экологических отношений и способы их преодоления // Аграр. и земел. право. 2012. № 5 (89). С. 26–29.

⁸ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск, 2016.

кладном — определяющем способы и средства познания права. На современном этапе общетеоретическую основу развития экологического права составляет доктрина устойчивого развития, представляющая собой основу цивилизационного подхода к обеспечению политики в сфере охраны окружающей среды, а также в областях экономического и социального развития. Прикладной аспект методологии экологического права, формирующий организационный и правовой инструментарий, применяемый данной отраслью правовой науки, включает: а) имеющие самостоятельное содержание и взаимодействующие между собой механизмы охраны окружающей среды (организационный, экономический и идеологический); б) комплексность экологического права как прикладной методологический инструмент, позволяющий обеспечивать взаимодействие экологических и иноотраслевых норм, регулирующих экологические отношения, на основании принципа взаимодействия общей и специальной норм. Но именно изучение особенностей механизма эколого-правового регулирования подвело нас к использованию методологии юридического инструментализма в ее прикладном аспекте, что в целом согласуется с представлениями об этом методологическом направлении как связываемом с социологией права¹, которая, в свою очередь, ассоциируется с англо-американской правовой системой со свойственным ей прагматическим подходом².

В самом общем плане использование методологии инструментализма предполагает рассмотрение научных правовых категорий, отдельных институтов в качестве инструментов, необходимых для понимания и толкования права как институционального образования, что позволяет выявить «формальные и структурные требования к законодательству и минимизировать возможные несовершенства создаваемых норм и институтов, выделить приоритетные направления совершенствования национального законодательства, использовав для этого наиболее подходящие соответствующие нормотворческие инструменты и методы»³. Мы полагаем возможным использование методологии инструментализма как в ее традиционном понимании — для анализа институтов экологического права в качестве своеобразных инструментов охраны окружающей среды, так и по принципу «от обратного», т. е. на основе знания о формах и способах природоохран-

¹ *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. С. 161—162.

² *Саммерс С. Р.* Господствующая правовая теория в США // Совет. государство и право. 1989. № 7. С. 109—116.

³ *Гарбузова Е. В.* Инструментальный подход в совершенствовании национального законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Белорус. гос. ун-т. Минск, 2012. С. 11.

ной деятельности выявлять новые области общественных экологических отношений, нуждающихся в юридическом оформлении. Это становится возможным в силу того, что анализ с позиции теории инструментализма представляет собой формализованный взгляд на правовое регулирование, позволяющий увидеть применимость и приемлемость отдельных инструментов, как существующих, так и потенциально возможных для закрепления с целью оптимального регулирования экологических отношений¹.

Ранее мы обратили внимание как на специфическую черту формирования предмета экологического права *на расширение пространства взаимодействия общества с окружающей средой*, обусловленное развитием естественных наук (экология, биология, химия, физика) и технологий, которые и создают новые средства и способы воздействия на окружающую среду, а значит, влекут формирование новых инструментов ее охраны, нуждающихся в соответствующем правовом оформлении. Инструментальному анализу подлежит как сам эколого-правовой механизм в виде своего рода свободной (корпускулярной) системы, так и его отдельные элементы (правовые институты), определенным образом взаимодействующие внутри этой системы, связующим звеном которой является цель ее появления и функционирования. В преамбуле Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» читаем следующую формулу: «Охрана окружающей среды является неотъемлемым условием обеспечения экологической безопасности, устойчивого экономического и социального развития общества. Настоящий Закон устанавливает правовые основы охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направлен на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду».

Итак, с позиций закона цель — обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, а сама охрана окружающей среды — «неотъемлемое условие обеспечения экологической безопасности», т. е. средство достижения этой закрепленной в ст. 46 Конституции Республики Беларусь цели. Такая постановка в аксиологическом плане предопределяет установление степени эффективности эколого-правового механизма как средства достижения благоприятного состояния окружающей среды для обеспечения конституционного права в качестве цели. В практически-инструментальном аспекте такой подход кроме обеспечения соблюдения экологических нормативов на этапах планирования, осуществления и завершения хозяйственной деятельности позволяет минимизировать экологические риски, изыскивать средства для финансирования природоохранной деятельности

¹ Макарова Т. И. Юридический инструментализм как метод формирования эколого-правового пространства // Екол. право України. 2017. № 1/2. С. 40–46.

за пределами государственных источников, возмещать вред, причиненный окружающей среде хозяйственной деятельностью и др.

Однако это далеко не все возможности инструментального метода применительно к изучению эффективности эколого-правовой материи. Приложение этой методологии исследования возможно и из иного ракурса — естественно-правового. С точки зрения современного правопонимания «интегративный» взгляд на методологию предполагает синтез естественно-правовой, позитивистской (нормативной), социологической, психологической теорий¹, из которых противостоящими друг другу, но и наиболее взаимодействующими признают естественно-правовое и позитивистское воззрения на право. Основанием такого противопоставления признается сам источник правообразования, под которым в этих доктринах признаются соответственно природа человека и государство². Источник правообразования также является гранью между национальным и международным правом. И здесь обязательность (с точки зрения международных обязательств государства), точность воспроизведения духа и буквы международного документа в национальном праве и адекватность (соответствующая юридическая сила) оформления положений международных документов на уровне национальных законодательных актов могут выступить критерием эффективного правоприменения. Определение должного, исходя из содержания международного документа, и реально возможного в условиях национального нормотворчества — еще одна из задач методологии инструментализма.

Практика международного правотворчества и его воплощения в национальное законодательство показывает, что для охраны окружающей среды наиболее действенным способом оказалось формирование универсальных природоохранных инструментов, показавших свою эффективность как на международном, так и на национальном уровне. Примерами таких инструментов являются сформированные международным правом и имплементированные в право национальное оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, меры по смягчению последствий изменения климата и иные.

Итак, методология юридического инструментализма позволяет формализовать представление о правовом регулировании экологических отношений, увидеть применимость и приемлемость отдельных средств для оп-

¹ Дробязко С. Г. Современное правопонимание и его акценты // Право и современность : сб. науч. тр. Минск, 1998. С. 26–30.

² Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. С. 411.

тимального регулирования экологических отношений. В таком контексте эффективность экологического права в качестве критерия подлежит сопоставлению с пониманием ценности права как признака, на основе которого раскрывается положительная роль права как для общества в целом, так и для отдельной личности¹. Эффективность и ценность, выступающие в качестве мерил в оценке права как социального регулятора, также нуждаются в неких критериях, поскольку в случаях, когда речь идет не о праве вообще, а о его отраслях как наиболее крупных структурных элементах, критерии эффективности и ценности будут различаться. Базируясь на приведенных выше теоретико-правовых основаниях, обратимся к определению критериев ценности и эффективности права экологического. В своих рассуждениях мы опираемся на общепризнанные в юридической науке взгляды на эту отрасль, такие как определение в качестве ее предмета общественных отношений, возникающих в сфере окружающей среды²; понимание комплексности этого правового образования³; обращение в праве окружающей среды к ценности природы как к тому мерилу, уже одно состояние которого способно дать ответ на вопрос об оптимальности правового регулирования отношений, включаемых в предмет этой отрасли права.

При анализе эффективности и ценности экологического права мы исходим из необходимости установления степени приближения к предмету в силу понимания того, что самый обширный взгляд на состояние природы (экологическая система Земли) в качестве критерия эффективности и ценности права будет правомерен (да и то с определенной степенью упрощения для принятия в качестве такового) лишь на уровне международного права, а та часть природной среды, которая по объективным признакам не может выступать в качестве объекта правоотношений (например, экологическая система капли воды), выпадет из нашего поля зрения. Например, анализируя понятие природы в доктрине экологического права, М. М. Бринчук выходит на такие обобщенные категории, как экологические системы Земли и Космоса, но видит человека как «органическое связующее звено между природой и обществом»⁴, что, в свою очередь, позволяет ему подойти к вопросу об экологических пределах как «допустимых естественными законами превышениях воздействий на природную среду»⁵.

¹ Общая теория права. С. 72–75.

² *Балашенко С. А., Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.* Экологическое право : учебник. Минск, 2016. С. 17–20.

³ *Бринчук М. М.* Комплексность как принцип экологического права. С. 376–392.

⁴ *Бринчук М. М.* Законы природы и общества : в 2 ч. М., 2015. Ч. 1. С. 26–36 ; гл. 2.

⁵ Там же. Ч. 2. С. 171–177.

Нам представляется верным взгляд на ценность и эффективность права с точки зрения его главного «потребителя», носителя прав и обязанностей — человека, признаваемого с античных времен «мерой всех вещей»¹. Во избежание аберрации в восприятии такого особого критерия, как сам человек, анализ должен быть проведен на основе сопоставимых признаков: человек как субъект права — носитель прав и обязанностей — в совокупности со средой обитания, являющейся одновременно объектом экологических правоотношений, а позитивное экологическое право (совокупность установленных государством норм как правил поведения) подлежит оценке в сопоставлении с естественными правами человека. Проведем такое сопоставление. Согласно сложившимся в науке и обществе представлениям «человек является творением и одновременно созидателем своей окружающей среды»². С этой позиции человек как часть природы должен быть признан конечной целью охраны окружающей среды. Без него (человека) нет никакого смысла охранять природу и ее богатства. Да и само понятие «природные богатства» суть оценочное с точки зрения полезности тех или иных элементов природы для удовлетворения потребностей человека. Человек использует природу для обеспечения своих жизненных нужд (что приводит к ее изменению) и охраняет ее от последствий своей хозяйственной деятельности настолько, насколько ему способствуют в этом познанные им законы природы. Столь противоречивое для человека взаимодействие не может не отражаться на правовом регулировании всей совокупности отношений в области окружающей среды и, как следствие, на его (человека) правовом положении в этих отношениях.

Переход в экологической доктрине от охраны природы как защиты отдельных компонентов природной среды к охране окружающей среды как совокупности компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов демонстрирует правовое положение человека не только с традиционной стороны, т. е. только в качестве субъекта права, но и в качестве объекта, экологическая безопасность которого обеспечивается определенным набором правовых средств. Такой подход обоснован и в теоретико-правовом плане с аргументацией следующего порядка: системного правового упорядочения не произойдет, если

¹ *Боконнев П. А.* Философские учения Платона // *Гермес.* 1914. № 20. С. 492–504 ; *Халкидский Я.* Комментарии на диалоги Платона / пер. Р. Светлова. СПб., 2000.

² Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс] : принята в г. Стокгольм, 17 июня 1972 г. // Организация Объединенных Наций. 2020. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 17.02.2018).

законодатель будет исходить только из общественных отношений, игнорируя как объект правовой регламентации человека, являющегося деятелем всех общественных отношений, основной производительной силой, высшей биосоциальной ценностью¹.

Следует сказать, что рассматриваемый подход если отражен в экологическом праве, то лишь опосредованно. Так, понятие «благоприятная окружающая среда», приведенное как в Законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды», так и в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», — «окружающая среда, качество которой обеспечивает экологическую безопасность, устойчивое функционирование естественных экологических систем, иных природных и природно-антропогенных объектов», основано на признаке устойчивого функционирования естественных экологических систем. В норме отсутствует коренная, с нашей точки зрения, идея о том, для кого окружающая среда благоприятна либо нет, — о человеке. Однако это не исключает того, что сам человек (пусть опосредованно) включен законодателем в круг объектов правовой охраны. В. В. Петров еще в 1995 г. обращал внимание на эту особенность правового регулирования отношений по поводу окружающей среды. «При исторически известных и традиционных формах охраны природы, — пишет он, — охрана человека, его экологических прав рассматривается как итог развития всей экологической системы через ее малые и большие звенья. Постепенный переход от охраны окружающей природной среды к охране окружающей среды делает человека непосредственным объектом охраны»².

Мы уточняем, что роль субъекта, воздействующего на окружающую среду, сохраняется за физическими лицами, что наиболее ярко отражается категорией «эколого-правовой статус человека»³. Констатируем, что взгляд на эколого-правовой статус личности основан на принятых в науке подходах в отношении понятия «правовой статус личности»⁴, предмета экологического права, правового положения физических лиц как субъектов экологических правоотношений и определяется нормами этой отрасли права, что и позволяет признать *неотъемлемое право человека на благопри-*

¹ Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества. С. 9–24.

² Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов. М., 1995. С. 119.

³ Бринчук М. М. Теоретические основы экологических прав человека // Государство и право. 2004. № 5. С. 5–15 ; Макарова Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь.

⁴ Общая теория прав человека / В. А. Карташкин [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. Е. А. Лукашева ; РАН, Ин-т государства и права. М., 1996. С. 151–153.

ятную окружающую среду в качестве ведущего критерия при определении ценности позитивного экологического права. Критерий оптимального действия механизма охраны окружающей среды или его эффективности — обеспеченное право человека на благоприятную окружающую среду.

Оценка эффективности экологического права как соотношения цели, поставленной законодателем при формулировании нормы права, с реально достигнутым результатом в виде складывающегося в обществе правопорядка возможна на основе анализа задач законодательства об охране окружающей среды. Таковыми согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» признаются: обеспечение благоприятной окружающей среды; регулирование отношений в области охраны природных ресурсов, их использования и воспроизводства; предотвращение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности; улучшение качества окружающей среды; обеспечение рационального (устойчивого) использования природных ресурсов. Сопоставление с использованием инструментального метода понятий «механизм правового регулирования» как общетеоретической категории и «правовой механизм охраны окружающей среды» в качестве эколого-правовой категории позволяет применить теорию юриспруденции для оценки эффективности экологического права и определения его места в правовой системе.

С теоретико-правовых позиций механизм правового регулирования трактуется как система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения¹. Понимание того, что действие права осуществляется посредством механизма правового регулирования, «включающегося» (или включаемого) всякий раз, когда возникает общественная потребность в социальной регуляции, с позиций отраслевых юридических наук приобретает особый практический смысл, указывающий на содержание, которое вкладывается в данное понятие отдельными отраслями юридической науки.

Анализ институтов, входящих в эколого-правовой механизм, показывает, что они объединяются вокруг базовых элементов механизма правового регулирования, таких как создание нормы права (принятие нормативного правового акта) — действие права (правоприменение) — контроль за соблюдением законодательства — ответственность за нарушение законодательства, и содержат в себе специфику, присущую экологическим отношениям. Так, формирование нормативной правовой основы охраны окружающей среды осуществляется не только посредством принятия нормативных

¹ Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 256–272.

правовых актов, содержащих нормы экологического права, но также при помощи разработки технических нормативов, устанавливающих экологические требования, предъявляемые к технологическим процессам и соответствующим методам контроля. Такая задача экологического права, как охрана окружающей среды, реализуется в правоприменительной практике органов государственного управления, юридических лиц и граждан при помощи самых разнообразных инструментов, таких, например, как учет в области охраны окружающей среды посредством ведения государственных кадастров природных ресурсов и экологического паспорта предприятия; экологические сертификация, страхование, мониторинг. Функцию предварительного контроля выполняют такие эколого-правовые инструменты, как оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, экологическая экспертиза, текущего – экологический аудит. Возмещение экологического вреда демонстрируют ответственность как государственно-властное принуждение и способ поддержания норм права.

Здесь мы констатируем, что при сформировавшихся в целом инструментах охраны окружающей среды сама система не пребывает в статичном состоянии. Ранее мы обращали внимание на процессы трансформации экологического права¹. При понимании социумом изменений, происходящих в окружающей среде, юридическая наука признает как аксиому, что общественные отношения как объект правового регулирования должны достичь определенной степени сформированности или, по меткому выражению теоретика права С. Г. Дробязко, должны быть познаны как наиболее «важные, нуждающиеся в придании им правового авторитета и подконтрольные обществу, государству»². В этом смысле следует согласиться с мыслью другого теоретика – С. С. Алексеева, что «степень интенсивности правового регулирования должна быть обусловлена характером общественных отношений, составляющих предмет права», из чего вытекает и «широта охвата правовым воздействием», и «степень обязательности правовых предписаний», и «формы и методы правового принуждения», и «степень детализации предписаний»³.

¹ Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Москва, 19 июня 2018 г. / отв. ред. В. В. Устюкова [и др.]. М., 2018. С. 31–41.

² Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества. С. 9–24.

³ Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 214–215.

Определенный консерватизм юридической науки мы рассматриваем как фактор позитивный, поскольку правовое регулирование общественных отношений должно обладать определенной устойчивостью и стабильностью¹. По этой причине правовая наука в ее классическом понимании всегда отстоит на определенном временном расстоянии от фактических общественных отношений, юридическое обеспечение которых она призвана оформлять. Таким образом, некоторый отложенный эффект следует рассматривать как признак позитивный. Однако, как показывает практика, изменения, вносимые в экологическое законодательство с завидной регулярностью и по самым различным поводам, могут быть далеки от научных подходов и обусловлены субъективными обстоятельствами, мало связанными с действительными потребностями правового упорядочения общественных отношений.

При понимании сформированности системы действующего экологического законодательства, позволяющей, на наш взгляд, обеспечивать должное правовое регулирование, проведенный анализ показывает, что вносимые изменения чаще всего бывают обусловлены: а) необходимостью имплементации международных договоров; б) членством государства в межгосударственных образованиях с различной степенью интеграционных связей (СНГ, Союзное государство Беларуси и России, Евразийский экономический союз); в) изменениями, вносимыми в акты иных отраслей законодательства, оказывающие влияние на нормы экологического права в силу комплексности последнего.

Имплементация международных договоров в области охраны окружающей среды в национальное экологическое право. В этой части Республикой Беларусь накоплен серьезный опыт. Это касается норм, обеспечивающих права граждан в области охраны окружающей среды в соответствии с Орхусской конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 24 июня 1998 г.; закрепления положений Венской конвенции ООН об охране озонового слоя от 22 марта 1985 г. принятием Закона Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 56-З «Об охране озонового слоя»; Картахенского протокола ООН по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии от 29 января 2000 г. посредством принятия Закона Республики Беларусь от 9 января 2006 г. № 96-З «О безопасности генно-инженерной деятельности», а также принятия пакета

¹ Макарова Т. И. Значение науки экологического права для устойчивого развития гражданского общества и правового государства // *Auctoritate magis quam imperio...*: Юридична наука у громадянському суспільстві : зб. наук. праць. Матеріали Х Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 30 жовтня 2019 р. Київ, 2019. С. 11–15.

нормативных правовых актов, направленных на имплементацию Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 9 мая 1992 г. и Киотского протокола к ней от 11 декабря 1997 г.

Членство государства в межгосударственных образованиях оказывает влияние на состояние национального законодательства. В первую очередь речь идет о межгосударственных образованиях нового типа, а именно создающих право нового типа — формально признаваемого международным, но оказывающим прямое регулирующее воздействие на национальные отношения. Для Республики Беларусь таким надгосударственным правом является право ЕАЭС. Создание ЕАЭС как международной организации региональной экономической интеграции являет собой новый этап интеграционных преобразований на постсоветском пространстве. За период от распада Союза ССР и до настоящего времени было создано несколько межгосударственных формирований с различной направленностью и степенью объединяющих начал — это и Содружество Независимых Государств, и Таможенный союз, и Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), преобразованное в 2014 г. в Евразийский экономический союз, что свидетельствует не только о наличии интеграционного потенциала между государствами-членами, но и о сохранении того, что можно было бы назвать *единым пространством*.

Экономическая направленность интеграционных процессов на постсоветском пространстве для государств, проявивших наибольшую заинтересованность в сохранении традиционных связей (Россия, Казахстан, Беларусь, Кыргызстан, Армения), вылилась в создание Евразийского экономического союза, в рамках которого согласно п. 1 ст. 1 Договора о ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. ЕАЭС формирует «единое экономическое пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура».

Анализ актов, входящих в право ЕАЭС, которые были приняты от момента учреждения Союза, демонстрирует, что формирование единого экономического пространства *неизбежно вторгается в сферу экологических отношений*. Так, в соответствии со ст. 52 Договора о ЕАЭС вводимые в рамках технического регулирования технические регламенты Союза и стандарты направлены на защиту в том числе жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения. Такие технические регламенты имеют прямое действие на территории Союза.

Статья 46 Договора о ЕАЭС, посвященная мерам нетарифного регулирования в отношении третьих стран, также указывает на включение экологических отношений в сферу правового регулирования Договора. Коллегией Евразийской экономической комиссии введены единые меры нетарифного регулирования, затрагивающие ряд товаров, в их перечень вошли озоноразрушающие вещества, опасные отходы, а также минеральное сырье, дикие живые животные, отдельные дикорастущие растения.

При этом мы вынуждены констатировать, что в отличие от СНГ, где вопросы охраны окружающей среды были поставлены в ряду актуальных уже на этапе создания Содружества (первое Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды было подписано 8 февраля 1992 г. и в настоящее время действует Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников СНГ от 31 мая 2013 г.), в ЕАЭС проведение согласованной экологической политики не заявлено в качестве самостоятельной цели его учреждения. Однако уже сейчас является очевидным, что разработка и принятие документов, направленных на охрану окружающей среды пространства государств – членов ЕАЭС и формирование соответствующей институциональной структуры, – это только дело времени. Государства – члены ЕАЭС обладают совместным опытом правового обеспечения экологических отношений на уровне СНГ.

Действующее Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников СНГ от 31 мая 2013 г. предусматривает координацию экологической политики государств-участников путем выработки рекомендаций по гармонизации нормативных правовых актов, выработке общих методических подходов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды. Важную роль в развитии природоохранного сотрудничества СНГ играет Межпарламентская ассамблея СНГ, одним из направлений деятельности которой является унификация законодательства государств – участников СНГ посредством разработки модельных законов. В организационном аспекте функционирует созданный в 1992 г. Межгосударственный экологический совет (МЭС) с Секретариатом Совета в качестве органа отраслевого сотрудничества, подотчетный Совету глав правительств СНГ.

Полагаем, что при разработке подходов к охране окружающей среды в ЕАЭС за основу могут быть взяты сформированные в межгосударственных документах СНГ правовые начала, принципы, основные институты, организационные структуры, но, безусловно, на ином уровне интеграционных связей, которые созданы в Союзе. Представляется также целесообразным принятие в рамках ЕАЭС дополнительного документа по во-

просам охраны окружающей среды на пространстве ЕАЭС, чему может способствовать: а) наличие в Договоре о ЕАЭС норм, направленных на охрану окружающей среды; б) возможность использования сформированной в соглашениях СНГ системы охраны окружающей среды в качестве образца формирования права окружающей среды ЕАЭС; в) сложившееся национальное законодательство государств – членов ЕАЭС¹.

Комплексность эколого-правового регулирования обуславливает новации, вытекающие из изменений, вносимых в нормативные акты иных отраслей права, смежных с правом экологическим. Такого рода изменения могут быть связаны с общими процессами в системе управления: например, совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в целом отражается на контроле в области охраны окружающей среды; оптимизация порядка выдачи специальных разрешений (лицензий) вызвала сокращение работ и услуг, которые входят в состав такого вида деятельности, подлежащей лицензированию, как «деятельность в области воздействия на окружающую среду»; ряд тенденций в экологическом законодательстве обусловлен процессами инновационного развития экономики и стремлением сделать экономику страны более привлекательной для иностранных инвестиций.

Ранее мы обращали внимание на сужение экономического механизма охраны окружающей среды в законодательстве как Республики Беларусь, так и Российской Федерации и Республики Казахстан. Такого рода трансформации идут в следующих направлениях: а) исключение из экономического механизма отдельных его инструментов и, наоборот, включение элементов, имеющих выраженное административное содержание; б) приостановление действия норм, регулирующих входящие в него элементы; в) перенос норм, устанавливающих отдельные эколого-экономические механизмы, в иное законодательство с последующей утратой их экологической специфики; г) исключение из природоресурсного законодательства норм, конкретизирующих элементы экономического механизма охраны и использования отдельных природных ресурсов².

¹ Макарова Т. И. Право окружающей среды Евразийского экономического союза: проблемы формирования // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного, энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 55–58.

² Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Правовые проблемы эффективности экономического механизма охраны окружающей среды как инструмента «зеленой» экономики // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2016. Вып. 11. С. 371–379.

С принятием Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь был осуществлен перенос в него норм об экологическом налоге и налоге за добычу (изъятие) природных ресурсов, что, безусловно, оптимизирует налоговое законодательство в целом. Последовавшее вслед за этим признание утратившими силу норм, закрепляющих связь данных налогов с определенными экологическими ограничениями (например, взимание налога за добычу (изъятие) природных ресурсов в десятикратном размере в случае превышения установленных лимитов изъятия природных ресурсов либо добычу природных ресурсов без установленных лимитов), и нарушение принципа «загрязнитель платит», очевидно, в расчет не принимается. Нарушение этого принципа наблюдается и в ежегодном, начиная с 2012 г., приостановлении на основании Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете» действия норм Закона «Об охране окружающей среды» в части функционирования бюджетных фондов охраны природы и финансирования ими природоохранных мероприятий на соответствующий год.

Подобная тенденция наблюдается и в организационно-правовом механизме охраны окружающей среды, что, на наш взгляд, обусловлено стремлением к упрощению системы управления, происходящему, как правило, за счет исключения экологической составляющей из правового регулирования. Так, с введением экологической сертификации в Национальную систему подтверждения соответствия техническим требованиям она утрачивает свою природоохранную сущность, установленную Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

Данное положение вещей ранее мы определили как дефект системного характера, который имеет в качестве последствия такое явление, как «де-экологизация законодательства», пришедшая на смену его экологизации, бывшей парадигмой развития в рамках концепции устойчивого развития, продвигавшейся на протяжении последних двух десятилетий¹.

Подводя итог рассмотрению теоретико-методологических основ эколого-правовой науки и влияния, которое они оказывают на развитие законодательства об охране окружающей среды, мы соглашаемся с теоретиками права, указывающими на необходимость «методологического плюрализма»², констатируем, что эффективность экологического права определяется на основе оценки соотношения цели, поставленной законодателем при формулировании нормы права, с реально достигнутым результатом в виде складывающегося в обществе экологического правопорядка.

¹ Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды. С. 31–41.

² Общая теория права и государства. С. 239.

Эффективность экологического права подлежит соотнесению с пониманием ценности права как признака, на основе которого раскрывается положительная роль права как для общества в целом, так и для отдельной личности. Для экологического права таким ведущим критерием его ценности выступает обеспеченность и защищенность неотъемлемого права человека на благоприятную окружающую среду, естественно-правовая природа которого становится мерилom оптимального действия механизма охраны окружающей среды, закрепленного нормами позитивного права.

1.3. Тенденции развития природоресурсного права и законодательства на современном этапе

Отношения в области использования и охраны природных ресурсов представляют собой относительно обособленную сферу правового регулирования, а природоресурсное право и законодательство имеют сложившуюся внутреннюю структуру и предметную общность с экологическим правом¹. В белорусской правовой доктрине общепризнано наличие шести природоресурсных отраслей, регулирующих отношения по использованию и охране земель, лесов, вод, недр, растительного и животного мира, специфика которых обусловлена особенностями перечисленных природных ресурсов и «опережающим развитием природоресурсных отраслей по сравнению с экологическим правом» (многие из них сложились еще до появления и формирования экологического права)². На современном этапе каждая из отраслей природоресурсного законодательства включает ряд нормативных правовых актов, охватывающих своим воздействием общественные отношения в сфере использования и охраны отдельных природных ресурсов, и возглавляется соответствующим кодексом либо законом (Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (Кодекс о земле), Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. (Кодекс о недрах), Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. (Водный кодекс), Лесной кодекс Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. (Лесной кодекс),

¹ *Шингель Н. А., Шахрай И. С.* Природоресурсное право : учеб. пособие. Минск, 2017. С. 13, 15 ; *Шахрай И. С., Шингель Н. А.* Концептуальные проблемы формирования и развития природоресурсного законодательства Республики Беларусь // Юрид. наука: история и современность. 2017. № 7. С. 90 ; Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и его влияние на систематизацию экологического, природоресурсного и аграрного законодательства / Т. И. Макарова [и др.] // Аграр. и земел. право. 2019. № 10. С. 60.

² *Шингель Н. А., Шахрай И. С.* Природоресурсное право. С. 14.

законы Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 «О растительном мире» и от 10 июля 2007 г. № 257-3 «О животном мире»).

Основные тенденции развития природоресурсного права и законодательства обусловлены не только сущностной спецификой природоресурсных отношений, но также историческими причинами. Использование природных ресурсов как форма взаимодействия общества с окружающей средой возникло значительно раньше, чем природоохранная деятельность. Первоначально правовому воздействию подвергались отношения по поводу земли и иных природных ресурсов как источника материальных благ и объекта права собственности¹. В советский период (к 1940-м гг.) сформировалась новая отрасль права — земельное право (в широком смысле), а затем сложилось раздельное правовое регулирование отношений по охране и использованию природных ресурсов с формированием достаточно развитых природоресурсных отраслей, которые выделились из земельного права и стали рассматриваться как равноправные².

Исторически применение поресурсного (дифференцированного) подхода было связано с практической необходимостью учета особенностей конкретного природного ресурса, однако многогранность окружающей среды и отдельных ее элементов, не всегда позволяющая четко разграничить природоресурсные отношения, обусловила формирование смежных институтов, образованных из норм нескольких природоресурсных отраслей, а в дальнейшем — научное обоснование и практическое применение интегрированного подхода, который обеспечивает комплексное регулирование всех отношений, связанных с окружающей средой³. Формирование и дальнейшее развитие экологического права как комплексной отрасли права и законода-

¹ *Доўнар Т. І.* Развіцце асноўных інстытутаў грамадзянскага і крымінальнага права Беларусі ў XV–XVI стагоддзях. Мінск, 2000. С. 55–88; *Петров К. В.* Некоторые виды земельной собственности и система русского права до начала XVIII в. Прожиток // Российское государство в XIV–XVII вв. : сб. ст., посвящ. 75-летию со дня рождения Ю. Г. Алексеева. СПб., 2002. С. 115–153; *Демичев Д. М.* Земельные отношения в Великом княжестве Литовском (XIII–XVI вв.) // Юрид. журн. 2008. № 2 (14). С. 10–15; *Картович Н. А.* Деятельность в сфере «природа — общество» государственных образований на территории Беларуси в дореволюционный период // Гісторыя і сучаснасць: беларуская дзяржаўнасць ва ўсходнеўрапейскім цывілізацыйным кантэксце : зб. навук. прац, прысвеч. 90-годдзю з дня нараджэння праф. І. А. Юхо / рэдкал.: С. А. Балашэнка (гал. рэд.) [і інш.]. Мінск, 2012. С. 459–468.

² *Колбасов О. С.* Экология: политика — право // Колбасов О. С. Избранное : сб. науч. тр. / сост. И. О. Краснова ; отв. ред.: И. О. Краснова, Г. А. Мисник ; Рос. гос. ун-т правосудия. М., 2017. С. 121–123.

³ *Мальшева Н., Непейвода В.* Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему // Государство и право. 2007. № 9. С. 31–32.

тельства¹ ставит перед наукой и практикой нормотворчества ряд проблем: соотношения экологического, природоресурсного права и законодательства, отдельных природоресурсных отраслей; места Закона «Об охране окружающей среды» в системе источников указанных отраслей; устранения коллизий, обусловленных тем, что «общее законодательство об охране окружающей среды и отдельные отрасли природоресурсного законодательства (земельное, водное, лесное и др.) существуют в некотором отрыве друг от друга»², и обеспечения единых подходов к регулированию природоресурсных отношений с учетом специфики конкретных природных ресурсов.

В числе факторов, определяющих тенденции развития правового регулирования природоресурсных отношений, можно назвать публичное значение природных ресурсов как составной части окружающей среды и одновременно их экономическую (потребительскую) роль; вовлечение природных ресурсов (в первую очередь земельных участков) в гражданский оборот; изменение хозяйственной ценности некоторых природных ресурсов, развитие научных знаний и технических возможностей освоения ранее недоступных для использования ресурсов³, а также осознание обществом значимости поддержания надлежащего состояния окружающей среды. В настоящее время важнейшая задача природоресурсного права и законодательства состоит в обеспечении баланса растущих экономических потребностей, в том числе в извлечении полезных благ из природной среды, а также социальных и экологических интересов (обусловленных тем обстоятельством, что все природные ресурсы являются составной частью окружающей среды)⁴.

Современные межгосударственные интеграционные процессы также оказывают влияние на формирование предмета экологического и природоресурсного права, способствуют координации государственной экологической политики, расширению международного сотрудничества в области использования природных ресурсов, предупреждения и уменьшения

¹ Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и его влияние на систематизацию экологического, природоресурсного и аграрного законодательства. С. 57–65.

² Шингель Н. А. Проблемы становления земельного законодательства Республики Беларусь // Проблемы развития юридической науки и совершенствования практики правоприменения : сб. науч. тр. / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2005. С. 230.

³ Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / Е. А. Галиновская [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2019.

⁴ Шахрай И. С., Шингель Н. А. Концептуальные проблемы формирования и развития природоресурсного законодательства Республики Беларусь. С. 88–97.

вредного воздействия на окружающую среду¹. Экономическая интеграция государств – членов ЕАЭС «требует в том числе природоресурсного обеспечения как при осуществлении общих задач, стоящих перед ЕАЭС, так и при реализации совместных проектов по использованию природных ресурсов на территории различных государств», чему способствуют сходные особенности развития природоресурсного законодательства этих государств «на единой правовой основе с учетом особенностей, которые выработаны правовыми системами каждого государства-участника»². Как отмечает Н. А. Шингель, правовое обеспечение устойчивого природопользования в указанных странах «хотя и основано преимущественно на национальном законодательстве, складывается в целом единообразно благодаря... экономическим, правовым и историческим предпосылкам»³.

Все вышесказанное позволяет говорить о новом уровне актуальности проблем развития природоресурсного права и законодательства.

Одним из ключевых вопросов, от решения которого зависит обеспечение системности правового регулирования природоресурсных отношений, является определение *юридического понятия и признаков природных ресурсов*. Общее понятие природных ресурсов закреплено в абз. 34 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 г. № 126-З (с изменениями и дополнениями) и включает «компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельно-

¹ *Карпович Н. А.* Конституционные основы взаимодействия внутригосударственного права и права ЕАЭС в сфере охраны окружающей среды // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 44–50 ; *Краснова М. В.* Формы межгосударственных интеграционных процессов и их влияние на развитие экологического права // Там же. С. 50–52 ; *Макарова Т. И.* Право окружающей среды Евразийского экономического союза: проблемы формирования // Там же. С. 55–58 ; *Мальшева Н. Р.* Достаточен ли межгосударственный уровень интеграции для решения экологических проблем XXI века? // Там же. С. 63–66 ; *Сафин З. Ф.* Правовые основы интеграционных процессов между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в сфере земельных отношений // Там же. С. 66–69.

² *Шингель Н. А.* Теоретико-правовые проблемы интеграции государств – участников Евразийского экономического союза в природоресурсной сфере // Постсоветская интеграция: итоги и перспективы : респ. круглый стол (Минск, 6 дек. 2019 г.) : тез. докл. / Акад. М-ва внутренних дел Респ. Беларусь ; редкол.: В. Ч. Родевич (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2019. С. 77–78.

³ Там же. С. 78.

сти в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». На основе анализа данного определения можно выделить следующие особенности:

- исчерпывающего перечня компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые относятся к природным ресурсам, не приводится;
- рассматриваемое понятие определяется через признаки наличия потребительской ценности отдельных компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также их использования или потенциальной возможности использования в процессе хозяйственной и иной деятельности, но лишь «в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления».

Примечательно, что законодательство государств постсоветского пространства демонстрирует различные подходы к закреплению понятия природных ресурсов. Так, определение природных ресурсов, содержащееся в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), практически дословно совпадает с приведенным выше (имеющимся в белорусском законе). Закон Туркменистана от 1 марта 2014 г. «Об охране природы» относит к природным ресурсам «компоненты природной среды, природные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности для удовлетворения материальных, культурных и других потребностей общества».

Иной подход проявляется в определении природных ресурсов путем их перечисления. В частности, п. 73 ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. к природным ресурсам относит природные объекты, имеющие потребительскую ценность, а именно землю, недра, воды, растительный и животный мир. Статья 1 Закона Республики Таджикистан от 2 августа 2011 г. № 760 «Об охране окружающей среды» очерчивает широкий круг природных ресурсов, относя к ним естественные компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, потребляемые человеком (солнечная энергия, внутриземное тепло, атмосферный воздух, земельные, водные, лесные и минеральные ресурсы, радиоактивные материалы, животный и растительный мир, их производные, другие природные блага).

Закон Украины от 25 июня 1991 г. № 1264-ХІІ «Об охране окружающей природной среды» понятие природных ресурсов не формулирует, однако их неисчерпывающий перечень может быть определен на основе закрепленного в ст. 39 деления природных ресурсов на имеющие общегосударственное и местное значение (к первым относятся внутренние морские воды и территориальное море; природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны; атмосферный воздух;

подземные воды; поверхностные воды, которые находятся или используются на территории более одной области; лесные ресурсы государственного значения; природные ресурсы в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда общегосударственного значения; объекты животного мира; полезные ископаемые, за исключением общераспространенных).

Следует отметить, что отнесение тех или иных элементов окружающей среды к природным ресурсам обусловлено не только их спецификой, но и в значительной мере — исторически неравномерным развитием отраслевого природоресурсного законодательства. Традиционно наиболее развитым является земельное законодательство, тогда как законодательство о растительном мире вне лесов было сформировано лишь после принятия в 2003 г. Закона Республики Беларусь «О растительном мире», а во многих государствах постсоветского пространства в системном виде до сих пор отсутствует. Кроме того, не все компоненты природной среды, потенциально имеющие потребительскую ценность, рассматриваются законодательством как природные ресурсы. Так, атмосферный воздух, озоновый слой, климатические ресурсы в Республике Беларусь являются объектом исключительно природоохранных отношений¹ (в то время как законодательство ряда государств называет атмосферный воздух в числе природных ресурсов); отдельные составные части природы вообще не относятся к объектам экологических отношений², но могут входить в сферу правового регулирования иных отраслей законодательства (например, некоторые возобновляемые природные ресурсы, включая энергию солнца, ветра, тепла земли, биомассы, являются объектом энергетических отношений)³.

В отсутствие перечня природных ресурсов круг объектов, обладающих признаками таковых, может быть очерчен на основе закрепленного в ст. 2 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» перечня отраслей природоресурсного законодательства (который включает законодательство об охране и использовании земель, вод, лесов, недр, животного и растительного мира и, что примечательно, не является исчерпывающим). Еще одним косвенным способом определения круга природных ресурсов является изучение закрепленных в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» норм о государственных кадастрах природных ресурсов. Так, согласно ст. 72 к видам таких кадастров отнесены земельный, недр, водный, атмосферного воздуха, лесной, растительного мира, живот-

¹ Шингель Н. А., Шахрай И. С. Природоресурсное право. С. 12.

² Мороз О. В., Самарин В. И., Саскевич В. В. Снег как объект экологических правоотношений? // Экол. право. 2019. № 2. С. 33–37.

³ Шингель Н. А. Природные ресурсы как правовая категория // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. 2017. № 14. С. 142–143.

ного мира, климатический, а также отходов; актами законодательства может быть предусмотрено ведение и иных государственных кадастров природных ресурсов. Однако положения ст. 72 не находят подтверждения в иных нормах экологического и природоресурсного законодательства, поскольку, как отмечено выше, атмосферный воздух и климат рассматриваются как объекты природоохранных отношений, а отходы и вовсе являются антропогенными объектами, вследствие чего относиться к природным ресурсам не могут.

Вместе с тем, как указывается в юридической литературе, сфера природопользования постоянно расширяется (например, в связи с появлением технической возможности и заинтересованности в использовании возобновляемых источников энергии, климатических, рекреационных ресурсов)¹, но одновременно хозяйственное значение отдельных природных ресурсов существенно снижается (например, роль диких животных как источников пищи, шкур и прочего, леса – как источника древесины) с возрастанием их экологической значимости². Таким образом, по мере развития современного общества, технологий, исчерпания традиционных ресурсов, активизации мер по сокращению воздействия природопользования и иных видов хозяйственной деятельности на окружающую среду изменяется круг природных ресурсов, отношения по поводу которых подвергаются правовому регулированию, что еще более повышает значимость выделения четких юридических признаков рассматриваемого понятия³.

В правовой науке неоднократно обращалось внимание на многогранное значение природных ресурсов. Так, В. В. Петров отмечал, что правом природопользования охватывается использование различных полезных для человека свойств окружающей среды – не только экономических, но и экологических, культурных, оздоровительных, средства нравственного воспитания и эстетического удовлетворения⁴. Однако в закрепленном Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определении природных ресурсов не указывается на невещественную полезность компонентов и объектов, возможность использования их средообразующих, защитных, рекреационных, эстетических и тому подобных свойств, что, на наш взгляд, необоснованно сужает содержание права природопользования.

¹ Шингель Н. А. Природные ресурсы как правовая категория. С. 142–143.

² Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов. С. 48.

³ Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и его влияние на систематизацию экологического, природоресурсного и аграрного законодательства. С. 60.

⁴ Правовая охрана природы / В. В. Петров [и др.] ; под ред. В. В. Петрова. М., 1980. С. 67 ; Петров В. В. Экологическое право России. С. 143–144.

вания и вызывает необходимость существенной корректировки понятия природных ресурсов¹.

Примечательно, что рассмотренный подход Закона «Об охране окружающей среды» не находит развития в отраслевом природоресурсном законодательстве Республики Беларусь, которое прямо или косвенно указывает на значение соответствующих природных ресурсов, выходящее за рамки использования «в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления».

Так, если дословно следовать закреплённой в названном Законе трактовке природных ресурсов, то можно прийти к нелогичному выводу о неправомерности отнесения к природным ресурсам земель и недр при их использовании как территориального пространственного базиса для размещения объектов застройки (однако данный вывод опровергается указанием в ст. 1 Кодекса о земле на значение земли (земель) как пространственной материальной основы хозяйственной и иной деятельности и регулированием различных аспектов предоставления земельных участков для строительства, а также закреплением в Кодексе о недрах таких вариантов использования участков недр, как размещение, строительство и (или) эксплуатация подземных сооружений).

Наиболее детально многообразие полезных свойств раскрывается в законодательстве применительно к лесным ресурсам, которые согласно п. 21 ст. 1 Лесного кодекса охватывают не только древесно-кустарниковую и иную растительность, но и средообразующие, водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, рекреационные и иные полезные свойства лесов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность.

В то же время определения водных ресурсов, ресурсов растительного и животного мира даются без уточнения того, какие именно их свойства используются или могут быть использованы (п. 1 ст. 1 Водного кодекса, абз. 39 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О растительном мире», п. 56 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О животном мире»). Аналогично под земельными ресурсами в абз. 15 ст. 1 Кодекса о земле понимаются земли, земельные участки, которые используются или могут быть использованы в хозяйственной или иной деятельности; при этом указание на возможные варианты использования (в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве либо пространственной материальной основы

¹ Шахрай И. С. К вопросу о закреплении в законодательстве понятия и содержания права природопользования // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 495.

хозяйственной и иной деятельности) приводится в абз. 25 данной статьи при определении земли (земель) как компонента природной среды (в результате происходит смешение указанных понятий — земли как компонента природной среды и как природного ресурса).

Иной подход реализован в Кодексе о недрах, согласно п. 39 ст. 1 которого ресурсы недр определяются путем их исчерпывающего перечисления (полезные ископаемые, подземные пространства и геотермальные ресурсы недр) и через признак наличия технологической возможности и экономической целесообразности промышленного и иного хозяйственного использования.

При этом все белорусские природоресурсные кодексы и законы предусматривают (с определенными различиями) возможность использования природных ресурсов в научно-исследовательских, учебно-опытных, оздоровительных, лечебных, рекреационных, туристических, спортивных и тому подобных целях (ст. 6, 15 Кодекса о земле, ст. 49 Кодекса о недрах, ст. 38 Водного кодекса, ст. 37 Лесного кодекса, ст. 44 Закона «О растительном мире», ст. 24 Закона «О животном мире»), т. е. в отличие от Закона «Об охране окружающей среды» широко понимают полезность природных ресурсов и включают в содержание права природопользования использование как вещественных, так и не вещественных свойств соответствующих ресурсов.

Примечательно, что широкая трактовка полезности, потребительской ценности природных ресурсов все же прослеживается в некоторых нормах Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (например, в абз. 41 ст. 1 понятие рационального (устойчивого) использования природных ресурсов определяется через признак сохранения способности природных ресурсов в долгосрочной перспективе удовлетворять не только экономические, но и эстетические и иные потребности нынешнего и будущих поколений).

Примеры подобной непоследовательности (при закреплении общего понятия природных ресурсов и отдельных из них — в отраслевом природоресурсном законодательстве) можно наблюдать и в странах-соседах. Так, несмотря на то что лес не назван в ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан в числе природных ресурсов, ст. 19 этого же кодекса относит лесопользование к видам природопользования, а в Лесном кодексе Республики Казахстан от 8 июля 2003 г. (п. 48 ст. 1, 9) перечисляются лесные ресурсы и полезные свойства леса, использование которых охватывается понятием лесопользования. Закон Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» относит к природным ресурсам «естественные компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, потребляемые человеком», хотя, например, Лесной кодекс Республики Таджикистан от 2 августа 2011 г. не ограничивается регулированием видов лесопользования, связанных с потреблением лесных ресурсов,

и охватывает использование и иных полезных свойств леса (экономически, экологически и социально значимых функций).

Таким образом, можно констатировать отсутствие последовательного подхода к закреплению в законодательстве понятия природных ресурсов. Ограниченное понимание в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» потребительской ценности природных ресурсов, которой не охватываются их многие полезные свойства, ведет к недостаточно четкому определению содержания права природопользования. Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости уточнения в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и в природоресурсном законодательстве понятия «природные ресурсы» на основе общего подхода. Полагаем, что ключевыми признаками, позволяющими относить компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты к природным ресурсам, является наличие потребительской ценности и потенциальной возможности использования их полезных свойств. Указание в Законе «Об охране окружающей среды» на способы использования природных ресурсов является излишним ввиду разнообразия таких способов в зависимости от вида природного ресурса (данные особенности должны находить последовательное закрепление в отраслевом природоресурсном законодательстве). Однако для устранения имеющейся неопределенности в Законе «Об охране окружающей среды» следует обозначить перечень природных ресурсов, взяв за основу сложившиеся в белорусской правовой доктрине подходы и закрепленный в этом же Законе (ст. 2) круг отраслей природоресурсного законодательства.

Логическим продолжением рассмотренных сложностей трактовки понятия природных ресурсов является *проблема определения права природопользования*. В юридической литературе право природопользования традиционно рассматривается как использование природных ресурсов (земли, недра, воды, леса, животный и растительный мир)¹. Для надлежащего определения содержания данного понятия важен, во-первых, тот факт, что правом природопользования охватывается использование различных полезных для человека свойств окружающей среды (на что обращалось внимание

¹ *Балезин В. П.* Право природопользования в СССР // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы: Проблемы совершенствования природоохранного законодательства в условиях научно-технического прогресса : сб. ст. / под ред. проф. В. В. Петрова. М., 1978. С. 45–46 ; *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для высш. юрид. учеб. заведений. М., 1998. С. 195–200 ; *Балашенко С. А., Демичев Д. М.* Экологическое право : учеб. пособие. Минск, 1999. С. 138–145 ; Природноресурсное право Украины : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. Київ, 2005. С. 93 ; *Балашенко С. А., Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.* Экологическое право. С. 126–128.

выше). Во-вторых, при осуществлении природопользования необходим учет экологических взаимосвязей, экологически значимого поведения не только в отношении предоставленного в пользование природного ресурса, но и иных природных ресурсов и окружающей среды в целом¹. Для решения данной задачи в научной доктрине еще советского периода обосновывался принцип комплексности права природопользования², а в современной отечественной юридической науке предлагаются различные варианты реализации данного принципа в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и в отраслевом природоресурсном законодательстве³.

И в советской, и современной правовой науке встречается также широкая трактовка права природопользования. Так, В.В. Петров отмечал возможность осуществления природопользования в двух направлениях: изъятие природного вещества из природы и внесение антропогенного вещества в природу, однако данный вывод приводится данным автором в контексте проблем установления лимитов на природопользование, которые подразделены на два вида (предельно допустимые нормы изъятия и предельно допустимые нормы выбросов, сбросов вредных веществ в природную среду, размещения отходов)⁴, тогда как понятие специального природопользования им связывается исключительно с потреблением природного ресурса⁵.

¹ Право природопользования в СССР / отв. ред. И. А. Иконичкая. М., 1990. С. 3–16.

² Аксенов Г. А. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права : сб. ст. / под ред. М. И. Козырь. М., 1962. С. 235–273 ; Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 22–25.

³ Макарова Т. И. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь) // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2006. Спец. вып. С. 114–115 ; Шингель Н. А. Кодификация экологического законодательства и проблемы правового регулирования земельных отношений // Там же. С. 66–67 ; Шахрай И. С. Право специального лесопользования / Нац. акад. наук Беларуси. Минск, 2006. С. 95–98 ; Макарова Т. И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических правоотношениях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Белорус. гос. ун-т. Минск, 2008. С. 28–29 ; Шахрай И. С. Правовое регулирование рационального (устойчивого) использования природных ресурсов // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.] ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. Минск, 2012. Вып. 7. С. 426–428 ; Шахрай И. С. Теоретико-методологические подходы к закреплению принципов права природопользования // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2019. № 3. С. 93–103.

⁴ Петров В. В. Экологическое право России. С. 151–152.

⁵ Там же. С. 143–144.

В головных экологических законах государств постсоветского пространства нашли отражение оба подхода. В частности, согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» под природопользованием понимается хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается воздействие на окружающую среду (следует заметить, что в этой же статье Закона воздействие на окружающую среду определяется как «любое прямое или косвенное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к изменению окружающей среды»). Таким образом, понятие природопользования чрезмерно расширяется, поскольку фактически охватывает все виды отношений в области охраны окружающей среды. С учетом такой трактовки к природопользованию следовало бы относить тепловое, шумовое, электромагнитное и иные виды воздействия на окружающую среду, что представляется весьма спорным.

Схожий подход реализован также в Казахстане: к видам природопользования отнесены не только пользование отдельными природными ресурсами, но и эмиссии в окружающую среду (под которыми понимаются выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, размещение и хранение серы в окружающей среде в открытом виде) – ст. 10, п. 43 ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан. Более узкая трактовка, которая находит отражение в законах Туркменистана «Об охране природы» и Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды», состоит в отнесении к понятию «использование природных ресурсов» деятельности по использованию природных ресурсов и воздействия на окружающую среду этой деятельности (т. е. не любых видов воздействий на окружающую среду) – ст. 1 Закон Туркменистана «Об охране природы», ст. 1 Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды».

Вместе с тем широкий подход к пониманию природопользования, нашедший отражение в приведенном определении Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», не находит последовательного развития ни в иных нормах этого Закона, ни в отраслевом природоресурсном законодательстве. Так, многие положения данного Закона определяют общие основы использования природных ресурсов (т. е. права природопользования в узком значении). Например, в ст. 16, посвященной праву природопользования, говорится о предоставлении права пользования природными ресурсами; в качестве принципа (ст. 4) и одного из основных направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды (ст. 7) названо рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов. Широкая трактовка права природопользования (включающая использование природных ресурсов и воздействие на окружающую

среду) прослеживается лишь в гл. 5 Закона «Об охране окружающей среды», регулирующей отношения по нормированию.

Положенный в основу рассмотренного определения, содержащегося в ст. 1 данного Закона, подход восприняли Водный кодекс и Кодекс о земле. В частности, к водопользованию отнесено «использование водных ресурсов и (или) воздействие на водные объекты при осуществлении хозяйственной и иной деятельности» (ст. 1 Водного кодекса); под землепользованием понимается «хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются полезные свойства земель, земельных участков и (или) оказывается воздействие на землю» (ст. 1 Кодекса о земле). Однако последовательное развитие такого понимания можно наблюдать только в водном законодательстве Республики Беларусь. Сопоставление положений Водного кодекса и законодательных актов, регулирующих отношения по поводу иных компонентов природной среды и природных объектов, свидетельствует о несовпадении в них подходов к классификации права природопользования.

Так, закрепленный в ст. 30 Водного кодекса перечень видов специального водопользования содержит виды деятельности, связанные не только с изъятием (добычей) поверхностных либо подземных вод, но и иные, не связанные с потреблением водных ресурсов. В частности, к видам водопользования относится сброс сточных вод (при этом, например, иные варианты размещения загрязняющих веществ в окружающей среде — выбросы в атмосферный воздух, размещение отходов — не рассматриваются законодательством как природопользование и регламентируются природоохранными нормами — законами Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2-3 «Об охране атмосферного воздуха», от 20 июля 2007 г. № 271-3 «Об обращении с отходами»).

Водопользованием является также регулирование водных потоков, проведение мероприятий по защите водоносных горизонтов, т. е. деятельность, направленная на обеспечение надлежащего функционирования водных объектов. В то же время комплекс мероприятий по формированию и поддержанию функций леса, включая его охрану, защиту и воспроизводство, охватывается понятием «ведение лесного хозяйства» (Лесной кодекс); деятельность по охране, воспроизводству и рациональному (устойчивому) использованию ресурсов охотничьих животных и рыбных ресурсов — понятиями «ведение охотничьего хозяйства» и «ведение рыболовного хозяйства» (указы Президента Республики Беларусь от 21 марта 2018 г. № 112 «Об охоте и ведении охотничьего хозяйства», от 8 декабря 2005 г. № 580 «О некоторых мерах по повышению эффективности рыбохозяйственной деятельности, совершенствованию государственного управления ею»), т. е. такие мероприятия не относятся к природопользованию.

Водное законодательство не содержит понятия «ведение водного хозяйства» (которое используется при этом в Кодексе о земле и рассматривается как критерий отнесения земельных участков, прилегающих к водным объектам, к землям водного фонда)¹. Закрепление данного понятия могло бы решить проблему расширительной трактовки права водопользования, поскольку содержанием ведения водного хозяйства вполне может охватываться деятельность по регулированию водных потоков, защите водоносных горизонтов и проведению тому подобных мероприятий.

В земельном законодательстве в отличие от иных отраслей природоресурсного законодательства не закрепляется общий перечень видов землепользования, а возможные цели пользования определяются посредством деления земель на категории (ст. 6) либо применительно к отдельным правам на земельные участки (ст. 12, 14–16). Вместе с тем в Кодексе о земле четко прослеживается подход, основанный на правовой доктрине², в соответствии с которым полезные свойства земли могут использоваться двумя способами: как средство производства (в этом случае используется специфическое свойство земель – плодородие) и как территориальный базис для размещения различных объектов. Данный вывод подтверждается и прямым указанием в ст. 1 Кодекса о земле на значение земли (земель) в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственной материальной основы хозяйственной и иной деятельности. В свою очередь, регулирование воздействий на землю охватывается понятием охраны земель (ст. 89 Кодекса о земле) и рассматривается законодательством, помимо прочего, в контексте сохранения возможности их использования по целевому назначению (но не как вид землепользования).

Следует также отметить, что наполнение права природопользования различным содержанием в отраслевом природоресурсном законодательстве в значительной степени обусловлено существенными разночтениями при закреплении критериев деления права природопользования на общее и специальное (что в отечественной эколого-правовой доктрине связывают с отсутствием последовательного научно обоснованного подхода к закреплению в соответствующей классификации в ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды»³).

¹ *Шахрай И. С.* Состав земель Республики Беларусь: правовые проблемы // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сб. материалов заоч. междунар. науч.-практ. конф., Уфа / отв. ред. Р. Х. Гиззатуллин. Уфа, 2016. С. 111.

² Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / С. А. Балашенко [и др.] ; под общ. ред. С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. Минск, 2009. С. 29.

³ *Макарова Т. И.* Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь). С. 109.

Таким образом, системный подход к закреплению понятия, содержания и классификации права природопользования не сложился ни в Законе «Об охране окружающей среды», ни в отраслевом природоресурсном законодательстве. Непоследовательность проявляется уже на уровне данного Закона, который, с одной стороны, чрезмерно расширяет понятие природопользования, включая в него все виды воздействий на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, а с другой – необоснованно сужает за счет ограниченного понимания потребительской ценности природных ресурсов, которой не охватываются их многие полезные свойства.

Данное обстоятельство, а также наличие значительной отраслевой специфики права природопользования (обусловленной как объективными факторами, так и исторически сложившимся неравномерным развитием отраслевого природоресурсного законодательства) позволяет сделать вывод о необходимости уточнения в Законе «Об охране окружающей среды» и в природоресурсном законодательстве понятий «природные ресурсы», «природопользование», критериев выделения видов права природопользования на основе общего подхода. Полагаем, что право природопользования охватывает использование природных ресурсов (а именно использование всего комплекса их полезных свойств, а не только тех, которые указаны в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» в настоящее время) и не должно включать любые виды воздействий на окружающую среду.

Использование природных ресурсов всегда оказывает влияние на состояние этих ресурсов, иных компонентов природной среды и природных объектов, а также окружающей среды в целом. Эта особенность должна учитываться в законодательстве путем последовательной реализации принципов рационального, комплексного использования природных ресурсов, а также закрепления обязанностей природопользователей природоохранного содержания. Следует отметить, что закрепленный в ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» *принцип охраны, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и их воспроизводства* как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности находит развитие и в отраслевом природоресурсном законодательстве Республики Беларусь¹. Каждым из природоресурсных кодексов (законов) регулируются отношения как по использованию природных ресурсов, так и по их охране (в том числе с учетом возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельно-

¹ Шахрай И. С. Теоретико-методологические подходы к закреплению принципов права природопользования.

сти, а также комплексного воздействия отдельных видов природопользования на состояние иных компонентов природной среды).

При этом нормы, направленные на обеспечение охраны окружающей среды и ее составных частей, получили в отраслевом природоресурсном законодательстве неравномерное развитие. Например, Кодекс о земле относит к принципам земельных отношений охрану земель и улучшение их полезных свойств (ст. 5), определяет содержание охраны земель как системы мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановление деградированных земель (ст. 1, 89), а также закрепляет ряд организационно-правовых механизмов, имеющих, помимо прочего, природоохранное значение (землеустройство, государственный контроль, учет земель и ведение государственного земельного кадастра и иные). Тем не менее следует констатировать декларативность многих норм, касающихся охраны земель и почв как их составной части.

В юридической литературе к причинам низкого уровня систематизации требований охраны земель относят недостаточную разработанность нормативной правовой базы по отдельным мерам такой охраны, общую направленность земельного законодательства на регулирование использования земли преимущественно в экономическом обороте¹, чрезмерное сужение в Кодексе о земле содержания охраны земель, которое связывается лишь с предотвращением снижения качества земель в результате вредного антропогенного и (или) природного воздействия².

Для иллюстрации незначительного интереса законодателя к вопросам охраны земель можно привести тот факт, что в настоящее время отношения по рекультивации земель, нарушенных при осуществлении строительных, геолого-разведочных и других работ, разработке месторождений полезных ископаемых, регулируются нормативными правовыми актами, принятыми около двадцати лет назад и действующими по сей день без каких-либо изменений либо с минимальными изменениями (приказы Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь от 25 апреля 1997 г. № 22, от 24 мая 1999 г. № 01-4/78). Кодексом о земле и иным земельным законодательством недостаточно урегулированы меры охраны почв (в том числе торфяно-болотных, являющихся важнейшим ресурсом для Республики Беларусь), предотвращения деградации зе-

¹ Шингель Н., Хотько О. О совершенствовании законодательства, регулирующего охрану земель // Земля Беларуси. 2014. № 4. С. 20.

² Макарова Т. И., Хотько О. А. Экологизация земельного законодательства в Республике Беларусь: состояние и проблемы совершенствования // Современное право. 2014. № 7. С. 123–124.

мель, защиты земель от водной и ветровой эрозии; не закрепляются также специальные требования, обеспечивающие охрану мелиорированных земель (хотя на уровне программных документов указанным проблемам внимание уделяется: так, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь утверждены Государственная программа «Торф» на 2008–2010 годы и на период до 2020 года, Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011–2015 годы и на период до 2020 года, Государственная программа сохранения и использования мелиорированных земель на 2011–2015 годы).

Актами иных природоресурсных отраслей Республики Беларусь природоохранные меры определены более последовательно и детально. Тем не менее эффективность соответствующих норм снижается ввиду отсутствия в этих отраслях общих подходов к регулированию сходных отношений. Следует отметить, что данная проблема в целом характерна для природоресурсной сферы, носит концептуальный характер и обусловлена, на наш взгляд, рядом причин.

В первую очередь в числе таких причин следует назвать невыполнение в полном объеме Законом «Об охране окружающей среды» консолидирующей роли, связанное с его более низкой юридической силой по отношению к природоресурсным кодексам (что вытекает из положений Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», а ранее – его предшественника, одноименного Закона от 10 января 2000 г.), а также установленным в ст. 2 Закона «Об охране окружающей среды» приоритетом природоресурсного законодательства при определении правового режима природных ресурсов при наличии расхождения подходов, установленных данным Законом и природоресурсным законодательством (например, при определении критериев деления права природопользования на общее и специальное)¹.

При этом, закрепляя в общем виде систему организационно-правовых, экономических и иных мер, направленных на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также правовые основы природоресурсных отношений, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не всегда отражает специфику реализации таких мер в природоресурсной сфере. Например, в нем не содержится прямого указания на возможность применения к природопользователям мер в виде приостановления, ограничения, прекращения права пользования, что является одной из причин непоследовательности решения этих вопросов в приро-

¹ Шахрай И. С., Шингель Н. А. Концептуальные проблемы формирования и развития природоресурсного законодательства Республики Беларусь. С. 90–91.

доресурсных актах, где такие меры закреплены¹; недостаточно определен механизм введения ограничений недобросовестного природопользования и его связь с контрольной (надзорной) деятельностью².

Кроме того, эффективность закрепленных природоресурсным законодательством природоохранных мер нередко снижается в связи с недостаточной согласованностью норм земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, растительном мире, животном мире между собой, а также положений природоресурсного законодательства с гражданским, градостроительным, инвестиционным, налоговым законодательством, законодательством о контрольной (надзорной) деятельности и иными отраслями³.

Таким образом, дальнейшее развитие природоресурсного права должно учитывать его специфику и уникальное место в системе права: природоресурсное право и законодательство объединяет совокупность отраслей, тесно взаимосвязанных, но обладающих всеми признаками самостоятельности (земельное, водное, горное (о недрах), лесное, о растительном и животном мире), перечень которых достаточно подвижен в зависимости от конкретного исторического периода и в перспективе может расширяться. При этом природоресурсное право входит в систему экологического права как комплексной⁴ интегрированной⁵ отрасли права (поскольку природные ресурсы — это компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, обладающие экономической ценностью).

¹ *Шахрай И. С.* Приостановление, ограничение, прекращение права природопользования как меры государственного принуждения // Перспективные решения актуальных проблем государственного строительства и международного права : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; под ред. Е. В. Семашко. Минск, 2017. С. 162–174, С. 167.

² *Шахрай И. С., Шингель Н. А.* Концептуальные проблемы формирования и развития природоресурсного законодательства Республики Беларусь. С. 90–91.

³ *Шахрай И. С.* О закреплении требований, обеспечивающих экологическую безопасность, в природоресурсном законодательстве Республики Беларусь // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции : материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения, г. Москва, 4–6 апр. 2019 г.) : в 3 ч. / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина / ред. совет: В. Н. Синюков [и др.]. М., 2019. Ч. 2. С. 229–233.

⁴ Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства в свете принятия нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» / Т. И. Макарова [и др.] // Право.бу. 2019. № 3 (59). С. 76–84.

⁵ *Боголюбов С. А., Сулейменов М. К.* Экологическое право — интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // Экол. право. 2014. № 4. С. 32–38.

С учетом сказанного на современном этапе важнейшей задачей, стоящей перед правовой наукой и нормотворчеством, является *реализация системного, согласованного подхода к регулированию отношений по охране и использованию отдельных природных ресурсов* как составной части окружающей среды. При этом важно обеспечить выполнение Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» консолидирующей роли, в том числе закрепление общих норм, касающихся права природопользования, которые бы развивались в отраслевом природоресурсном законодательстве с учетом специфики тех или иных ресурсов.

Несмотря на то что перечень природных ресурсов не является постоянным (ввиду изменения потребительской ценности и технической возможности использования тех или иных компонентов природной среды, природных объектов), в Законе «Об охране окружающей среды» следует обозначить примерный круг природных ресурсов. Нуждается в уточнении также общее понятие природных ресурсов, которое должно охватывать признаки: 1) потребительской ценности отдельных компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов; 2) использования или потенциальной возможности использования в процессе хозяйственной и иной деятельности. Полагаем, что следует отказаться от указания в Законе «Об охране окружающей среды» конкретных вариантов использования, поскольку данный Закон не способен учесть специфику каждого из ресурсов, а отраженное в настоящее время узкое понимание потребительской ценности природных ресурсов ведет к недостаточно четкому определению содержания права природопользования; конкретные полезные свойства природных ресурсов и варианты их использования должны определяться в отраслевом природоресурсном законодательстве.

Очевидна также необходимость уточнения в Законе «Об охране окружающей среды» и в отраслевом природоресурсном законодательстве понятия «природопользование» и критериев выделения видов права природопользования на основе общего подхода. Полагаем, что право природопользования охватывает использование природных ресурсов (а именно использование всего комплекса их полезных свойств, а не только тех, которые указаны в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» в настоящее время) и не должно включать любые виды воздействий на окружающую среду.

Вместе с тем использование природных ресурсов всегда оказывает влияние на их состояние, а также иных компонентов природной среды и природных объектов и окружающей среды в целом. Эта особенность должна учитываться в законодательстве путем последовательной реализации принципов рационального, комплексного использования природных ресурсов, а также закрепления обязанностей природопользователей природоохранного содержания.

2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АГРАРНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1. Аграрное законодательство как институциональная основа функционирования ключевых отраслей сельского хозяйства в условиях межгосударственной интеграции

Любые преобразования в аграрной сфере находят свое отражение в первую очередь в актах аграрного законодательства, формируемого специально для регулирования аграрных отношений. Во многом от своевременности разработки и принятия аграрных законов, их качества и соответствия характеру регулируемых общественных отношений, согласованности с иными актами законодательства зависит эффективность решения поставленных экономических задач, а в конечном итоге – эффективность претворения в жизнь аграрной политики государства. Поэтому формирование развитого аграрного законодательства – это необходимое условие для осуществления успешных преобразований в сельском хозяйстве. Сложно себе представить высокий уровень развития сельского хозяйства при отсутствии хорошо развитого аграрного законодательства. Об этом также свидетельствует опыт правового регулирования аграрных отношений зарубежных стран, основу аграрного права которых составляют либо аграрные кодексы (Франция, Мексика, Аргентина), либо обширные специализированные сельскохозяйственные законы (Германия, Англия, Италия и др.)¹. Специальные законы о сельском хозяйстве или агропромышленном комплексе лежат в основе правового регулирования аграрных отношений и большинства государств – членов ЕАЭС².

¹ Аграрное законодательство зарубежных стран и России / О. В. Гаврилюк [и др.] ; отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2017 ; Клюкин Б. Д. Основные черты аграрного права зарубежных стран // Аграр. и земел. право. 2009. № 12. С. 8–32.

² Кузьмич И. П. Сравнительно-правовой анализ законодательства в сфере животноводства и растениеводства государств – членов Евразийского экономического союза // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 439–446.

Современную законодательную основу регулирования аграрных отношений в Республике Беларусь отличает множественность нормативных правовых актов и отсутствие единого консолидированного источника в сфере производства сельскохозяйственной продукции. При этом особую значимость для развития аграрного законодательства на национальном уровне имеют многочисленные программные документы в области сельского хозяйства, на реализацию положений которых нацелены аграрно-правовые нормы. А само содержание правового регулирования аграрных отношений во многом определяется с учетом международных требований и под непосредственным воздействием норм права ЕАЭС в связи с проведением согласованной агропромышленной политики.

Правовые основы проведения согласованной агропромышленной политики определены в Договоре о Евразийском экономическом союзе¹ (далее – Договор), в рамках которого закреплены цели и задачи согласованной агропромышленной политики, а также основные направления и меры государственной поддержки сельского хозяйства. Как такового определения согласованной агропромышленной политики в Договоре не содержится, сформулирована только основная цель – эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Согласованная агропромышленная политика осуществляется в целях обеспечения развития агропромышленного комплекса и сельской местности в интересах населения каждого государства-члена и Союза в целом, а также экономической интеграции в рамках Союза.

Предполагается, что согласованная агропромышленная политика должна охватывать все сферы агропромышленного комплекса, базироваться на гармонизированных механизмах регулирования, координации и мониторинга на межгосударственном уровне.

На данном этапе уже сформулированы непосредственно в Договоре задачи согласованной агропромышленной политики:

- 1) сбалансированное развитие производства и рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- 2) обеспечение справедливой конкуренции между субъектами государств-членов, в том числе равных условий доступа на общий аграрный рынок;

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : [подписан в г. Астане, 29.05.2014 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2020.

3) унификация требований, связанных с обращением сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

4) защита интересов производителей государств-членов на внутреннем и внешнем рынке.

В Договоре сформулированы также направления использования механизмов межгосударственного воздействия:

1) прогнозирование в агропромышленном комплексе;

2) государственная поддержка сельского хозяйства;

3) регулирование общего аграрного рынка;

4) единые требования в сфере производства и обращения продукции;

5) развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

6) научное и инновационное развитие агропромышленного комплекса;

7) интегрированное информационное обеспечение агропромышленного комплекса.

Одним из ключевых направлений интеграционного взаимодействия в рамках Договора о Евразийском экономическом союзе, создающих необходимые условия для проведения согласованной агропромышленной политики, выступает также согласованность мер, применяемых в ветеринарной и фитосанитарной сферах в отношении сельскохозяйственной продукции и продовольствия, что напрямую затрагивает такие отрасли аграрного законодательства, как растениеводство и животноводство.

Согласованная политика в сфере применения ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер проводится в целях обеспечения ветеринарно-санитарной и карантинной фитосанитарной безопасности на территории ЕАЭС. Общий порядок применения указанных мер определяется в Приложении № 12 к Договору, а более детальная регламентация рассматриваемых отношений закреплена в многочисленных правовых актах ЕАЭС, составляющих единую правовую основу регулирования отношений на всей территории ЕАЭС. Это означает, что национальное законодательство государств – членов ЕАЭС не должно вступать в противоречие с нормами права Евразийского экономического союза и одновременно иметь соответствующие правовые механизмы, обеспечивающие соблюдение данных норм и их реализацию. В условиях усиления процессов межгосударственной интеграции, проведения согласованной агропромышленной политики возрастает роль национального аграрного законодательства в сохранении и обеспечении эффективности правового регулирования аграрных отношений. Формирование единой правовой основы на территории ЕАЭС в сфере производства сельскохозяйственной продукции обусловлено потребностью создания общего аграрного рынка. Согласованность требований и правовых механизмов в ключевых отраслях

сельскохозяйственного производства, таких как растениеводство и животноводство, является объективной необходимостью и одним из важнейших условий развития экспортно ориентированной аграрной экономики, как и понимание национальных особенностей регулирования аграрных отношений в государствах – членах ЕАЭС.

Правовое регулирование отношений в сфере растениеводства и животноводства во всех государствах – членах Евразийского экономического союза обусловлено в первую очередь наличием специальных документов программного и стратегического характера, нацеленных на развитие как отдельных наиболее значимых для страны отраслей сельскохозяйственного производства, так и сельского хозяйства (агропромышленного комплекса) в целом, которые отражают аграрную политику государства и определяют цели, задачи и ключевые направления развития отрасли на ближайшую перспективу. Во многом указанные программные документы предопределяют и дальнейшее развитие аграрного законодательства. Например, если в Республике Беларусь на данный момент основной является Государственная программа развития аграрного бизнеса на 2016–2020 годы (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196), то в Республике Армения – Стратегия устойчивого развития села и сельского хозяйства на 2010–2020 годы (постановление Правительства Республики Армения от 4 ноября 2010 г. № 1476-Н). В Российской Федерации действует Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717). В Республике Казахстан в 2017 г. была утверждена новая Государственная программа развития агропромышленного комплекса на 2017–2021 годы (Указ Президента Республики Казахстан от 14 февраля 2017 г. № 420).

В отличие от других государств – членов ЕАЭС в Кыргызстане нет утвержденной общей госпрограммы по сельскому хозяйству. Основные параметры развития АПК Кыргызстана установлены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2018 г. № 393 «О среднесрочном прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2019–2021 годы», а также разработаны Концепция развития хлопковой отрасли в Кыргызской Республике на 2017–2021 годы (постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 июля 2016 г. № 384), Концепция развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017–2022 годы и план мероприятий по ее реализации (постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 2017 г. № 459), утверждена Программа развития пище-

вой и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики на 2017–2021 годы (постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 марта 2017 г. № 191).

В качестве законодательной основы развития основных отраслей сельскохозяйственного производства (растениеводства и животноводства) в большинстве стран ЕАЭС выступают специальные законы о сельском хозяйстве или АПК. Это, например, законы о развитии сельского хозяйства в Российской Федерации¹ и Кыргызской Республике² или Закон «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» в Республике Казахстан³. В данном случае исключения составляют лишь Республика Беларусь и Республика Армения, которые не имеют аналогичных нормативных правовых актов. Немаловажное внимание на законодательном уровне уделяется в рассматриваемых нами странах и проблемам обеспечения продовольственной безопасности. Законы об обеспечении продовольственной безопасности есть в Российской Федерации⁴, Армении⁵ и Кыргызской Республике⁶.

В наибольшей степени в государствах – членах ЕАЭС единообразно урегулированы отношения применительно к конкретным отраслям сельскохозяйственного производства, где систематизация правовых норм осу-

¹ О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 29 дек. 2006 г., № 264-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

² О развитии сельского хозяйства Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 26 мая 2009 г., № 166 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=60039 (дата обращения: 03.06.2020).

³ О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 8 июля 2005 г., № 66 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=60039 (дата обращения: 03.06.2020).

⁴ О продовольственной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 10 дек. 1997 г., № 96700526-2 // КонсультантПлюс. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

⁵ Об обеспечении продовольственной безопасности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 7 мая 2002 г., № ЗР-338 // Legislation: National Assembly of RA. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1312&lang=rus> (дата обращения: 03.06.2020).

⁶ О продовольственной безопасности Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Респ., 4 авг. 2008 г., № 183 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=60039 (дата обращения: 03.06.2020).

ществляется во всех странах по одним и тем же ключевым направлениям. Это направления, связанные с развитием племенного дела, семеноводства, обеспечением ветеринарной и фитосанитарной безопасности, без которых в современных экономических условиях немислимо функционирование конкурентоспособной аграрной экономики и присутствие страны на международном продовольственном рынке, в том числе аграрном рынке ЕАЭС.

Новыми направлениями в аграрной сфере стали внедрение системы идентификации сельскохозяйственных животных и развитие органического сельского хозяйства. В некоторых государствах – членах ЕАЭС приняты еще дополнительно специальные законы по определенным подотраслям сельскохозяйственного производства, имеющим важное значение для аграрной экономики конкретного государства, что обусловлено в первую очередь природно-климатическими особенностями страны, ее территориальным расположением и природно-ресурсным потенциалом.

Следует отметить, что все страны на территории ЕАЭС имеют специальное законодательство, которое представлено отдельными законами в области семеноводства и племенного дела в животноводстве. Практически одновременно в государствах – членах ЕАЭС начался процесс по внедрению системы идентификации сельскохозяйственных животных и надлежащему правовому регулированию указанных отношений¹. В то же время каждая страна с учетом значимости того или иного круга общественных отношения для развития сельского хозяйства самостоятельно определяет направления систематизации правовых норм на уровне закона в аграрной сфере. Например, в некоторых государствах – членах ЕАЭС есть законы о зерне².

¹ Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015, № 287-3 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Правила идентификации сельскохозяйственных животных [Электронный ресурс] : утв. приказом министра сел. хоз-ва Респ. Казахстан, 30 янв. 2015 г., № 7-1/68 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=60039 (дата обращения: 03.07.2020) ; Об идентификации животных [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 6 июня 2013 г., № 91 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=60039 (дата обращения: 03.07.2020).

² О зерне [Электронный ресурс] : Закон Рос. Федерации, 14 мая 1993 г., № 4973-1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020 ; О зерне [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 19 янв. 2001 г., № 143-II // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.06.2020).

В Республике Казахстан приняты законы «О пчеловодстве»¹, «О развитии хлопковой отрасли»², а в 2017 г. принят Закон «О пастбищах»³. В Республике Армения имеется Закон «О кормах»⁴. Некоторые страны уже приняли законы «Об органическом сельском хозяйстве»⁵.

В рамках проведения согласованной агропромышленной политики помимо вопросов, связанных с применением единых мер государственной поддержки сельского хозяйства, первостепенное значение для развития аграрного рынка имеет соблюдение всеми государствами – членами ЕАЭС единых ветеринарных и фитосанитарных требований, посредством которых обеспечивается в итоге качество и безопасность сельскохозяйственной продукции. Поэтому первостепенной задачей для стран на территории ЕАЭС является приведение в соответствие с правом ЕАЭС своего национального законодательства в этой сфере и использование правовых механизмов, идентичных по своему содержанию и требованиям тем, которые применяются в аналогичном законодательстве остальных стран – участников общего аграрного рынка. В данном случае достижение указанной

¹ О пчеловодстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 12 марта 2002 г., № 303-П // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 08.06.2020).

² О развитии хлопковой отрасли [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 21 июля 2007 г., № 298-III ЗРК // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 06.07.2020).

³ О пастбищах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 20 февр. 2017 г., № 47-VI ЗРК // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 09.04.2020).

⁴ О кормах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 22 июля 2014 г., № 141-Н // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 09.07.2020).

⁵ О производстве органической продукции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 27 нояб. 2015 г., № 423-V ЗРК // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.07.2020) ; О производстве и обращении органической продукции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2018 г., № 144-З // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Об органическом сельском хозяйстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 8 апр. 2008 г., № 23-Н // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 09.07.2020) ; Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Закон Рос. Федерации, 3 авг. 2018 г., № 280-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

цели обеспечивается наличием в стране специальных законов, нормы которых приведены в соответствие с правом ЕАЭС.

Так, в Российской Федерации действуют законы «О ветеринарии»¹, «О карантине растений»², «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»³. В Республике Казахстан также имеются законы «О ветеринарии»⁴, «О карантине растений»⁵, «О защите растений»⁶. По сути, аналогичными нормативными правовыми актами представлено и аграрное законодательство Республики Кыргызстан – приняты законы «О ветеринарии»⁷, «О карантине растений»⁸, «О химизации и защите растений»⁹. В Республике Армения после обновления законодательства действуют законы «О ветеринарии»¹⁰ и «О фитосанитарии»¹¹. Таким образом, каждое

¹ О ветеринарии [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 14 мая 1993 г., № 4979-1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

² О карантине растений [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 21 июля 2014 г., № 206-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

³ О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 19 июля 1997 г., № 109-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

⁴ О ветеринарии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 10 июля 2002 г., № 339-II // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.04.2020).

⁵ О карантине растений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 11 февр. 1999 г., № 344-I // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.04.2020).

⁶ О защите растений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 3 июля 2002 г., № 331- II // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.04.2020).

⁷ О ветеринарии [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 30 дек. 2014 г., № 175 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.03.2020).

⁸ О карантине растений [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 12 янв. 2015 г., № 2 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.04.2020).

⁹ О химизации и защите растений [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Респ., 25 янв. 1999 г., № 12 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁰ О ветеринарии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 22 июля 2014 г., № ЗР-137 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.03.2020).

¹¹ О фитосанитарии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 21 июня 2014 г. NC-140-1 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107041 (дата обращения: 03.02.2020).

государство на территории ЕАЭС в ходе реализации аграрной политики, нацеленной на устойчивое развитие сельского хозяйства, создало необходимую правовую основу в области ветеринарии и в фитосанитарной сфере.

Аналогичным образом развивалось аграрное законодательство и в Республике Беларусь¹. В настоящее время правовое обеспечение развития основных отраслей сельскохозяйственного производства осуществляется посредством систематизации норм законодательства и представлено специальными законами, определяющими порядок осуществления деятельности, безопасность и качество производимой продукции в сфере растениеводства и животноводства, безопасность и благополучие территорий и государства в целом с учетом рисков, обусловленных использованием растений и животных в процессе производства.

Развиваться законодательство в данном направлении начало фактически сразу после приобретения Республикой Беларусь независимости, и на первоначальном этапе поступательно шел процесс правовой регламентации наиболее значимых общественных отношений в рассматриваемой сфере и закрепления правовых механизмов, создающих необходимые условия для наращивания объемов производства с учетом потребности в повышении качества и безопасности производимой продукции. Первый этап – становления отраслевого аграрного законодательства – завершился только к 2006 г., сформировав необходимую правовую основу для развития основных отраслей сельскохозяйственного производства – растениеводства и животноводства. В этот период были приняты такие законы, как Закон от 28 сентября 1994 г. № 3244-ХІІ «О племенном деле в животноводстве», от 2 декабря 1994 г. № 3423-ХІІ «О ветеринарном деле», от 13 апреля 1995 г. № 3725-ХІІ «О патентах на сорта растений», от 14 февраля 1997 г. № 14-3 «О семенах», от 25 декабря 2005 г. № 14-3 «О защите растений» и от 9 января 2006 г. № 96-3 «О безопасности генно-инженерной деятельности». Обращает на себя внимание, что в отличие от многих других стран в национальном отраслевом законодательстве не было принято отдельных законов по конкретным видам сельскохозяйственной деятельности (например, пчеловодству, льноводству, овощеводству и т. п.), а также тот факт, что правовое обеспечение селекционной деятельности получило развитие только в растениеводстве.

Отметим ключевые моменты, характеризующие становление отраслевого аграрного законодательства на первоначальном этапе. Одними

¹ Кузьмич И. П. Становление и перспективы развития законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2018. Вып. 13. С. 557–565.

из первых в 1994 г. были приняты законы от 28 сентября 1994 г. № 3244-ХІІ «О племенном деле в животноводстве» и от 2 декабря 1994 г. № 3423-ХІІ «О ветеринарном деле». Закон «О племенном деле в животноводстве» определил экономические и правовые основы осуществления племенного дела, взаимоотношения государства и владельцев племенных животных и племенной продукции. Основными задачами данного закона были: государственное стимулирование и регулирование деятельности по совершенствованию существующих и созданию новых пород; сохранение генофонда; размножение сельскохозяйственных животных, пушных зверей, птицы, рыбы и пчел. Нормы указанного закона распространялись на физических и юридических лиц независимо от форм собственности, содержащих племенных животных, использующих племенную продукцию, занимающихся воспроизводством животных на территории Республики Беларусь, а также на органы, осуществляющие государственное управление и государственный контроль в области племенного дела.

Закон Республики Беларусь «О ветеринарном деле» изначально был направлен на охрану здоровья животных, защиту людей от болезней, общих для человека и животных или передаваемых человеку через животных, обеспечение выпуска доброкачественных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животного происхождения. Законом предусматривалось лицензирование ветеринарной деятельности, определялся правовой статус ветеринарной службы, основные меры по профилактике и ликвидации болезней животных. Устанавливалось, что юридические и физические лица, занимающиеся животноводством, переработкой, хранением и реализацией продуктов животного происхождения, несут ответственность за здоровье животных, выпуск безопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животного происхождения и обязаны: соблюдать зооигиенические нормы, ветеринарные правила и мероприятия, направленные на предупреждение заболеваний и падежа животных; соблюдать зооигиенические и ветеринарно-санитарные нормы и правила при строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации животноводческих помещений, других объектов и сооружений, связанных с содержанием животных, переработкой и хранением продуктов животного происхождения; соблюдать предписания ветеринарных специалистов при проведении соответствующих карантинных, ограничительных и иных ветеринарных мероприятий.

Учитывая значимость для сферы сельскохозяйственного производства не только животноводства, но и растениеводства, а также их тесную взаимосвязь, 13 апреля 1995 г. принимается Закон Республики Беларусь «О патентах на сорта растений», а 14 февраля 1997 г. — Закон «О семенах».

В результате на уровне закона получили правовую регламентацию имущественные и личные неимущественные отношения, возникающие в связи с созданием, правовой охраной и использованием сортов растений, на которые выданы патенты, были определены условия патентоспособности сорта растения (сорт должен обладать новизной, отличимостью, однородностью и стабильностью), процедура выдачи патента, права патентообладателя, порядок использования охраняемого сорта и многие другие важные вопросы, касающиеся правового режима селекционных достижений в растениеводстве.

Закон «О семенах» установил основы правового регулирования отношений по производству, заготовке, реализации, использованию для посева семян между производителями, заготовителями, потребителями семян и был направлен на обеспечение контроля со стороны государства в этой сфере. С целью обеспечения потребителей семенами с высокими сортовыми и посевными качествами в Республике Беларусь предусматривалось ведение двух реестров: Государственного реестра производителей, заготовителей семян и Государственного реестра сортов и древесно-кустарниковых пород.

В соответствии с названным Законом за юридическими и физическими лицами закреплялось право производить, заготавливать, реализовывать, использовать семена, организовывать выведение новых сортов и древесно-кустарниковых пород. При этом право заниматься производством и заготовкой семян для целей реализации они приобретали только после включения их в Государственный реестр производителей, заготовителей семян.

В свою очередь, семена сортов и древесно-кустарниковых пород могли использоваться на посевные цели только после того, как они будут включены в Государственный реестр сортов и древесно-кустарниковых пород или признаны перспективными. Юридическим и физическим лицам, занимающимся производством, заготовкой, реализацией, использованием семян, запрещалось использовать для посева либо реализации семена, не проверенные на посевные качества или не соответствующие требованиям технических нормативных правовых актов.

Таким образом, уже на первоначальном этапе развития аграрного законодательства был определен круг наиболее значимых общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании на самом высоком законодательном уровне посредством систематизации специальных норм на уровне закона. В области животноводства таковыми отношениями были признаны отношения в сфере племенного и ветеринарного дела, а в области растениеводства — селекционная деятельность и, соответственно, семеноводство как ключевая составляющая данной отрасли.

В качестве следующего этапа развития специального отраслевого законодательства в первоначальный период стало принятие законов от 25 декабря 2005 г. № 77-3 «О защите растений» и от 9 января 2006 г. № 96-3 «О безопасности генно-инженерной деятельности».

Первый закон посвящен правовому регулированию отношений в области защиты растений от вредителей, болезней и сорняков, карантина растений, обращения со средствами защиты растений. Было установлено, что в Республике Беларусь допускаются к применению только средства защиты растений, прошедшие государственную регистрацию и включенные в Государственный реестр средств защиты растений (пестицидов) и удобрений, разрешенных к применению на территории Республики Беларусь. Применение средств защиты растений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями должно осуществляться в соответствии с требованиями санитарных правил и иных технических нормативных правовых актов лицами, имеющими специальную подготовку.

Средства защиты растений, не включенные в Государственный реестр средств защиты растений (пестицидов) и удобрений, разрешенных к применению на территории Республики Беларусь, могут применяться только на основании разрешения Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь для проведения научных исследований и в случае угрозы фитосанитарной безопасности Республики Беларусь.

Со стороны государства предусматривалось осуществление помимо фитосанитарного контроля также контроля за обращением со средствами защиты растений: проведением мероприятий по защите растений; качеством средств защиты растений, их обращением; наличием остаточного количества пестицидов в растительной продукции; качеством посевного и посадочного материала на предмет заражения вредными организмами и эффективностью обеззараживания; проведением испытаний средств защиты растений; обезвреживанием средств защиты растений и др.

В свою очередь, Закон «О безопасности генно-инженерной деятельности» регламентировал отношения в сфере использования генно-инженерных организмов в хозяйственных целях, а именно выращивание и (или) разведение сортов генно-инженерных растений и пород генно-инженерных животных для производства сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, к 2006 г. в Республике Беларусь была создана необходимая правовая основа для развития основных отраслей сельскохозяйственного производства, как растениеводства, так и животноводства, определены основные требования к субъектам, качеству и безопасности производимой сельскохозяйственной продукции, созданы условия для обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности государства.

Все последующее совершенствование отраслевого аграрного законодательства было обусловлено рядом факторов:

- накопленным опытом и наличием пробелов и противоречий в правовом регулировании рассматриваемых отношений, негативно сказывающихся на развитии основных отраслей сельскохозяйственного производства;
- ориентацией на экспортно ориентированную аграрную экономику и как результат — потребностью в существенном повышении качества производимой сельскохозяйственной продукции;
- активным участием Республики Беларусь в различных интеграционных процессах (Содружество Независимых Государств, Союзное государство, ЕАЭС и др.), вследствие чего возникла объективная необходимость в унификации и гармонизации норм аграрного законодательства с учетом международных требований, а также в создании равных условий для отечественных сельхозпроизводителей на общем аграрном рынке.

Постепенно приобретенный опыт и переход аграрной экономики на новый технологический уровень производства позволили приступить к существенному обновлению отраслевого аграрного законодательства и начать процесс внедрения новых правовых механизмов и видов сельскохозяйственной деятельности с учетом изменившихся условий функционирования агропромышленного комплекса и переходом к проведению согласованной агропромышленной политики в рамках ЕАЭС. В результате, в 2010 г. принимается новый Закон «О ветеринарной деятельности»¹, а уже в 2013 г. полностью обновляется законодательство в области семеноводства² и племенного дела³. В 2014 г. происходит обновление законодательства в области селекционной деятельности — принята новая редакция Закона «О патентах на сорта растений»⁴. Следующий, 2015 год стал особо знаменательным для аграрного права в связи с введением системы идентификации, просле-

¹ О ветеринарной деятельности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 июля 2010 г., № 161-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² О семеноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 2 мая 2013 г., № 20-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

³ О племенном деле в животноводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 мая 2013 г., № 24-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

⁴ О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правовой охраны сортов растений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 108-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

живаемости и регистрации сельскохозяйственных животных¹. А в 2016 г. принимаются новые редакции еще по двум законам — в области защиты растений² и ветеринарной деятельности³. Одновременно активно развивается дискуссия о необходимости создания в стране правовой основы для развития органического сельского хозяйства, которая завершается принятием 9 ноября 2018 г. Закона «О производстве и обращении органической продукции».

В настоящее время первостепенное значение для развития основных отраслей сельскохозяйственного производства (растениеводства и животноводства) в рамках проведения согласованной агропромышленной политики имеет установление единых ветеринарных⁴ и фитосанитарных требований⁵ на территории ЕАЭС, а также порядка осуществления ветеринарного и фитосанитарного контроля и надзора как на границе, так и на всей террито-

¹ Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения [Электронный ресурс] : ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О защите растений» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 398-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

³ О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 окт. 2016 г., № 438-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

⁴ О применении ветеринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, предъявляемые к товарам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору) [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

⁵ Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Единые карантинные фитосанитарные требования, предъявляемые к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Совета Евраз. экон. комиссии, 30 нояб. 2016 г., № 157 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

рии ЕАЭС¹. Это потребовало в свою очередь утверждения единых перечней товаров, подлежащих ветеринарному и фитосанитарному контролю², единого перечня карантинных объектов³, форм ветеринарных и фитосанитарных сертификатов⁴, получивших взаимное признание со стороны государств — членов Евразийского экономического союза, и ограничение перечня дополнительных разрешительных документов для обеспечения ветеринарной и фитосанитарной безопасности территорий государств — членов ЕАЭС.

¹ Положение о едином порядке осуществления ветеринарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза и на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 318 : в ред. 17 марта 2017 г. № 10 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² Единый перечень товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору) [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Перечень подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Евразийского экономического союза и таможенной территории Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 318 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

³ Единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Совета Евраз. экон. комиссии, 30 нояб. 2016 г., № 158 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

⁴ Единые формы ветеринарных сертификатов [Электронный ресурс] : решение Комиссии Тамож. союза, 18 июня 2010 г., № 317 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020 ; Положение о порядке выдачи фитосанитарных сертификатов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 июля 2010 г., № 1140 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

Данный процесс не мог не отразиться на национальном аграрном законодательстве и в первую очередь затронул сферу ветеринарии и отношения в области карантина и защиты растений. В результате были отменены национальные перечни подконтрольных ветеринарному и фитосанитарному контролю товаров, упорядочены нормы по использованию различных видов и форм ветеринарных документов¹ и фитосанитарного сертификата, регламентирован порядок их выдачи², отменено требование об оформлении импортных карантинных разрешений, признана государственная регистрация ветеринарных препаратов, кормовых добавок, средств защиты растений в государствах – членах Евразийского экономического союза, обновлены прежние и добавлены новые административные процедуры³.

Таким образом, непростой процесс становления и развития национальной аграрной экономики, а в настоящее время ее функционирование в условиях проведения согласованной агропромышленной политики постепенно привели к пониманию того, что от уровня развития отраслевого законодательства во многом зависят как продовольственная безопасность страны, так и конкурентоспособность отрасли на мировом продовольственном рынке. А следовательно, процесс совершенствования норм специального законодательства по ключевым отраслям сельскохозяйственного производства приобретает все более актуальное значение, нуждаясь, как никогда ранее, в постоянном и своевременном научном правовом обеспечении.

Принятие новых редакций законов Республики Беларусь «О ветеринарной деятельности» и «О карантине и защите растений» позволило на данный момент достигнуть определенного приемлемого уровня гармонизации

¹ Об установлении форм ветеринарных документов и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление М-ва сел. хоз-ва и продовольствия Респ. Беларусь, 19 мая 2017 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

² Положение о порядке и условиях выдачи ветеринарных документов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 апр. 2017 г., № 319 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

³ Единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 февр. 2012 г., № 156 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2020.

национального законодательства с нормами права ЕАЭС в рассматриваемой сфере. С учетом того что проведение согласованной агропромышленной политики не ограничивается сферой ветеринарного и фитосанитарного законодательства, а в ближайшее время затронет также законодательство в области семеноводства, племенного дела и идентификации сельскохозяйственных животных¹, накопленный опыт в рамках данного процесса позволяет обозначить наиболее значимые аспекты и направления совершенствования правовых норм, нацеленные:

- на своевременность внесения изменений в национальное законодательство для обеспечения его согласованности с нормами права ЕАЭС, устранения противоречий и пробелов в правовом регулировании новых общественных отношений;
- достижение правовой определенности при использовании специальных терминов и понятий, содержащихся в национальном законодательстве с учетом подходов, сформулированных в праве ЕАЭС;
- разработку необходимых правовых механизмов для развития и обеспечения реализации норм права ЕАЭС;
- создание эффективной правовой основы для защиты внутреннего рынка, а также субъектов хозяйствования от недобросовестной конкуренции и необоснованных претензий со стороны заинтересованных субъектов государств – членов Евразийского экономического союза.

Также, на наш взгляд, все большую актуальность приобретает проблема более четкого разграничения правового регулирования рассматриваемых отношений с точки зрения применяемых норм в рамках национального законодательства (с учетом соотношения норм права Республики Беларусь и ЕАЭС, международных обязательств с другими странами и в рамках СНГ).

Однако, детально регламентировав отношения по основным отраслям сельскохозяйственного производства и отдельным субъектам, законодатель так и не смог создать полноценной консолидирующей правовой основы для отрасли сельского хозяйства в целом, как это имеет место в большинстве развитых стран, ограничиваясь принятием программных документов и многочисленных нормативных правовых актов различной юридической силы, затрагивающих те или иные аспекты аграрной политики государства. Не может обеспечить решение данной задачи и принятый не так давно Указ

¹ Макарова Т. И., Кузьмич И. П. Правовые проблемы формирования институциональной среды аграрной и экологической сфер в условиях формирования единого экономического пространства ЕАЭС // Проблемы гражданского права и процесса : сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы ; редкол.: И. Э. Мартыненко (гл. ред.) [и др.]. Гродно, 2019. С. 388–398.

Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике», содержание которого ограничивается преимущественно вопросами государственной поддержки сельского хозяйства.

В то же время Республика Беларусь, являясь активным участником процессов межгосударственной интеграции, нацеленной на создание общего аграрного рынка, выстраивая экспортно ориентированную аграрную экономику, как никогда ранее, нуждается в эффективном аграрном законодательстве, способном обеспечить понятные и равные условия для производителей сельскохозяйственной продукции, их государственную поддержку и конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынке. В связи с этим необходимость и возможность систематизации аграрно-правовых норм на базе единого консолидирующего источника остается одной из наиболее актуальных проблем в рамках аграрно-правовой науки¹. Концепцией совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205, предусматривалась возможность принятия в перспективе Аграрного кодекса Республики Беларусь, а реализация положений Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы предполагала разработку проекта нового Закона «О государственном регулировании агропромышленного производства». Ни одна из обозначенных целей так и не была достигнута.

В новых условиях ведения сельскохозяйственного производства, при проникновении права ЕАЭС во все сферы аграрных отношений единая консолидирующая основа в рамках национального аграрного законодательства приобретает особую актуальность для отечественных производителей. Принятие Закона «О сельском хозяйстве» представляется наиболее оптимальным способом обеспечения единства и стабильности в правовом регулировании аграрных отношений на национальном уровне в условиях проведения согласованной агропромышленной политики на территории ЕАЭС.

Все вышеизложенное позволяет нам констатировать следующее. Аграрное законодательство государств – членов ЕАЭС имеет общие тенденции и перспективы развития в области ветеринарии, карантина и защиты растений, идентификации сельскохозяйственных животных, в сфере семеноводства и племенного дела. Одновременно национальное законодательство каждой страны обладает существенной спецификой и отличается наличием

¹ Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства в свете принятия нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах». С. 76–84.

ем законов, направленных также на регулирование общественных отношений наиболее значимых для конкретного государства, что обусловлено особенностями развития национального сельского хозяйства (историческими, природно-климатическими, территориальными, ресурсными и др.)¹.

Проведение согласованной агропромышленной политики на первоначальном этапе потребовало от стран начать процесс унификации требований в области ветеринарного и фитосанитарного законодательства. Однако для создания общего аграрного рынка требуются более глобальные изменения в сфере правового регулирования аграрных отношений. Создание и функционирование общего аграрного рынка невозможно без согласования норм и правовых механизмов в сфере семеноводства, племенного дела, идентификации сельскохозяйственных животных, производства органической продукции сельского хозяйства. В связи с этим на современном этапе развития аграрного законодательства необходимо определиться с ключевыми правовыми механизмами и требованиями, которые должны быть закреплены и регламентированы в рамках права ЕАЭС и имплементированы в национальную правовую систему каждой страны.

Проведение согласованной агропромышленной политики на территории ЕАЭС привело к возникновению нового уровня правового регулирования аграрных отношений и, как следствие, запустило процесс трансформации значительной части аграрно-правовых институтов, содержание которых уже напрямую зависит или определяется под воздействием норм права ЕАЭС². Столь очевидные и масштабные преобразования в аграрной сфере не должны осуществляться спонтанно, без оценки регулирующего воздействия норм национального аграрного законодательства на долгосрочную перспективу и обеспечения их максимального взаимодействия с нормами права ЕАЭС.

Кроме этого, проведение согласованной политики делает особо актуальной проблему установления терминологического единства при использовании понятийного аппарата в правовом пространстве всех государств — членов ЕАЭС на уровне национальных законодательств, а также поднимает

¹ Кузьмич И. П. Сравнительно-правовой анализ законодательства в сфере животноводства и растениеводства государств — членов Евразийского экономического союза. С. 439–446.

² Кузьмич И. П. Влияние права ЕАЭС на формирование и развитие национального аграрного законодательства (на примере ветеринарного законодательства) // Оценка регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности / Д. В. Шаблинская [и др.] ; под ред. В. К. Ладутько, М. Н. Сатолиной. Минск, 2020. С. 223–234.

вопрос о необходимости разграничения предмета правового регулирования отношений в части прямого действия норм права ЕАЭС (наднационального уровня) и в рамках действия преимущественно национальных норм (в той части, где действие норм права ЕАЭС Договором не предусмотрено) с учетом особенностей правового регулирования и специфики отношений в самих странах. Последнее представляется наиболее сложным, но абсолютно необходимым, так как от данного процесса во многом будет зависеть эффективность правового регулирования отношений на обоих уровнях – наднациональном и национальном. Обеспечение согласованного взаимодействия норм права ЕАЭС и национального законодательства требует, во-первых, установления четких и понятных границ действия норм того или иного уровня при регулировании конкретных общественных отношений в рамках национального законодательства каждой страны. Во-вторых, на уровне национального законодательства должна четко прослеживаться в каждом конкретном случае непосредственная взаимосвязь с нормами права ЕАЭС, когда речь идет о регулировании общественных отношений, на которые возможно распространение норм права ЕАЭС¹.

В-третьих, процесс трансформации национального законодательства должен быть своевременным, осуществляться на постоянной основе, не создавать дополнительные пробелы в правовом регулировании или противоречия. Это требует не просто изъятия (отмены) тех или иных норм из национального законодательства (как это часто имеет место на практике), а нередко, наоборот, более детального регулирования в оставшейся части, на которую право ЕАЭС не распространяется, для того чтобы ранее целостный процесс правового регулирования определенного вида общественных отношений не оказался разорванным и непоследовательным, разрушая тем самым национальную правовую систему.

Проникновение норм права ЕАЭС в национальное правовое пространство требует разработки концептуально нового правового подхода по преобразованию национального законодательства с поэтапной регламентацией основного алгоритма действий при внесении изменений в нормы национального законодательства, когда речь идет о его приведении в соответствие с нормами права ЕАЭС, что обусловлено масштабом происходящих

¹ Кузьмич И. П. Правовое обеспечение взаимодействия норм национального законодательства с нормами права ЕАЭС в контексте проведения согласованной агропромышленной политики // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами VIII Міжнар. наук.-практ. конф., Житомир, 19 березня 2020 р. / Мін-во освіти і науки України ; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир, 2020. С. 56–59.

законодательных преобразований, значительным кругом общественных отношений, затронутых данным процессом, и субъектов, участвующих в нем. А это с каждым днем делает все более актуальной необходимость высококвалифицированного правового обеспечения данного процесса, т. е. наличия и подготовки специалистов в области юриспруденции, хорошо разбирающихся и ориентирующихся как в праве ЕАЭС, так и по основным направлениям проведения, например, той же согласованной агропромышленной политики. Существующая же реальность такова, что растущему в геометрической прогрессии массиву правовых норм в рамках права ЕАЭС противопоставляется спонтанный и хаотичный, на наш взгляд, не всегда своевременный, процесс внесения изменений и дополнений в наиболее очевидные нормы национального законодательства. В конечном итоге создание понятных, справедливых, прозрачных и равных условий для всех субъектов конкретных видов правоотношений в столь сложном правовом пространстве, образовавшемся на территории ЕАЭС, — залог успеха в достижении основных целей проведения согласованной агропромышленной политике, обозначенных в Договоре.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать еще один важный вывод: создание единой правовой основы правового регулирования аграрных отношений на территории ЕАЭС, изменение соотношения норм национального законодательства и права ЕАЭС в данной сфере, существенное влияние процесса реализации согласованной агропромышленной политики на развитие аграрного законодательства государств — членов ЕАЭС свидетельствуют о глобальности процесса трансформации аграрного права на значительной части постсоветского пространства и возникновении в ближайшей перспективе нового правового образования — аграрного права ЕАЭС.

2.2. Правовое обеспечение национальной продовольственной безопасности Беларуси в условиях интеграционных процессов

Международное региональное сотрудничество имеет большой потенциал для решения проблем обеспечения продовольственной безопасности за счет использования ресурсных возможностей каждой страны в национальных и коллективных интересах всех государств-участников, что также способно позитивно влиять на развитие общего агропродовольственного рынка и взаимной торговли. Рассматривая в данном отношении региональные интеграционные объединения с участием Республики Беларусь, отметим, что

в СНГ в разное время были приняты международно-правовые акты о согласованной аграрной политике, основных направлениях создания и функционирования рынков зерна, мясомолочной продукции, плодоовощной продукции и картофеля, комплексе совместных мер по повышению продовольственной безопасности, концепции повышения продовольственной безопасности государств – участников СНГ, агробиоразнообразии. Определенные перспективы открываются в случае углубления интеграционных процессов в Союзном государстве. Особенно актуален данный вопрос в Евразийском экономическом союзе, где уже реализуется согласованная (скоординированная) агропромышленная политика, а безопасность пищевой продукции обеспечивается наличием технического регулирования и проведением согласованной политики в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер. Успешность межгосударственного сотрудничества в рассматриваемой области во многом зависит от слаженности подходов к правовому обеспечению продовольственной безопасности на национальном уровне, к системе оценки и мониторинга продовольственной безопасности. Это, в свою очередь, предполагает наличие закрепленных в национальном законодательстве принципов и систематизированных норм, регулирующих общественные отношения, связанные с обеспечением продовольственной безопасности и права граждан на достаточное питание.

Взаимодействие в области продовольственной безопасности государств – членов ЕАЭС изначально предполагалось рассматривать в качестве перспективного направления углубления интеграции в рамках реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики¹. Был разработан, а затем доработан проект Концепции коллективной продовольственной безопасности государств – членов ЕАЭС² (далее – проект Концепции КПБ). Его принятие одобрили армянская, белорусская, кыргызская и российская стороны, но по целому ряду оснований не поддержала Республика Казахстан, мотивируя свою позицию, в частности, от-

¹ План мероприятий по реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств членов Евразийского экономического союза (Проект) [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2019. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Pages/default.aspx (дата обращения: 11.06.2019).

² Проект Концепции коллективной продовольственной безопасности государств – членов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Pages/promising-areas-of-cooperation.aspx (дата обращения: 01.04.2020).

сутствием правовых оснований для разработки проекта Концепции КПБ, наличием в документе положений, выходящих за пределы экономической интеграции, и тем, что вопросы обеспечения продовольственной безопасности относятся к национальной компетенции¹. С такой позицией нельзя согласиться. В условиях, когда государства мира, в том числе и в регионе ЕАЭС, стремятся к достижению целей устойчивого развития², фокусирование лишь на экономической составляющей сотрудничества в ЕАЭС, минуя социальную и экологическую, невозможно³. Сказанное подтверждается и тем, что в соответствии с Договором о ЕАЭС цели Союза и проводимой в нем согласованной (скоординированной) агропромышленной политики сформулированы, исходя из интересов населения государств-членов, повышения его жизненного уровня. На наш взгляд, формулировка указанных целей, в частности «эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка», вполне подразумевает и совместные усилия государств-членов по обеспечению продовольственной безопасности в ЕАЭС.

Отметим также, что в источниках права ЕАЭС продолжает развиваться инструментарий, позволяющий не только реализовывать согласованную (скоординированную) агропромышленную политику по ее основным направлениям (ст. 94, 95 Договора о ЕАЭС), но также содействует обеспечению продовольственной безопасности в регионе ЕАЭС. Для наглядно-

¹ Протокол девятнадцатого заседания Консультативного комитета по агропромышленному комплексу [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/KK/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%2019%20%D0%B7%D0%B0%D1%81.%20%D0%9A%D0%9A%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%90%D0%9F%D0%9A.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

² Показатели достижения целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза. Доклад Евразийской экономической комиссии, 2017 [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Documents/Издания/OON_Rus.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

³ В качестве аргумента также можно привести развивающееся сотрудничество в ЕАЭС в сферах, более отдаленных от экономики, например в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения государств ЕАЭС. Подробнее см.: Коллегия ЕЭК одобрила проект комплексного плана мероприятий по предотвращению распространения коронавируса в ЕАЭС [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-06-2020-01.aspx> (дата обращения: 11.06.2020).

сти приведем лишь несколько примеров. Так, еще с 2016 г. действуют Методологии расчета прогнозных¹ и сводных прогнозных² балансов спроса и предложения государств – членов ЕАЭС по сельскохозяйственной продукции, продовольствию, льноволокну, кожевенному сырью, хлопковолокно и шерсти. 9 июня 2020 г. утверждена Методология прогнозирования развития агропромышленных комплексов государств – членов ЕАЭС³, необходимая ЕЭК для расчета ею прогнозных показателей развития агропромышленных комплексов с последующей рекомендацией их к использованию государствами-членами при разработке прогнозных балансов спроса и предложения по сельскохозяйственной продукции и продовольствию. Создание в ЕАЭС единой правовой основы обращения на рынке сельскохозяйственной продукции (семена, сельскохозяйственные животные, племенная продукция, корма и кормовые добавки, средства защиты растений, ветеринарные препараты и т. д.) обеспечит функционирование общего аграрного рынка⁴ и будет способствовать сокращению зависимости от импорта.

Вопрос обеспечения продовольственной безопасности в ЕАЭС обсуждается на протяжении всего времени существования Союза⁵. Однако еще большую актуальность он приобрел сегодня в связи с пандемией COVID-19, которая способна ускорить принятие в ЕАЭС международно-правового акта, определяющего общие принципы и подходы к решению рассматриваемого вопроса, что, как отмечается на сайте ЕЭК, «поддержано всеми союзными странами в рамках проекта Стратегических направлений развития евра-

¹ О Методологии расчета прогнозных балансов спроса и предложения государств – членов Евразийского экономического союза по сельскохозяйственной продукции, продовольствию, льноволокну, кожевенному сырью, хлопковолокно и шерсти : рекомендации Коллегии Евраз. экон. комиссии, 6 сент. 2016, № 15.

² О Методологии расчета сводных прогнозных балансов спроса и предложения государств – членов Евразийского экономического союза по сельскохозяйственной продукции, продовольствию, льноволокну, кожевенному сырью, хлопковолокно и шерсти : распоряжение Коллегии Евраз. экон. комиссии, 6 сент. 2016, № 134.

³ Об утверждении Методологии прогнозирования развития агропромышленных комплексов государств – членов Евразийского экономического союза : распоряжение Коллегии Евраз. экон. комиссии, 9 июня 2020 г., № 70.

⁴ Кузьмич И. П. Сравнительно-правовой анализ законодательства в сфере животноводства и растениеводства государств – членов Евразийского экономического союза. С. 439–446.

⁵ ЕЭК работает над обеспечением продовольственной безопасности ЕАЭС [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-05-2015-4.aspx> (дата обращения: 19.05.2020).

зийской экономической интеграции до 2025 года»¹. Содержание данного документа будет зависеть от того, ляжет в его основу коллективная модель обеспечения продовольственной безопасности, предполагающая «реализацию экономического потенциала всех стран ЕАЭС»², либо упор будет сделан исключительно на национальный уровень. В любом случае значимость последнего сложно переоценить с точки зрения самообеспечения государств продовольствием, тем более что укрепление производства и сокращение цепочек поставок продовольствия особенно важны в экономических условиях, вызванных пандемией COVID-19³. Закрепление в праве ЕАЭС специальных мер по обеспечению продовольственной безопасности на межгосударственном уровне может служить дополнительной гарантией права граждан государств – членов ЕАЭС на достаточное питание. Вероятно, на уровне Союза будут определены «направления, меры регулирования и единые подходы в области оценки продовольственной безопасности»⁴.

Кратко характеризуя правовое обеспечение продовольственной безопасности в государствах – членах ЕАЭС, отметим, что специальные законы приняты только в Республике Армения (Закон Республики Армения от 5 июня 2002 г. № ЗР-338 «Об обеспечении продовольственной безопасности») и Кыргызской Республике (Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2008 г. № 183 «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики»). В Республике Казахстан соответствующие положения закреплены в Законе Республики Казахстан от 8 июля 2005 г. № 66 «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» (гл. 3-1 посвящена государственному регулированию обеспечения продовольственной безопасности). Ненормативные правовые акты в рассматриваемой сфере утверждены в Республике Армения – Концепция обеспечения продовольственной безопасности Республики Армения, утверждена распо-

¹ Министры сельского хозяйства стран ЕАЭС обсудили продовольственную безопасность при пандемии коронавирусной инфекции [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-05-2020-1.aspx> (дата обращения: 19.05.2020).

² Там же.

³ На встрече стран «Группы двадцати» ФАО призвала в условиях угрозы COVID-19 сохранить цепочки поставок продовольствия [Электронный ресурс] // ФАО. 2020. URL: <http://www.fao.org/news/story/en/item/1272077/icode> (дата обращения: 17.07.2020).

⁴ Проект Концепции коллективной продовольственной безопасности государств – членов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Pages/promising-areas-of-cooperation.aspx (дата обращения: 01.04.2020).

ряжением Президента Республики Армения от 18 мая 2011 г. № НК-91-Н, в Республике Беларусь, о чем речь пойдет ниже, в Российской Федерации – Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20.

Содержание перечисленных актов свидетельствует о том, что достижение продовольственной безопасности каждого государства – члена ЕАЭС увязано с обеспечением его продовольственной независимости. В то же время отсутствует единообразный подход даже в отношении закрепления понятия продовольственной безопасности, не говоря уже о правовой регламентации ее оценки. Так, например, в Республике Армения под продовольственной безопасностью понимается комплекс мероприятий, т. е. цель отождествляется со средствами ее достижения. Определение данного понятия как состояния экономики (Республика Беларусь, Республика Кыргызстан) не в полной мере отражает его социально значимую сущность, наиболее отчетливо проявляющуюся в контексте достижения целей устойчивого развития, обеспечивающих сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического. В этом отношении примечателен подход разработчиков Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, определивших рассматриваемое понятие как определенное состояние социально-экономического развития страны. Отметим, что и предложенная в проекте Концепции КПБ дефиниция коллективной продовольственной безопасности ЕАЭС в качестве «способностей обеспечивать достаточный уровень...» не соответствует значению слова «безопасность».

Законодательством Республики Беларусь предусмотрены правовые механизмы, непосредственно направленные на достижение продовольственной безопасности либо ориентированные на иные цели, но при этом способствующие обеспечению наличия для всех людей постоянной физической, социальной и экономической доступности достаточного количества безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и вкусовые предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни. В то же время целостная система этих механизмов не получила правового закрепления.

Доктриной национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 (далее – Доктрина), предусмотрено, что система обеспечения продовольственной безопасности определяется законами Республики Беларусь, указами и распоряжениями Президента Республики Беларусь, при этом понятие «система обеспечения продовольственной безопасности» не раскрывается. Также говорится

о том, что меры и механизмы, обеспечивающие национальную продовольственную безопасность, направлены на упреждение внутренних и внешних угроз и должны разрабатываться одновременно и согласованно с государственными прогнозами социально-экономического развития страны. Очевидно, речь идет о широком спектре средств, включая политические, экономические, юридические, организационные и др. Представляется, что в отношении системы правовых механизмов должен применяться более широкий и позитивный подход, а потому процитированное положение Доктрины применимо лишь в части. Ядро такой системы должны составлять ключевые, относительно стабильные во времени механизмы, благодаря которым поддерживается либо совершенствуется текущее состояние обеспеченности права граждан на достаточное питание. В то же время по мере необходимости (не только для упреждения выявленных угроз¹, но и для оперативного устранения последствий возникших проблем) могут вводиться новые правовые механизмы обеспечения национальной продовольственной безопасности или отдельные элементы уже установленных в праве механизмов.

Значимость вопроса о правовом обеспечении продовольственной безопасности, на наш взгляд, обуславливает необходимость закрепления его основ в законодательном акте. В юридической литературе обосновывается необходимость разработать и принять в Республике Беларусь Закон «О продовольственной безопасности»². Таковой действительно мог бы стать правовым базисом для развития и совершенствования системы и содержания упомянутых выше правовых механизмов. Положения Доктрины и иных ненормативных правовых актов, содержащих меры по достижению и сохранению тех или иных параметров продовольственной безопасности, должны быть согласованы с нормами данного законодательного акта, как и с государственными прогнозами социально-экономического развития страны.

Рассмотрим ключевые правовые механизмы обеспечения национальной продовольственной безопасности Беларуси, распределив их на следу-

¹ Отметим, что в Доктрине названы не все угрозы обеспечения национальной продовольственной безопасности, например в отношении качества и безопасности пищевых продуктов, использования продовольствия и полноценности питания для ведения активного и здорового образа жизни, а также угрозы санитарно-эпидемиологического характера.

² *Манкевич І. П.* Тэарэтыка-прававыя аспекты забеспячэння харчовай бяспекі Рэспублікі Беларусь // *Вес. Нац. акад. навук Беларусі.* 2011. № 3. С. 42 ; *Денісевіч А. В.* Концептуальныя падыходы к развіццю заканадаўства в сфэры забеспячэння эканамічнай бяспекі Рэспублікі Беларусь (чаць 2) [Электронны рэсурс] // *Консультант Плюс: Беларусь. Тэхналогія Проф / ООО «ЮрСпектр».* Мінск, 2020.

ющие группы: организационно-правовые, направленные на обеспечение соответственно наличия, физической и экономической доступности, качества и безопасности продовольствия.

Организационно-правовое обеспечение продовольственной безопасности осуществляется посредством наделения государственных органов общей и специальной компетенции соответствующими полномочиями, регламентации в законодательстве отдельных функций государственного управления. Часть этих полномочий и функций напрямую не нацелена на обеспечение продовольственной безопасности, однако в результате их выполнения решаются те или иные задачи в рассматриваемой области.

Так, Президент Республики Беларусь гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, в том числе государственной политики обеспечения национальной безопасности, государственной аграрной политики, принимает меры по охране национальной безопасности Республики Беларусь, обеспечивает экономическую стабильность. Как уже отмечалось выше, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575.

Директивой Президента Республики Беларусь от 4 марта 2019 г. № 6 «О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли» Совету Министров Республики Беларусь совместно с Национальной академией наук Беларуси, облисполкомами и другими заинтересованными поручено обеспечивать поддержание стабильности в производстве сельскохозяйственной продукции в объемах, гарантирующих продовольственную безопасность страны.

Правительство Республики Беларусь разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации, обеспечивает проведение единой экономической политики, реализует полномочия в области государственного прогнозирования социально-экономического развития Республики Беларусь, утверждает нормативы государственных социальных стандартов (в частности, в области торговли и общественного питания), определяет порядок формирования и использования стабилизационных фондов товаров. В целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной продовольственной безопасности постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 утверждена Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года.

Главой 9 Доктрины предусмотрено, какими органами государственного управления и посредством каких полномочий обеспечиваются механизмы ее реализации. Таким образом, на наш взгляд, данные положения документа (по сути – нормы права, определяющие систему и компетен-

цию органов государственного управления в рассматриваемой области) вступают в противоречие с правовой природой Доктрины¹. Имеет место ситуация, когда ненормативным правовым актом, утвержденным постановлением Правительства — органа исполнительной власти, определяются полномочия предусмотренного Конституцией Республики Беларусь государственного органа — Совета Безопасности Республики Беларусь, а также самого Правительства, Национальной академии наук Беларуси (подчиняется не Правительству, а Президенту Республики Беларусь²), ряда республиканских органов государственного управления и Белорусского государственного концерна пищевой промышленности «Белгоспищепром», «региональных органов» (их состав документом не раскрывается). Сказанное лишний раз свидетельствует о необходимости принятия законодательных основ правового обеспечения продовольственной безопасности.

Широкими полномочиями, позволяющими решать задачу обеспечения доступности для населения достаточного количества безопасных и питательных продуктов, наделены органы местного управления и самоуправления. Советы депутатов утверждают программы и прогнозы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов, концепции и планы мероприятий по вопросам местного значения, осуществляют контроль за реализацией таких концепций (планов мероприятий), содействуют развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств. Исполнительные и распорядительные органы обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты, потребность населения в питьевой воде, формируют товарные ресурсы для административно-территориальных единиц в целях обеспечения бесперебойной торговли, реализуют мероприятия по насыщению потребительского рынка товарами; обеспечи-

¹Статья 4 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» определяет понятие ненормативного правового акта и относит к таковым стратегии, концепции, планы мероприятий либо мер и иные правовые акты, обладающие указанными в определении признаками. Во введении и гл. 1 Доктрины сказано, что ею определяется стратегия устойчивого обеспечения населения продовольствием до 2030 года и закрепляется совокупность научно обоснованных положений, целей и задач долгосрочной государственной политики в области обеспечения и укрепления продовольственной безопасности, а также механизмов и мер по их практической реализации.

²Устав Национальной академии наук Беларуси : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 3 февр. 2003 г., № 56.

вают формирование и использование стабилизационных фондов товаров; принимают меры, направленные на развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств, создают условия для обеспечения граждан услугами общественного питания, торговли и т. д.

Отдельные функции государственного управления, позволяющие обеспечить продовольственную безопасность, реализуют государственные органы специальной компетенции и государственные организации.

Особую значимость в данном отношении имеет система государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в сельском хозяйстве, в первую очередь – Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, поскольку устойчивость и эффективность данной отрасли экономики является важнейшим условием наличия продовольствия на внутреннем рынке.

Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь выполняет задачи по проведению государственной политики в области ценообразования, торговли, общественного питания, проведению анализа состояния потребительского рынка, осуществления торговли и общественного питания, по разработке и осуществлению совместно с республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями мероприятий по формированию внутреннего потребительского рынка, улучшению качества торгового обслуживания населения и общественного питания¹. МАРТ осуществляет совместно с государственными органами мероприятия по насыщению потребительского рынка товарами, разрабатывает и утверждает совместно с заинтересованными государственными органами рационы (нормы) питания для категорий населения, финансирование питания которых полностью или частично осуществляется за счет бюджетных средств, технологические требования к организации процессов продажи товаров, производству продукции общественного питания и контролю ее качества, перечни товаров и продукции общественного питания, подлежащих включению субъектами торговли и общественного питания в соответствующий ассортиментный перечень и т. д.²

На Министерство здравоохранения Республики Беларусь возложена задача по организации обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и проведению соответствующих мероприятий,

¹ Положение о Министерстве антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 6 сент. 2016 г., № 702.

² О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., 128-3.

осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также источников права Таможенного союза и ЕАЭС, включая технические регламенты, содержащие санитарно-эпидемиологические, гигиенические требования и процедуры. Среди полномочий Минздрава — разработка и проведение мероприятий по предотвращению заболеваний, в том числе неинфекционных, вызванных нездоровым питанием, снижению заболеваемости, инвалидности и смертности них, увеличению продолжительности жизни населения; утверждение санитарных норм и правил, гигиенических нормативов, положения о порядке и условиях проведения государственной санитарно-гигиенической экспертизы (по согласованию с Минсельхозпродом, Государственным комитетом по стандартизации, Белгоспищепромом, другими заинтересованными органами государственного управления), перечня продукции, представляющей потенциальную опасность для жизни и здоровья населения¹.

Выполняемые Министерством экономики Республики Беларусь задачи также непосредственно связаны с обеспечением продовольственной безопасности. В частности, Минэкономики осуществляет анализ и оценку социально-экономической ситуации в Республике Беларусь, разработку государственной экономической политики, общей стратегии и главных направлений социально-экономического развития в республике, в том числе создания условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния населения, участвует в разработке финансовой, бюджетно-налоговой, ценовой, аграрной, социальной политики².

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь проводит государственную политику, осуществляет управление в области труда, занятости населения, социальной защиты, что напрямую связано с обеспечением экономической доступности продуктов питания³.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь и его Департамент по материальным резервам наделены полномочиями в области создания и обеспечения сохранности государственного материального резерва — особых государственных запасов материальных ценностей, предназначенных для использования в целях обеспечения потребностей

¹ Положение о Министерстве здравоохранения Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 28 окт. 2011 г., № 1446.

² Положение о Министерстве экономики Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июля 2006 г., № 967.

³ Положение о Министерстве труда и социальной защиты Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 окт. 2001 г., № 1589.

государства и нужд населения в период мобилизации и в военное время; ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; обеспечения мер по стабилизации экономики при возникновении диспропорций между спросом и предложением продовольственных ресурсов на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи и др.¹

Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «Белгоспищепром», являющийся подчиненным Совету Министров Республики Беларусь государственным объединением юридических лиц, реализует такие основные задачи, как:

- создание условий для увеличения ресурсов продовольствия и сельскохозяйственного сырья, улучшения снабжения населения республики продуктами питания;
- проведение единой экономической, технической и технологической политики в организациях пищевой промышленности Республики Беларусь независимо от форм собственности;
- обеспечение в организациях пищевой промышленности роста производства продукции для удовлетворения потребностей внутреннего рынка и увеличения поставок на экспорт;
- участие совместно с местными исполнительными и распорядительными органами в формировании сырьевых зон по производству сельскохозяйственной продукции, необходимой для обеспечения пищевой промышленности сырьем².

В национальных правовых актах нашли отражение и специальные организационно-правовые механизмы, реализация которых возложена на государственные органы и организации. Так, для целей государственного регулирования и управления в области продовольственной безопасности, проведения текущего анализа соотношения продовольственных ресурсов и их использования, прогнозирования развития ситуации на рынке продовольствия Национальным статистическим комитетом Республики Беларусь осуществляется формирование и расчет балансов продовольственных ресурсов основных видов продукции (далее — балансы)³.

¹ О государственном и мобилизационном материальных резервах : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2008 г., № 314-З.

² О Белорусском государственном концерне пищевой промышленности «Белгоспищепром» : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 авг. 2000 г., № 460 ; Вопросы Белорусского государственного концерна пищевой промышленности «Белгоспищепром» : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 2 нояб. 2000 г., № 1683.

³ Методика по формированию и расчету балансов продовольственных ресурсов основных видов продукции : утв. постановлением Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 23 февр. 2018 г., № 19.

Балансы представляют собой систему статистических показателей, характеризующих источники формирования ресурсов основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и направления их использования. Данные показатели формируются по республике за календарный год в натуральном выражении по следующим видам продукции: мясо и мясопродукты; говядина; свинина; мясо птицы; молоко и молокопродукты; яйца и яйцопродукты; рыба и рыбопродукты; зерно; продукты переработки зерна; картофель и картофелепродукты; овощи, бахчевые культуры и продукты их переработки; фрукты, ягоды и продукты их переработки; масло растительное; сахар. Балансы включают такие статьи, как ресурсы (запасы на начало года, производство, импорт) и использование (производственное потребление, потери, экспорт, запасы на конец года, фонд личного потребления населением). На базе балансов продовольственных ресурсов определяется статистический показатель, характеризующий уровень самообеспечения страны основными видами продукции (процентное отношение объема производства продукции на территории республики к внутреннему потреблению).

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962 на НАН Беларуси возложена обязанность обеспечивать мониторинг национальной продовольственной безопасности¹ и ежегодно информировать Правительство о его результатах. Кроме того, Доктриной, утвержденной названным постановлением, определено, что:

- Правительство Республики Беларусь организует мониторинг состояния продовольственной безопасности и контроль за реализацией мер по ее обеспечению;
- выполнение ежегодного мониторинга национальной продовольственной безопасности обеспечивается НАН Беларуси, Минэкономики, Минсельхозпродом, концерном «Белгоспищепром».

Отношения по осуществлению мониторинга национальной продовольственной безопасности нуждаются в правовом регулировании. В настоящее время сущность данного механизма, которая заключается в определении и оценке отклонений значений основных индикаторов от их пороговых значений, и алгоритм его реализации описаны в Доктрине, которая нормативным правовым актом не является. Там же приведен перечень индикаторов продовольственной безопасности и их допустимые (пороговые) значения, отклонение от которых свидетельствует о проявлении деструк-

¹ Для обозначения рассматриваемого механизма единый термин пока неработан. В тексте Доктрины используются понятия «мониторинг национальной продовольственной безопасности», «мониторинг состояния продовольственной безопасности», «мониторинг продовольственной безопасности» и др.

тивных тенденций в аграрной экономике и социальной сфере и возникновении угроз, снижении уровня защищенности национальных интересов, ситуации, требующей принятия соответствующих мер регулирования. Для использования при проведении мониторинга Доктриной рекомендованы объединенные в группы индикаторы: физической доступности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; экономической доступности сельскохозяйственной продукции и продовольствия; уровня и качества питания в разрезе категорий населения; экологической устойчивости сельскохозяйственного производства; уровня информированности населения в сфере продовольственной безопасности и безопасности продовольствия.

На наш взгляд, обязательность проведения мониторинга национальной продовольственной безопасности должна быть предусмотрена на законодательном уровне, а порядок его проведения следовало бы регламентировать в специальном акте законодательства, например постановлении Правительства, распределив в нем полномочия между НАН Беларуси, Минэкономики, Минсельхозпродом, концерном «Белгоспищепром». При этом необходимо внести и соответствующие изменения и дополнения в нормативные правовые акты, определяющие правовой статус перечисленных государственных органов и организаций, дополнив их задачей и компетенцией по проведению мониторинга национальной продовольственной безопасности.

Таким образом, в Беларуси имеются все предпосылки для окончательного формирования и законодательного закрепления основ организационно-правового обеспечения продовольственной безопасности с их детализацией в подзаконных актах.

Рассмотрим закрепленные в белорусском законодательстве правовые механизмы обеспечения наличия и физической доступности продовольствия. Учитывая значимость продовольственной независимости для нашего государства, наиболее обширный блок среди них составляют правовые средства, направленные на устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, повышение эффективности АПК, что обуславливает наличие сельскохозяйственной продукции и основных продуктов питания в стране. К таковым, в частности, относятся:

- правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства и АПК в целом, включая организации, занимающиеся заготовкой, переработкой сельскохозяйственной продукции, предоставлением услуг сельскому хозяйству, гражданам, ведущих некоммерческую сельскохозяйственную деятельность и т. д. Данный механизм можно рассматривать и в качестве средства достижения разнообразия производимой в нашей стране продовольственной продукции, поскольку он способен стимулировать развитие

различных отраслей сельскохозяйственного производства¹, а также мелких форм ведения сельскохозяйственного производства – крестьянских фермерских хозяйств, личных подсобных хозяйств граждан и др.²;

- правовые меры по финансовому оздоровлению производителей сельскохозяйственной продукции;
- правовые нормы об эффективном использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения, сохранении и воспроизводстве природных ресурсов, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- закрепленные в законодательстве требования к различным видам деятельности в сфере сельского хозяйства, от соблюдения или выполнения которых зависит устойчивость функционирования названной отрасли экономики (ветеринарные, ветеринарно-санитарные, в области карантина и защиты растений, семеноводства, племенного дела и т. п.);
- правовые гарантии и защита имущественных прав и интересов производителей сельскохозяйственной продукции от неблагоприятных условий ведения сельскохозяйственного производства;
- правовые меры по стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержанию уровня доходов производителей сельскохозяйственной продукции (например, посредством проведения закупочных интервенций);
- правовое регулирование торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольственными товарами, поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд;
- правовые меры по обеспечению кадрами организаций АПК;
- правовые меры, направленные на обеспечение функционирования и развития производства пищевых продуктов. Так, например, в целях финансирования закупки продукции растениеводства заготовителям предоставляются кредиты на срок до одного года для расчетов за продукцию растениеводства, поставляемую для республиканских государственных нужд, расчетов с физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и организациями-производителями за урожай картофеля, зерна, свежих фруктов, овощей, ягод и грибов (включая дикорастущие),

¹ Например, в животноводстве не только молочного скотоводства, свиноводства и разведения кур, но и овцеводства, козоводства, коневодства, рыбоводства, разведения уток, индеек, гусей, цесарок, пчеловодства, а в растениеводстве плодородства и овощеводства.

² По данным Минсельхозпрода, на 1 января 2019 г. удельный вес хозяйств населения в валовом производстве картофеля составлял 83,4 %, овощей – 68,5 %, плодов и ягод – 75,5 %. Подробнее см.: https://mshp.gov.by/prog/podprog_9_10.pdf.

березового сока, оплаты транспортных услуг (расходов) по доставке продукции. При этом предусмотрено предоставление заготовителям по перечню¹, ежегодно утверждаемому Советом Министров Республики Беларусь, субсидий на уплату части процентов за пользование кредитами за счет средств республиканского бюджета². Налоговым кодексом Республики Беларусь установлены льготы по отдельным налогам для рассматриваемой категории субъектов. Так, от налогообложения налогом на прибыль освобождается прибыль, полученная от реализации произведенных плательщиком продуктов питания для детей раннего и дошкольного возраста (ст. 181 НК). От налога на недвижимость у плательщиков-организаций освобождаются капитальные строения (здания, сооружения), их части сельскохозяйственного назначения, используемые (предназначенные для использования) организациями для производства продукции растениеводства, животноводства, рыбоводства и пчеловодства, капитальные строения (здания, сооружения), их части организаций потребительской кооперации, относящиеся к торговым объектам и объектам общественного питания и расположенные в сельской местности (ст. 228 НК). От земельного налога освобождаются земельные участки организаций потребительской кооперации, расположенные в сельской местности и занятые торговыми объектами и объектами общественного питания (ст. 239 НК).

Наличие продовольствия само по себе не гарантирует для населения, его различных групп и слоев физическую доступность продуктов питания. Она в значительной степени зависит от возможностей приобретения продовольствия в торговых объектах, получения его в различных учреждениях (детский сад, школа, больница и т. п.).

Законом от 8 января 2014 г. № 128-З «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» предусмотрены мероприятия, содействующие развитию торговли и общественного питания, меры по насыщению потребительского рынка продовольственными товарами, реализуемые МАРТ, а также местными исполнительными и распорядительными органами. Областные, городские, районные исполнительные комитеты на территории соответствующих административно-территориальных единиц проводят анализ состояния потребительского рынка, финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития торговли и общественного питания, оценку эффективности при-

¹ В перечень включены, в частности, организации по производству хлебопродуктов, растительного масла, маргарина и пищевых жиров, сахара, напитков, организации потребительской кооперации.

² О закупке продукции растениеводства : Указ Президента Респ. Беларусь, 4 марта 2019 г., № 97.

менения мер по их поддержке, прогноз развития торговли и общественного питания; обеспечивают формирование и использование стабилизационных фондов товаров.

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 г. № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» в области торговли и общественного питания утверждены такие государственные социальные стандарты, как норматив обеспеченности населения торговой площадью; норматив обеспеченности населения местами в общедоступных объектах общественного питания; норматив обеспеченности работников организаций объектами общественного питания. Облисполкомами и Минским горисполкомом утверждены аналогичные социальные стандарты для административно-территориальных единиц с учетом их специфики и развития инфраструктуры.

Наличие резервов и фондов (запасов) сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Доктриной рассматривается в качестве гарантии обеспечения национальной продовольственной безопасности. В законодательстве предусмотрено создание стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров и государственного материального резерва.

Закон «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» определяет стабилизационные фонды товаров как запасы отдельных товаров, создаваемые по решению Совета Министров Республики Беларусь. Данное лаконичное определение рассматриваемого понятия и немногочисленные нормы названного Закона о нем не предусматривают цели создания стабилизационных фондов, порядок их создания и использования, источники финансирования, наименования товаров. Цель обеспечения продовольственной безопасности не названа в качестве цели или задачи Закона, закрепленные в ст. 4 основные принципы государственного регулирования торговли и общественного питания также ее не упоминают.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 571 «О создании в Республике Беларусь стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, реализуемых на территории республики» предусмотрено ежегодное создание в областях и г. Минске стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, реализуемых на территории республики. Данная задача возложена на облисполкомы и Минский горисполком, осуществляющие контроль за обеспечением потребительского рынка продовольственными товарами в межсезонный период. Названные государственные органы утверждают объемы и номенклатуру стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров, перечни

организаций, осуществляющих хранение, графики ежемесячного использования объемов стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров. Источники финансирования формирования стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров названным выше постановлением не определены, закреплено лишь предложение банкам ежегодно открывать кредитные линии для данной цели. Решения облисполкомов и Минского горисполкома о создании и использовании стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров в открытом доступе не размещаются¹.

Принятое в развитие положений указанного Закона постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 марта 2010 г. № 440 «Об обеспечении проведения закупочных и товарных интервенций» установило, что в целях формирования и использования стабилизационных фондов товаров проводятся закупочные интервенции с определением наименований товаров, объемов и порядка их закупки и хранения, а также организаций, осуществляющих закупку с учетом источников финансирования в соответствии с законодательными актами; товарные интервенции с определением наименований товаров, объемов и порядка их реализации.

Законом «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» в качестве источников финансирования закупочных интервенций названы доходы от проведения товарных интервенций, привлеченные заемные финансовые средства и иные источники, не запрещенные законодательством Республики Беларусь.

Проведение закупочных и товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия отнесено к числу мероприятий подпрограммы 12 «Обеспечение общих условий функционирования агропромышленного комплекса» Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196.

Таким образом, в соответствии с белорусским законодательством объем и накопление стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров связаны не столько с продовольственной безопасностью, сколько с целями регулирования рынка и стабилизации цен, при этом процесс

¹ *Саскевич В. В.* Правовое регулирование создания и использования стабилизационных фондов и государственного материального резерва продовольственных товаров в Беларуси // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности : материалы междунар. науч.-практ. конф. преподавателей, практ. сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов : сб. науч. ст. / Волгогр. ин-т упр. – фил. ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград, 2019. С. 201–203.

формирования и распределения товаров нельзя назвать транспарентным. В то же время анализ публикаций в СМИ и на официальных сайтах государственных органов¹ свидетельствует о том, что действительной целью формирования стабилизационных фондов (запасов) продовольственных товаров является обеспечение потребности в продукции социальных объектов и организаций торговли².

Что касается создания государственного материального резерва, осуществляемого за счет республиканского бюджета, то в соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 314-З «О государственном и мобилизационном материальных резервах» цели использования материальных ценностей государственного материального резерва не относятся исключительно к продовольственной безопасности: обеспечение потребностей государства и нужд населения в период мобилизации и в военное время; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций; выполнение мероприятий гражданской обороны; обеспечение мер по стабилизации экономики при возникновении диспропорций между спросом и предложением материально-технических и продовольственных ресурсов на внутреннем рынке; оказание гуманитарной помощи. Оценить место данного механизма в системе правового обеспечения национальной продовольственной безопасности затруднительно, поскольку сведения в области мобилизационной подготовки и мобилизации, инструкции по операциям с материальными ценностями государственного материального резерва и о порядке их финансирования относятся к служебной информации ограниченного распространения³.

Отдельно в рассматриваемой группе правовых механизмов обеспечения физической доступности продовольствия следует упомянуть правовые меры, содействующие обеспечению продовольственными товарами населения, проживающего в экономически малоэффективных зонах, экологи-

¹ Стабфонд овощей и фруктов в Могилевской области способен обеспечить потребности населения до лета [Электронный ресурс] // Могилевский исполнительный комитет. URL: <http://mogilev-region.gov.by/news/stabfond-ovoshchey-i-fruktov-v-mogilevskoy-oblasti-sposoben-obespechit-potrebnosti-naseleniya> (дата обращения: 01.04.2020); Закладка продуктов в стабфонды Минска завершается [Электронный ресурс] // БЕЛТА. URL: <https://www.belta.by/regions/view/zakladka-produktov-v-stabfondy-minska-zavershaetsja-324932-2018> (дата обращения: 01.04.2020).

² *Саскевич В. В.* Правовое регулирование создания и использования стабилизационных фондов и государственного материального резерва продовольственных товаров в Беларуси.

³ О служебной информации ограниченного распространения и информации, составляющей коммерческую тайну: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 12 авг. 2014 г., № 783.

чески неблагоприятных районах, отдаленных и малонаселенных пунктах. На протяжении длительного периода времени решение данной задачи возлагается на организации потребительской кооперации, осуществляющие деятельность в соответствии с Законом Республики Беларусь от 25 февраля 2002 г. № 93-З «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь». Кроме того, Указом Президента Республики Беларусь от 22 сентября 2017 г. № 345 «О развитии торговли, общественного питания и бытового обслуживания» предусмотрены правовые меры по созданию условий для развития торговли, общественного питания на территории сельской местности (льготы и освобождение от налогов и др.).

К правовым механизмам, обеспечивающим экономическую доступность продовольствия, на наш взгляд, следует относить:

- правовые меры, направленные на достижение достаточного уровня доходов населения (установление государственных минимальных социальных стандартов в области оплаты труда – минимальной заработной платы, республиканских тарифов оплаты труда, правовое обеспечение занятости и самозанятости населения, развития предпринимательской деятельности и т. д.);

- правовое регулирование ценообразования в отношении социально значимых продовольственных товаров. Отметим, что цены на такие товары, перечисленные в утвержденном Правительством перечне, могут регулироваться МАРТ не более 90 дней в течение одного года¹. В то же время в целях обеспечения продовольственной независимости страны, экономической доступности жизненно необходимых продуктов питания всем категориям населения в полном объеме и недопущения роста цен на социально значимые товары МАРТ рекомендует субъектам торговли при формировании розничных цен руководствоваться предельными максимальными уровнями торговых надбавок на социально значимые товары на 2020 год, а производителям и поставщикам товаров – ограничить предел повышения отпускных цен по итогам 2020 г. не выше прогнозного уровня базовой инфляции (4 %)²;

¹ Об утверждении перечней социально значимых товаров (услуг), цены (тарифы) на которые регулируются государственными органами, и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 янв. 2014 г., № 35.

² Рекомендации по обеспечению соблюдения положений Доктрины национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь : рекомендации М-ва антимонопол. регулирования и торговли Респ. Беларусь : вступ. в силу с 1 марта 2020 г. // Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь. 2020. URL: https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/regulation-trade/food_safety.html (дата обращения: 01.04.2020).

- правовое регулирование государственной адресной социальной помощи для приобретения продуктов питания, обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни;

- правовое закрепление системы социальной поддержки норм об обеспечении бесплатным питанием учащихся, получающих общее среднее образование, детей из многодетных и малообеспеченных семей, детей-инвалидов, отдельных категорий работников с вредными условиями труда, пациентов, пребывающих на стационарном лечении в учреждениях здравоохранения, лиц, содержащихся под стражей и т. д.¹

Определенные перспективы имеет развитие правового регулирования продовольственной помощи населению. В литературе отмечается, что «сложившаяся в настоящее время система оказания внутренней продовольственной помощи населению носит преимущественно социальную направленность, поэтому... действующий организационно-правовой механизм оказания такой помощи нуждается в корректировке»². Обеспечение права граждан на достаточное питание, в том числе путем оказания внутренней продовольственной помощи нуждающейся части населения, названо в качестве одной из основных целей государственной аграрной политики в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике». В Доктрине этот механизм рассматривается как форма поддержки устойчивого развития сельского хозяйства.

Обширная группа правовых механизмов, направленных на обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов, заслуживает отдельного исследования, поэтому остановимся на основных моментах.

Правовое регулирование отношений по обеспечению безопасности пищевой продукции осуществляется на двух уровнях: межгосударственном (право ЕАЭС) и национальном. Обязательные требования безопасности к пищевой продукции и зерну установлены нормами права ЕАЭС, в первую очередь — о техническом регулировании. Технические регламенты Союза³, охва-

¹ *Михнюк А. И.* Правовое регулирование оказания внутренней продовольственной помощи населению в Республике Беларусь // Современные проблемы обеспечения экологической и продовольственной безопасности : материалы междунар. науч.-практ. конф. преподавателей, практ. сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов : сб. науч. ст. / Волгогр. ин-т упр. — фил. ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград, 2019. С. 184–186.

² Там же.

³ Технический регламент «О безопасности зерна» : решение Комиссии Тамож. союза, 9 дек. 2011 г., № 874 ; Технический регламент «О безопасности пищевой продукции» : решение Комиссии Тамож. союза, 9 дек. 2011 г., № 880 и другие технические регламенты о безопасности отдельных видов продукции.

тывающие санитарно-эпидемиологические, гигиенические и ветеринарные требования, в соответствии с Договором о ЕАЭС имеют прямое действие на территории Союза. Соблюдение требований обеспечивается проведением обязательного подтверждения соответствия¹, регламентацией в белорусском законодательстве и реализацией соответствующих процедур, в частности государственного санитарного надзора, включающего проведение государственной санитарно-гигиенической экспертизы пищевых продуктов и деятельности субъекта хозяйствования по производству пищевой продукции², проведение государственной регистрации продукции, представляющей потенциальную опасность для жизни и здоровья населения, проведение выборочных и внеплановых проверок, проведение мероприятий технического (технологического, поверочного) характера³. Для обеспечения безопасности пищевой продукции в ветеринарно-санитарном отношении нормами права ЕАЭС регламентировано применение ветеринарно-санитарных мер (ветеринарно-санитарных требований и процедур), а белорусским законодательством осуществляется регулирование ветеринарной деятельности.

На национальном уровне регулируются отношения в области обеспечения как безопасности, так и качества пищевых продуктов. Действует Закон Республики Беларусь от 29 июня 2003 г. «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г., принятие которого было обусловлено необходимостью обеспечения согласованности норм названного законодательного акта с положениями международно-правовых актов, составляющих право ЕАЭС. Кроме того, данные отношения, весьма разнообразные по характеру и содержанию, регулируются нормативными правовыми актами о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, ветеринарной деятельности, защите

¹Технический регламент «О безопасности зерна» ; Технический регламент «О безопасности пищевой продукции» и другие технические регламенты о безопасности отдельных видов продукции.

²Примечательно, что указанная деятельность не названа ст. 16 Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в качестве объекта государственной санитарно-гигиенической экспертизы. Несмотря на это обязательность проведения такой экспертизы следует из подп. 3.2 Декрета Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства» (налицо требующая устранения правовая коллизия норм Закона и Декрета), а порядок и условия проведения регламентированы постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 июля 2012 г. № 635 «О некоторых вопросах санитарно-эпидемиологического благополучия населения».

³О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 340-З.

прав потребителей, торговле, техническом нормировании и стандартизации, оценке соответствия техническим требованиям, контрольной (надзорной) деятельности, гражданско-правовым административным и уголовным законодательством.

Правовое регулирование отношений в данной области продолжает развиваться. Так, например, ожидается, что стимулом для развития производства органической продукции в Республике Беларусь и необходимым условием для насыщения внутреннего рынка органическими продуктами питания (а они считаются качественными в силу особенностей процессов производства) станет Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2018 г. «О производстве и обращении органической продукции». Документ устанавливает правовые основы регулирования отношений в области производства, хранения, транспортировки и реализации органической продукции, в том числе национальную процедуру добровольной сертификации органической продукции и процессов ее производства и связанные с ней требования к использованию знака «Органический продукт».

В условиях межгосударственного сотрудничества особую актуальность приобретает формирование единых подходов к регулированию производства и обращения органической продукции в рамках ЕАЭС¹. Рассматривается вопрос о разработке соглашения об обращении органической сельской продукции, что помогло бы унифицировать и гармонизировать национальные требования в этой области, согласованных подходов по сертификации, унифицированных требований, касающихся стандартизации органической продукции², признании государствами – членами ЕАЭС национальных сертификатов, выданных в отношении органической продукции и процессов ее производства³.

В то же время, несмотря на наличие развитого законодательства, рацион питания населения Беларуси остается несбалансированным по качеству, что неоднократно подчеркивается в Доктрине. Вероятно, требуется

¹ Макарова Т. И., Саскевич В. В. Производство и обращение органической продукции: становление правового регулирования в Республике Беларусь // Органічне сільськогосподарське виробництво в Україні: правові засади ведення / М. В. Шульга [та ін.] ; за заг. ред. проф. М. В. Шульги. Харків, 2020. С. 256–272.

² Производство органической продукции в ЕАЭС выходит на законодательный уровень [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 2020. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/20-04-2018-4.aspx> (дата обращения: 01.04.2020).

³ Тышкевич Н. В Беларуси созданы все условия для сертификации органической продукции по национальным стандартам [Электронный ресурс] // SB.BY. Беларусь сегодня. 2020. URL: <https://www.sb.by/articles/snachala-protestiruyte-sebya.html> (дата обращения: 01.04.2020).

разработка и закрепление в правовых актах дополнительных мер, направленных на улучшение качества продуктов питания и, в свете проводимой экспортно ориентированной государственной политики, обеспечение правовых гарантий физической доступности качественной продукции для белорусского населения.

Отмечая значимость предпринимаемых на межгосударственном уровне мер, следует констатировать, что основная ответственность за решение проблемы продовольственной безопасности лежит на каждом отдельном государстве, что отражено в актуальных международно-правовых документах. В соответствии с положениями национальных нормативных и ненормативных правовых актов государств – членов ЕАЭС достижение продовольственной безопасности этих стран увязано с обеспечением их продовольственной независимости. Закрепление в праве ЕАЭС специальных мер по обеспечению коллективной продовольственной безопасности соответствует положениям Договора о ЕАЭС и может служить дополнительной гарантией права граждан государств – членов ЕАЭС на достаточное питание. Для этого важно обеспечить согласованность подходов к правовому обеспечению национальной продовольственной безопасности, к системе ее оценки и мониторинга.

Белорусское законодательство предусматривает широкий спектр правовых механизмов, непосредственно или опосредованно направленных на достижение национальной продовольственной безопасности. В то же время их целостная система, принципы и основные нормы правового регулирования общественных отношений по обеспечению национальной продовольственной безопасности нуждаются в законодательном закреплении (посредством принятия специального закона) и детализации в подзаконных актах. Положения Доктрины национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года и иных ненормативных правовых актов, содержащих меры по достижению тех или иных параметров продовольственной безопасности, не могут подменять правовое регулирование, должны быть согласованы с нормами закона, следовать из них.

Анализ положений законодательства и Доктрины свидетельствует о наличии необходимых предпосылок для окончательного формирования и юридического закрепления организационно-правового механизма обеспечения продовольственной безопасности, включая систему и компетенцию органов государственного управления, отношения по осуществлению мониторинга национальной продовольственной безопасности. Необходимо совершенствование правового регулирования формирования и использования резервов и фондов (запасов) сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Перспективным можно считать развитие законодательства о внутренней продовольственной помощи населению.

2.3. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов России: основные направления совершенствования

Сельскохозяйственные кооперативы играют важную роль в аграрной экономике. Для сельских жителей производственные кооперативы – гораздо более понятная и знакомая форма ведения сельскохозяйственного производства, чем хозяйственные общества. Что касается участия сельскохозяйственных товаропроизводителей в потребительских кооперативах, то оно для них жизненно необходимо в условиях рынка. Поэтому принятие Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон о сельхозкооперации, Закон № 193-ФЗ) стало важной вехой в становлении и развитии сельскохозяйственных кооперативов, хотя с точки зрения юридической техники закон обладал существенными недостатками, а потому неоднократно подвергался критике в юридической литературе¹. За 25 лет действия Закона в него много раз вносились изменения, которые иногда были «косметическими», а иногда носили кардинальный характер. И несмотря на это, практически в каждой публикации по проблемам сельскохозяйственной кооперации также содержатся предложения по совершенствованию норм названного Закона. В условиях обновления гражданского законодательства проблема уточнения правового статуса сельскохозяйственных кооперативов приобретает особую актуальность.

Указом Президента РФ от 7 мая 2019 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» намечена реализация двенадцати национальных проектов (программ), в том числе проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В рамках этого национального проекта выделен отдельный проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации». Паспорт проекта предусматривает внесение дополнений и изменений в Закон о сельхозкооперации, в том числе в связи с происходящим в настоящее время реформированием гражданского законодательства. Проект предполагает также принятие региональных программ развития сельской кооперации или уточнение ранее принятых программ. В связи с этим возникает вопрос о допустимости регулирования отношений в сфере сельскохозяйственной кооперации на уровне российских регионов.

¹ См., например: *Палладина М. И.* Закон о сельскохозяйственной кооперации – значительное ли правовое достижение? // Государство и право. 1996. № 6. С. 91 и др.

В юридической литературе было высказано мнение, что правовое регулирование условий деятельности сельскохозяйственных кооперативов — это сфера аграрного законодательства, которое, по мнению ряда авторов, должно быть предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, несмотря на то, что оно не упомянуто в ст. 72 Конституции РФ¹. По нашему мнению, более обоснованной является позиция С. А. Боголюбова, считающего, что аграрное законодательство не упомянуто в Конституции РФ ввиду его комплексного характера, опирающегося на гражданские, административные, финансовые, экологические и иные требования, установление которых относится как к ведению РФ, к совместному ведению РФ и субъектов РФ, так и к собственному ведению субъектов РФ².

Подтверждением этого является тот факт, что основы правового положения производственных и потребительских кооперативов, как и других юридических лиц, устанавливаются гражданским законодательством, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации. Соответственно, субъекты РФ вправе принимать нормативные акты, направленные главным образом на оказание кооперативам мер государственной поддержки, предоставление им земельных участков, создание региональных кооперативных структур, оказание консультационной помощи и т. п.³

Иные нормы, регулирующие деятельность кооперативов, не могут противоречить Гражданскому кодексу РФ. И именно в связи с реформой гражданского законодательства на современном этапе возникают многочисленные проблемы при определении правового статуса сельскохозяйственных кооперативов, так как Закон о сельхозкооперации необходимо приводить в соответствие с новой редакцией норм Гражданского кодекса РФ. Мы не разделяем оптимизм ученых, считающих, что новеллы гражданского законодательства, касающиеся сельскохозяйственных кооперативов, послужат успешному преодолению кризисных социально-экономических явлений в аграрном секторе страны⁴, поскольку новые нормы

¹ См.: Аграрное право : учеб. для вузов / под ред. Г. Е. Быстрова и М. И. Козыря. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 38 ; *Воронина Н. П.* Нормативно-правовое обеспечение развития сельскохозяйственной кооперации в субъектах РФ как направление государственной аграрной политики // Актуал. проблемы рос. права. 2018. № 6. С. 199—207.

² *Боголюбов С. А.* Имеет ли право на существование аграрное законодательство // Аграр. и земел. право. 2007. № 12. С. 4.

³ *Воронина Н. П.* Нормативно-правовое обеспечение развития

⁴ *Гущин Н. Е. Кузнецова И. Ю.* Новое в гражданско-правовом регулировании деятельности сельскохозяйственных кооперативов // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2015. № 3. С. 39.

ГК РФ не всегда учитывают специфику сельскохозяйственной кооперации. Скорее можно согласиться с мнением, что новые нормы ГК практически не решили проблему правового положения сельскохозяйственных коммерческих организаций¹.

В частности, с 1 сентября 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 99-ФЗ), в основу которого положены идеи Концепции развития гражданского законодательства, разработанной в соответствии с Указом Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

В Концепции содержалось спорное, на наш взгляд, утверждение, что в отличие от производственных кооперативов, создаваемых для совместной хозяйственной деятельности их членов в целях получения прибыли от производимых товаров и работ (оказываемых услуг и т. д.) и ее последующего распределения между своими членами, потребительские кооперативы как некоммерческие организации создаются исключительно в целях удовлетворения материальных и иных потребностей своих членов, которые *не обязаны лично участвовать* в деятельности создаваемых ими кооперативов (ограничивая свое участие уплатой паевых и иных необходимых денежных взносов).

Применительно к сельскохозяйственным потребительским кооперативам это утверждение не соответствует действительности. Согласно п. 1, 2 ст. 4 Закона о сельхозкооперации такие кооперативы – перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие и др. – создаются сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личное подсобное хозяйство гражданами *при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности кооператива*. Понятие участия члена кооператива (потребительского) в его хозяйственной деятельности закреплено в ст. 1 Закона о сельхозкооперации, причем перечень видов деятельности, которые считаются таким участием, является закрытым². Другими словами, сельхозтоваропроизводители *обязаны* передавать произведенную в их хозяйствах продукцию на переработку или реализацию в кооператив, приобретать через

¹ *Владимиров И. А.* Проблемы правового статуса субъектов аграрного предпринимательства // Право и государство: теория и практика. 2016. № 10. С. 83.

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (постатейный) / отв. ред. Е. Л. Минаева. М., 2019. С. 21–22 (авт. коммент. Е. Л. Минаева).

снабженческий кооператив семена, оборудование и т. п. *Если член такого кооператива в течение года не участвует в его хозяйственной деятельности, то он может быть из него исключен* (подп. 6 п. 1 ст. 17 того же Закона).

Так что участие члена кооператива в его деятельности не сводится только к уплате паевого и иных взносов. И наоборот, сам потребительский кооператив должен оказывать услуги в первую очередь своим членам (эта доля услуг должна быть не менее 50 % — п. 13 ст. 4 того же Закона). Проведение операций преимущественно с членами своего кооператива (так называемое «правило односторонности») *является одним из важных принципов кооперации не только в России, но и в других странах*¹. И можно только порадоваться, что положение Концепции о неучастии членов потребительского кооператива в его деятельности не нашло отражения в тексте ГК в редакции Закона № 99-ФЗ.

Но коль скоро кооператив осуществляет хозяйственные операции прежде всего со своими членами, то и прибыль, полученная кооперативом, есть «экономия», или «сбережения», членов кооператива, которые образовались за счет объединения ими своих усилий в кооперативе. Следовательно, эта «экономия» должна быть им возвращена² пропорционально доле их участия в хозяйственной деятельности кооператива, что закреплено в понятии кооперативных выплат и конкретизировано в п. 2 ст. 36 Закона о сельхозкооперации. Поэтому нельзя согласиться с тезисом Концепции о том, что члены потребительского кооператива *не вправе участвовать в распределении возможных доходов потребительского кооператива от разрешенной им* (должно быть — «ему», т. е. кооперативу. — В. У.) *предпринимательской деятельности*³. По крайней мере, в отношении сельскохозяйственных потребительских кооперативов это совершенно неверно. Ведь *возврат «экономию» от деятельности кооператива его членам нельзя считать распределением прибыли* в классическом смысле.

На это отличие сельскохозяйственного потребительского кооператива от иных некоммерческих организаций уже обращалось внимание в литературе, поскольку такой кооператив «является хозяйствующим субъектом и главная цель — удовлетворение материальных и иных потребностей своих членов кооперативом достигается исключительно посредством вовлечения своих членов в предпринимательскую деятельность. Именно за-

¹ Павлова Э. И. Государственное регулирование сельского хозяйства во Франции (организационно-правовые аспекты). М., 1988. С. 111–112.

² Чайнов А. В. Избранные произведения. М., 1989. С. 242–243.

³ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А. Л. Маковского. М., 2009. С. 65.

нятие предпринимательской деятельностью, которое носит постоянный характер, в отличие от других некоммерческих организаций дает возможность членам сельскохозяйственного потребительского кооператива получить прибыль и право распределять ее между собой, так как она создается в результате совместных усилий»¹.

Отметим, что в ранее действовавшей редакции ГК РФ, несмотря на наличие нормы п. 1 ст. 50 ГК РФ о запрете распределения прибыли в некоммерческих организациях, в п. 5 ст. 116 содержалось положение о том, что доходы, полученные потребительским кооперативом от предпринимательской деятельности, осуществляемой кооперативом в соответствии с законом и уставом, распределяются между его членами. В действующих ст. 123.2 и 123.3 ГК РФ о потребительских кооперативах (в редакции Закона № 99-ФЗ) такого положения нет. Напротив, ст. 123.2 воспроизводит норму п. 1 ст. 50 о том, что в потребительских кооперативах как некоммерческих организациях прибыль между членами не распределяется, т. е. здесь идея, заложенная в Концепции, нашла свое нормативное закрепление. Поэтому велика вероятность того, что соответствующие нормы закона о сельскохозяйственной кооперации будут теперь признаваться нелегитимными. В связи со сказанным необходимо восстановить в ст. 123.2 ГК РФ норму о возможности распределения дохода, полученного кооперативом от его деятельности, между его членами. В противном случае сельскохозяйственные потребительские кооперативы окажутся в трудном положении², так как «возврат экономии» членам кооператива от их совместной деятельности в кооперативе составляет саму суть кооперации. Если такого «возврата» не будет, то теряется смысл кооперативной деятельности, т. е. рассматриваемое положение о недопустимости распределения прибыли в потребительских кооперативах между их членами «воспринимается аграрным сообществом как угроза существованию сельскохозяйственных потребительских кооперативов»³.

Ранее нам уже приходилось писать о том, что между сельскохозяйственными производственными и потребительскими кооперативами мно-

¹ Алисова Ю. А. Проблемы совершенствования законодательной базы деятельности сельскохозяйственных кооперативов в условиях инновационного развития России (историко-правовой аспект) // Аграр. и земел. право. 2013. № 9. С. 49–60.

² На это обстоятельство указывают и другие авторы. См., например: Воронина Н. П. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов: законодательные новеллы // Агропродовольств. политика России. 2015. № 2. С. 49–52.

³ Минаева Е. Л. Сельскохозяйственные кооперативы в системе российского законодательства о кооперации // Журн. рос. права. 2019. № 4. С. 49–60.

го общего. Кроме того, производственные кооперативы по ряду параметров существенно *отличаются* от «типичных» коммерческих организаций: распределение прибыли по труду, а не по капиталу, способ принятия решений (не по долям участия в капитале или акциям, а по кооперативному принципу: один член кооператива — один голос) и др.¹ Ю. С. Харитонova справедливо отмечает, что производственный кооператив не может не преследовать цели извлечения прибыли, но именно потому, что кооператив является объединением лиц, он не может не учитывать экономических, социальных и иных интересов членов кооператива. Это позволяет говорить о том, что признание производственного кооператива коммерческой организацией является весьма условным. Основные цели кооперативов и в экономическом, и в правовом смысле носят иное содержание, нежели цели достижения прибыли иных коммерческих организаций².

Да и потребительские кооперативы нельзя считать чисто некоммерческими организациями. С последними их объединяет лишь один из двух названных в ст. 50 ГК критериев — отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности. По многим признакам потребительские сельхозкооперативы *ближе к коммерческим* организациям: обязательное участие членов в деятельности кооператива (как в хозяйственных товариществах), распределение прибыли между членами, *солидарная* субсидиарная ответственность членов и т. п.³

Таким образом, следует согласиться с тем, что «потребительский кооператив занимает промежуточное положение между коммерческими и некоммерческими организациями»⁴. В литературе неоднократно отмечалось, что действующее гражданское законодательство не учитывает кооперативную идентичность производственных и потребительских кооперативов, и высказывались предложения о выделении в ГК РФ кооперативов в самостоятельный параграф или раздел главы о юридических лицах⁵. Эта позиция, раз-

¹ См.: *Беляева З. С., Устюкова В. В.* Сельскохозяйственные кооперативы в системе юридических лиц // *Аграр. и земел. право.* 2006. № 3. С. 39–47; *Аграрное право России : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. М. И. Козырь.* М., 2010. С. 228.

² *Харитонова Ю. С.* Корпоративное управление в производственном кооперативе // *Гражд. право.* 2015. № 4. С. 15–20.

³ *Беляева З. С., Устюкова В. В.* Сельскохозяйственные кооперативы в системе юридических лиц. С. 47.

⁴ *Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого.* М., 2005. Т. 1. С. 302.

⁵ *Абова Т. Е.* Производственные кооперативы в России: правовые проблемы теории и практики // *Государство и право.* 1998. № 8. С. 73; *Ее же.* Кооперативы как субъекты гражданского права // *Субъекты гражданского права.* М., 2000. С. 63–68.

деляемая и нами, нашла поддержку у многих ученых¹. Однако Концепцией предложения подобного рода восприняты не были: в ГК РФ по прежнему сохраняется подход к делению кооперативов на производственные (коммерческие организации) и потребительские (некоммерческие организации). Высказывалось в литературе и иное достаточно спорное мнение – о признании всех кооперативов (как потребительских, так и производственных) некоммерческими организациями, что будет «соответствовать современному периоду в развитии человечества, основной чертой которого является “поворот к человеку”, при котором центр тяжести из материальной сферы все более смещается в социально-культурную сферу»².

Вместе с тем в Концепции было указано, что правовой статус кооперативов урегулирован большим количеством федеральных законов, содержание которых отличает несогласованность ряда исходных положений; имеет место дублирование законодательных норм. Для исправления ситуации предлагается многочисленные законы объединить в два федеральных закона: о производственных кооперативах и о потребительских кооперативах³. Однако это положение Концепции также пока не реализовано. И реализовать его, по нашему мнению, будет довольно сложно, особенно в части потребительских кооперативов, поскольку объединить в одном законе правовое регулирование таких разных кооперативов, как, например, гаражные, кредитные и сельскохозяйственные перерабатывающие (сбытовые), – очень сложно. А несогласованность и дублирование норм можно устранить и иным способом – посредством совершенствования конкретных законов.

В отношении производственных кооперативов, в частности, следует однозначно решить вопрос о соотношении Закона о сельхозкооперации и Федерального закона от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах». На наш взгляд, было бы целесообразно прямо указать, как предлагают некоторые авторы, что действие закона № 41-ФЗ не распространяется на сельскохозяйственные производственные кооперативы, хотя

¹ См., например: *Бакунина Т. С.* Быть или не быть сельскохозяйственной кооперации в России (Материалы круглого стола, выступление Е. Н. Васильевой) // Государство и право. 1995. № 6. С. 130 ; *Палладина М. И.* Закон о сельскохозяйственной кооперации – значительное ли правовое достижение? С. 91 ; Правовое обеспечение развития сельскохозяйственной кооперации / З. С. Беляева [и др]. М., 2005 и др.

² *Чурилова Т. Н., Шилова Н. П.* Правовое регулирование отношений в сельскохозяйственных обслуживающих кооперативах Украины и России. Вологда, 2011. С. 66–67.

³ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. С. 65–66.

Е. Л. Минина считает, что для решения конкретного вопроса, по которому в названных законах есть противоречия (о порядке расчета паевых взносов), принятия подобной нормы не требуется и достаточно было бы корректировки соответствующих статей названных законов¹. Представляется, что эта позиция Е. Л. Мининой не вполне согласуется с ее же утверждением о необходимости принятия более общего, принципиального решения о соотношении указанных федеральных законов².

Высказывались учеными и предложения иного рода: о разработке общего закона о кооперации³, который содержал бы понятие кооператива, закреплял кооперативные принципы, общие положения для всех видов кооперативов и устанавливал основы правового положения отдельных видов кооперативов (в том числе сельскохозяйственных). Эту идею поддерживает Е. Л. Минина, указывая, что в пользу этого предложения говорит не только наличие неоправданных расхождений в подходах к регулированию сходных отношений в разных законах о кооперативах, но и отсутствие системности в построении действующего кооперативного законодательства⁴. Не отрицая целесообразность принятия такого общего закона, поддерживая эту идею в принципе, выскажем все же сомнения, что в ближайшей перспективе это представляется маловероятным: время для этого упущено, и вряд ли законодатель пойдет на очередное кардинальное перекраивание гражданского законодательства в условиях, когда в него только недавно внесены существенные изменения. А если это так, то следует согласиться с мнением о целесообразности сохранения единого аграрно-правового нормативного акта для всех видов сельскохозяйственных кооперативов и их объединений⁵.

¹ Подробнее об этом см.: *Минина Е. Л.* Сельскохозяйственные кооперативы в системе российского законодательства о кооперации.

² Там же.

³ Подробнее об этом см.: *Быстров Г. Е., Тычинин С. В.* Совершенствование кооперативного законодательства России: международный и российский правовой опыт // *Евраз. юрид. журн.* 2016. № 1 ; *Шилова Н. П.* Определение правового статуса сельскохозяйственных кооперативов в условиях реформирования законодательства о юридических лицах // *Актуал. проблемы рос. права.* 2010. № 4. С. 122 ; *Новоселов А. В.* О проблемах совершенствования правового статуса сельскохозяйственных кооперативов // *Успехи соврем. науки.* 2016. Т. 2, № 3. С. 98 и др.

⁴ *Минина Е. Л.* Сельскохозяйственные кооперативы в системе российского законодательства о кооперации.

⁵ *Воронина Н. П.* Сельскохозяйственная кооперация: проблемы правового регулирования [Электронный ресурс] // *Сел. хоз-во.* 2019. № 2. С. 1–6. URL: https://nbpublish.com/library/read_article.php?id=32453 (дата обращения: 19.09.2020).

Возвращаясь к вопросу о сущности сельскохозяйственных потребительских кооперативов, обратим внимание на высказанное в литературе мнение, что такие кооперативы ничего общего с потребительскими кооперативами не имеют, и из этого тезиса автора следовало предложение переименовать такие кооперативы в кооперативы производительного потребления или в агросервисные кооперативы¹. На наш взгляд, это спорное утверждение, поскольку в подобных кооперативах *их члены являются именно потребителями услуг* соответствующего кооператива (услуг по сбыту продукции, снабжению необходимыми средствами производства, финансовых услуг и т. п.) и работают в них не сами члены кооператива (как в производственных кооперативах), а наемные работники, т. е. кооператив является именно *потребительским* (не производственным!). Кроме того, само по себе «переименование» ничего не даст и не изменит характера отношений в кооперативе, но запутает ситуацию.

Законом № 99-ФЗ ст. 50 ГК дополнена п. 5, согласно которому потребительский кооператив как некоммерческая организация, занимающаяся приносящей доход деятельностью (ранее такая деятельность кооператива именовалась предпринимательской), должен иметь достаточное для осуществления этой деятельности имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью. При сегодняшнем уровне минимального размера уставного капитала ООО (10 тыс. рублей) эта норма не представляет угрозы для существования потребительских кооперативов. Вместе с тем уже давно ведутся справедливые разговоры о том, что этот минимальный размер не обеспечивает удовлетворение потребностей кредиторов, поэтому его необходимо существенно увеличить. В случае если это произойдет, данная норма может стать препятствием на пути создания кооперативов. На другие трудности применения данной нормы к кооперативам указывает Н. П. Воронина².

Серьезные возражения вызывает норма подп. 2 п. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ о том, что со дня вступления в силу настоящего Федерального закона к созданным до дня его вступления в силу сбытовым (торговым) потребительским кооперативам применяются нормы гл. 4 ГК РФ (в редакции настоящего Федерального закона) о производственных кооперативах (ст. 106.1–106.6). Никаких правовых оснований для этого нет. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы не отвечают такому важному признаку производственного кооператива, как личное *трудовое* участие членом в его деятель-

¹ См.: Воронина Н. П. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов: законодательные новеллы. С. 51.

² Там же. С. 51–52.

ности. Сбытовые (торговые) кооперативы объединяют производителей сельскохозяйственной продукции (сельскохозяйственные коммерческие организации различных организационно-правовых форм, фермерские хозяйства, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, и т. п.), которые кооперируют свои усилия по сбыту (реализации) этой продукции. Сами члены такого кооператива, как отмечалось, в нем не работают (тем более, что юридическое лицо — член кооператива и не может принимать *личное трудовое* участие в деятельности кооператива!)¹, деятельность по сбыту осуществляют наемные работники. Поэтому такой кооператив является *потребительским* в чистом виде. Хотелось бы, чтобы рассматриваемая норма была из Закона № 99-ФЗ исключена или, по крайней мере, в ней появилась бы оговорка, что на сельхозкооперативы она не распространяется.

Проведенный анализ показывает справедливость замечания Е. Л. Мининой о том, что ряд вопросов сельскохозяйственной кооперации невозможно решить без уточнения и развития общих норм гражданского законодательства, посвященных правовому статусу кооперативов всех видов², так как многие из них искажают суть кооперации и, если привести Закон о сельхозкооперации в соответствие с ними, это может отрицательно сказаться на деятельности существующих кооперативов и затруднить создание новых. Уточнение или отмена некоторых норм ГК и Закона № 99-ФЗ, упоминавшихся выше, послужит основой для создания надежной законодательной базы как о кооперации в целом, так и о сельскохозяйственной кооперации в частности, что является одним из основных способов, посредством которого государство может способствовать развитию кооперации³.

Вместе с тем некоторые из новелл ГК все же следует учесть. В частности, в связи с введением нового деления юридических лиц на корпоративные и унитарные организации (ст. 65.1 ГК РФ в редакции Закона № 99-ФЗ) в законодательстве о кооперации необходимо более полно отразить нормы корпоративного права (поскольку и производственные, и потребительские кооперативы отнесены к корпорациям).

Упомянутый выше проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» также предусматривает уточнение в За-

¹ На эти обстоятельства обращают внимание и другие ученые. См.: *Попова О. В.* Сельскохозяйственные сбытовые кооперативы в условиях научно-технического прогресса // *Аграр. и земель. право.* 2018. № 8. С. 33.

² *Минина Е. Л.* Сельскохозяйственные кооперативы в системе российского законодательства о кооперации.

³ Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / *И. П. Кузьмич [и др.] ; науч. ред. И. П. Кузьмич.* Минск, 2011. С. 168.

коне № 193-ФЗ вопросов корпоративного управления, а также внесение в Закон поправок в части уточнения порядка ведения реестра членов и ассоциированных членов сельскохозяйственных кооперативов, реализации и предельных размеров субсидиарной ответственности в потребительских кооперативах, порядка реорганизации и ликвидации кооперативов, реализации действенной ответственности ревизионных союзов и их саморегулируемых организаций перед кооперативами и их членами за качество ревизионной, консультационной, экспертной работы и эффективности предупредительно-профилактических действий.

Следует привести в соответствие с ГК РФ и иные нормы Закона о сельхозкооперации. В частности, в ст. 5 Закона говорится, что кооперативы создают союзы или ассоциации самостоятельно или совместно с другими юридическими лицами — сельскохозяйственными товаропроизводителями, что формально исключает возможность участия в таких союзах (ассоциациях) граждан (например, глав крестьянских (фермерских) хозяйств) без образования юридического лица, в то время как ст. 123.8 ГК РФ признает союзом (ассоциацией) объединение юридических лиц и (или) граждан. И получается, что на те союзы и ассоциации, в которые они (главы хозяйств) входят, не распространяется Закон о сельхозкооперации, в том числе на такую известную ассоциацию, как АККОР (Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов России) и аналогичные региональные союзы¹.

Положения п. 7 ст. 16 Закона (о приеме в кооператив наследников умершего члена кооператива) не вполне согласуются со ст. 1176, 1177 ГК РФ.

Пункт 8 ст. 38 Закона о сельхозкооперации необходимо привести в соответствие со ст. 166 ГК РФ (в части уточнения круга лиц, имеющих право оспаривать крупные сделки кооператива), а также со ст. 205 (в части возможности в определенных случаях восстанавливать срок исковой давности)².

Названные и некоторые подобные недостатки Закона о сельхозкооперации устранить будет достаточно просто, поскольку они носят юридико-технический характер. Другие противоречия (и не только с ГК РФ, но и с иными федеральными законами) носят глубинный характер, и их преодоление потребует более серьезной работы. Кроме того, многие нормы Закона, формально не противореча иным нормативным правовым актам, страдают другими недостатками, в частности, носят неконкретный, неопределенный характер, что затрудняет их применение, на что неодно-

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (постатейный). С. 41 (авт. коммент. Е. Л. Минина).

² Там же. С. 235–238 (авт. коммент. В. В. Устюкова).

кратно указывалось в многочисленных публикациях по данной проблематике. Например, имеется неясность в отношении определения момента, с которого лицо считается принятым в члены сельскохозяйственного производственного кооператива и может осуществлять корпоративные права и нести обязанности¹. Также Закон не содержит четкого определения момента прекращения членства в кооперативе в связи с выходом лица из членов кооператива².

Некоторые нормы трудно поддаются логическому объяснению: например, неясно, почему членами производственного кооператива могут быть только граждане Российской Федерации (ст. 13 Закона). В иных организациях иностранные граждане работать могут, а в кооперативе почему-то нет (членство в производственном кооперативе приравнено к государственной гражданской службе?!). Интересно, что применительно к членам потребительского кооператива требования о наличии у них гражданства России нет, и это правильно.

Неоднократно подвергались существенной критике положения Закона о ревизионных (в прежних редакциях – аудиторских) союзах и их саморегулируемых организациях³, а также об установлении субсидиарной ответственности в кооперативе. Остановимся на этом вопросе подробнее.

Во-первых, вызывает возражения сама формулировка нормы п. 2 ст. 37 Закона, ставящей разных членов производственного кооператива в неравное положение, поскольку размер ответственности зависит от величины пая, и, следовательно, члены кооператива, которые работают эффективнее других и имеют большие пай в имуществе кооператива, несут большую ответственность⁴. О. В. Гутников отмечает, что в корпоративных органи-

¹ Макарова О. А. Односторонние волеизъявления и их роль в возникновении прав участия (членства) в коммерческих корпорациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 12. С. 38–42.

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (постатейный). С. 96–97 (авт. коммент. Н. Н. Мельников).

³ См., например: Козырь М. И. Сельскохозяйственная кооперация в Российской Федерации: Новый этап совершенствования правового регулирования организации и деятельности // Аграр. и земель. право. 2007. № 2. С. 95; Палладина М. И., Воронина Н. П. Саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов // Государство и право. 2014. № 7. С. 48–73.

⁴ Беляева З. С. Правовое обеспечение сельскохозяйственной кооперации // Правовое обеспечение развития сельского хозяйства в России. М., 2005. С. 66; Чаркин С. А. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов // Современ. право. 2008. № 5. С. 64–68.

зациях даже если субсидиарный должник привлекается к субсидиарной ответственности перед кредиторами не за свои неправомерные действия, а за неправомерные действия юридического лица, есть определенные основания считать, что он несет ответственность за собственные упущения, имевшие место при осуществлении им права корпоративного управления юридическим лицом¹.

Однако возникают вопросы: почему такую ответственность несут участники не всех корпоративных организаций и почему размер пая при принятии решений на общем собрании кооператива не учитывается (корпоративные решения принимаются на основе принципа «один член кооператива — один голос»), а размер ответственности почему-то устанавливается в процентах от размера пая? При таких условиях если уж устанавливать субсидиарную ответственность в кооперативе, то в равном для всех размере, поскольку те или иные хозяйственные решения члены кооператива принимают сообща.

Во-вторых, ряд ученых задаются вопросом: почему для участников юридических лиц, занимающихся менее рискованной деятельностью, законом не предусмотрена субсидиарная ответственность по обязательствам юридического лица, а для членов сельскохозяйственных кооперативов, равно как и для членов крестьянских (фермерских) хозяйств, она предусматривается²? Вопрос закономерный, однако не совсем корректный, хотя и продиктованный заботой о членах кооператив. Дело в том, что если рискованной деятельностью по производству сельскохозяйственной продукции занимается аграрное хозяйственное общество, то его участники не несут субсидиарной ответственности, значит, дело не столько в характере самой деятельности, сколько в организационно-правовой форме юридического лица. Тем не менее не секрет, что производственные кооперативы распространены именно в сельском хозяйстве, поэтому предложения об отказе от субсидиарной ответственности в кооперативах следует поддержать, но для этого, опять-таки, не обойтись без внесения изменений в Гражданский кодекс РФ (ст. 106.1 и 123.3 — в отношении потребительского кооператива).

Здесь приведен далеко не полный обзор норм Закона, которые требуют изменения или уточнения. Перечень иных недостатков формулировок Закона о сельхозкооперации можно было бы продолжать. Но и при-

¹ Гутников О. В. Субсидиарная ответственность в законодательстве о юридических лицах: вопросы правового регулирования и юридическая природа // Право. Журн. Высш. шк. экономики. 2018. № 1. С. 45–77.

² Ручкина Г. Ф., Матвеева Н. А. О некоторых проблемах правового регулирования предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве Российской Федерации (опыт сопредельных государств) // Междунар. публич. и част. право. 2013. № 5. С. 38–43.

веденных примеров, на наш взгляд, достаточно, чтобы прийти к выводу о необходимости не просто внесения отдельных изменений в Закон, а его существенной переработки, а лучше — принятия нового Закона «О сельскохозяйственной кооперации» с учетом практики применения действующего Закона, многочисленных предложений по его совершенствованию и современных реалий.

В заключение отметим, что в Республике Беларусь важная роль кооперации признана на уровне Конституции, в ст. 13 которой сказано, что «государство способствует развитию кооперации», т. е. государство признает ту положительную роль и значение, которое имеет кооперация для экономического и социального развития общества в целом¹. Некоторые российские ученые считают серьезным упущением то, что в числе других кооперативная форма собственности не названа в Конституции РФ, чем законодатель, по их мнению, принизил роль кооперации в экономике страны. В ГК РФ также не упоминается эта форма собственности. А отнесение собственности кооператива (как и иных юридических лиц, кроме государственных и муниципальных предприятий и учреждений) к частной собственности определяется как «частнособственническая трактовка кооперативов», которая «подрывает основы кооперативного движения, поскольку нарушается важнейший принцип коллективизма, на котором оно базируется»².

На наш взгляд, отсутствие в Конституции России упоминания о кооперативах и «кооперативной форме собственности» никак не умаляет роль кооператив, поскольку в Конституции невозможно сказать обо всем, в ней не названы и иные организационно-правовые формы (хозяйственные общества и товарищества и т. п.). Да и собственность кооператива как юридического лица ничем не отличается от собственности иных «частных» организаций, а потому выделять ее в качестве отдельной формы собственности (как это иногда делают экономисты, говоря не только о кооперативной, но и об акционерной, коллективной и иных формах собственности) нет никакой необходимости. Кстати, по той же статье Конституции Республики Беларусь собственность может быть государственной и частной, т. е. о «кооперативной» собственности также не говорится, и это вполне закономерно.

Кроме того, несмотря на признание важности кооперации в жизни общества, в Республике Беларусь до сих пор нет закона о сельскохозяй-

¹ Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса. С. 168 (авт. главы И. П. Кузьмич).

² Чаркин С. А. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов.

ственной кооперации, т. е. не создана для функционирования кооперативов надлежащая правовая база И. П. Кузьмич приводит мнения и других белорусских ученых (юристов и экономистов), говорящих о необходимости специального правового регулирования отношений в сфере сельскохозяйственной кооперации¹. И если такая законопроектная работа в Республике будет проводиться, то можно рекомендовать разработчикам учесть позитивный опыт России и не повторять ошибок, допущенных при принятии российского закона о сельхозкооперации.

Таким образом, реформирование гражданского законодательства — позитивный процесс, происходящий в обществе. Такое реформирование затрагивает и кооперативы (как производственные, так и потребительские) как организационно-правовые формы, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Поэтому приведение Закона о сельхозкооперации в соответствие с нормами ГК РФ, равно как и других федеральных законов, объективно необходимо, тем более что Закон о сельхозкооперации неоднократно подвергался критике как научным сообществом, так и самими кооператорами. Несовершенство Закона порождает многочисленные судебные споры, которых могло бы быть гораздо меньше при большей четкости и определенности правовых норм.

Вместе с тем в случаях, когда вновь принятые нормы ГК РФ искажают саму суть сельскохозяйственной кооперации, требуется внести изменения уже в сам Гражданский кодекс РФ, поскольку в противном случае сельскохозяйственные кооперативы (в первую очередь потребительские, но и производственные тоже) просто не смогут нормально функционировать и будут вынуждены либо ликвидироваться, либо реформироваться в иные организационно-правовые формы. Аграрному сообществу следует более активно настаивать на уточнении указанных выше спорных положений Гражданского кодекса РФ.

С учетом новых реалий и необходимости совершенствования и приведения в соответствие с иными федеральными законами слишком многих норм Закона о сельскохозяйственной кооперации представляется целесообразным принять названный Закон в новой редакции, поскольку внесение точечных изменений, как правило, не решает проблемы и нередко приводит к появлению противоречий между различными нормами Закона. Опыт России, как положительный, так и отрицательный, может быть учтен при разработке законодательства Республики Беларусь о сельскохозяйственной кооперации.

¹ Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса. С. 185—186.

2.4. Теоретико-правовые основы инновационного развития сельского хозяйства

Научная значимость теоретико-правового анализа проблем, связанных с правовым регулированием инновационного развития сельского хозяйства, определяется необходимостью повышения научно-технического потенциала агропромышленного комплекса Республики Беларусь. Интенсификация сельскохозяйственного производства и перевод его на индустриальную основу, внедрение научно-технических достижений в сельскохозяйственное производство рассматривались как одно из направлений аграрной политики государства на всех этапах его развития¹ и закреплялись в нормах аграрного права. После экономических преобразований начала 1990-х гг. значимость этого направления усилилась, а инновационное развитие сельского хозяйства стало увязываться с проводимой аграрной и земельной реформой². Недостаточное внимание аграрно-правовой науки к изучению правовых мер, направленных на инновационное развитие сельского хозяйства³, особенно в контексте проведения согласованной агропромышленной политики в Евразийском экономическом союзе, можно объяснить отсутствием достаточной нормативной правовой базы развития

¹ Козырь М. И. Актуальные проблемы правового регулирования сельского хозяйства и основные направления научных исследований // Актуальные проблемы правового регулирования сельского хозяйства / АН СССР, Ин-т государства и права, Науч. совет «Закономерности развития государства, управления и права». М., 1976. С. 5, 6; Сельскохозяйственное право : учебник. М., 1985. С. 8–13.

² Дуля Е. Н. Правовое обеспечение реформирования аграрной экономики в Республике Беларусь // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 19–20 мая 2011 г. / редкол.: В. Н. Шимов (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2011. Т. 2. С. 313–314; Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других странах СНГ, государствах Балтии : тез. докл. междунар. конгр., Минск, 9–10 сент. 1999 г. / редкол.: Н. Е. Заяц (отв. ред.) [и др.]. Минск, 1999.

³ Кузьмич И. П. Правовое обеспечение инновационного развития аграрного сектора экономики Республики Беларусь // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21–22 окт. 2010 г. / редкол.: И. Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2010. С. 496–498; Шингель Н. А. Правовое регулирование агропромышленного производства в условиях инновационного развития экономики // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 499–505.

собственно инвестиционных отношений в сельском хозяйстве и невысокой систематизацией правовых норм в этой области.

Рассматривая правоотношения, связанные с инновационным развитием сельского хозяйства, составной частью аграрных правоотношений, как они понимаются в аграрно-правовой науке¹, можно отметить, что они не выделяются в самостоятельную, относительно обособленную группу аграрных правоотношений и не исследуются как комплексная аграрно-правовая категория. Полагаем, что в условиях многообразия организационно-правовых форм ведения сельскохозяйственной деятельности и расширения интеграционных связей между субъектами аграрного рынка необходимо более системное правовое регулирование данной сферы общественных отношений.

Активное применение инновационных разработок является одним из определяющих условий эффективности и конкурентоспособности всех отраслей аграрной экономики² и основным средством обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства. Взаимосвязь инновационной деятельности и устойчивого развития сельского хозяйства отражает концептуальный подход международного сообщества к государственно-правовому регулированию аграрной сферы. Как отмечала И. П. Кузьмич, «аграрная политика перестала быть сугубо внутренним делом Республики Беларусь, и необходимость соблюдения международных требований в результате участия в международных организациях и межгосударственных образованиях влияет на содержание аграрного законодательства»³. Достижение целей устойчивого развития сельского хозяйства вытекает из принятых Республикой Беларусь международных обязательств и закрепляется как долгосрочная страте-

¹ *Уркевич В. Ю.* Проблемы теорії аграрних правовідносин. Харків, 2007. С. 63–80; *Козырь М. И.* Аграрное право России: проблемы становления и развития. С. 61; *Шингель Н. А.* Аграрное право: ответы на экзаменационные вопросы. 4-е изд., перераб. Минск, 2012. С. 25–30.

² *Головач О. Ф.* Инновационная деятельность в аграрном секторе экономики Республики Беларусь // Научные труды Республиканского института высшей школы. 2013. Вып. 12. С. 339–345; *Сайганов А. С.* Современное состояние и перспективы развития инноваций в АПК Республики Беларусь // Экономические вопросы развития сельского хозяйства Беларуси: межведомств. темат. сб. / Ин-т систем. исслед. в АПК Нац. акад. наук Беларуси. 2017. Вып. 45. С. 94–101; Устойчивое инновационное развитие и его инвестиционное обеспечение как факторы повышения эффективности функционирования АПК / В. В. Чабатуль [и др.] // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. 2018. Т. 56, № 3. С. 286–303.

³ *Кузьмич И. П.* Влияние межгосударственной интеграции на аграрное право как учебную дисциплину /// Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 264.

гическая цель государственной аграрной политики, что находит выражение в директивных документах, направленных на развитие аграрной сферы.

Так, в Директиве Президента Республики Беларусь от 4 марта 2019 г. № 6 «О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли» отмечается, что «агропромышленный комплекс и его базовая отрасль – сельское хозяйство являются для нашей страны ведущими системообразующими сферами экономики, формирующими рынок сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, продовольственную и экономическую безопасность, трудовой и социальный потенциал на территории сельской местности». Там же указывается, что создание условий для устойчивого развития АПК должно способствовать развитию инновационной деятельности. В условиях инновационного развития экономики перед субъектами сельскохозяйственного производства ставятся директивные требования по повышению эффективности данного вида деятельности, в частности производство сельскохозяйственной продукции с учетом модернизации и инновационного развития сельскохозяйственной отрасли, стимулирование создания новых производств, в том числе с привлечением средств иностранных субъектов. Одной из целей Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196 является «создание условий для устойчивого и динамичного развития агропромышленного комплекса Республики Беларусь». Для достижения этого показателя предусмотрен ряд мер, в том числе по инновационному развитию сельского хозяйства.

В Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962, среди критериев достижения национальной продовольственной безопасности названо устойчивое развитие и повышение эффективности агропродовольственного комплекса, в том числе за счет эффективности и безубыточности сельского хозяйства. Одновременно обращается внимание на недостаточный уровень инноваций в сфере производства, хранения и реализации продовольствия, в том числе производства экологически чистой продукции, и снижение инновационной активности аграрно-промышленных хозяйствующих субъектов, сокращение научно-технического потенциала АПК. В Доктрине предусмотрены меры по инновационному развитию растениеводства и животноводства.

Инновационное развитие сельского хозяйства выделяется в системе мер, направленных на реализацию принципов «зеленой» экономики, предусмотренных Национальным планом действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь до 2020 года, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 декабря 2016 г. № 1061.

Правовое регулирование инновационных отношений является составной частью правового обеспечения устойчивого развития агропромышленного комплекса (а в его составе – сельского хозяйства) и внедрения «зеленой» экономики в этот экономический комплекс.

Приведенные примеры показывают, что взаимосвязь устойчивого развития сельского хозяйства и инновационной деятельности признана на уровне концептуальных положений государственной аграрной политики, однако правовые механизмы обеспечения «инновационности» сельскохозяйственных видов деятельности и их влияние на устойчивое развитие этой сферы, как и определение правовых форм осуществления инновационной деятельности субъектами сельскохозяйственного производства¹, заслуживают более детального изучения.

Значимость инновационного развития сельского хозяйства повышается в связи с расширением экономической интеграции Республики Беларусь с сопредельными странами, как непосредственно в рамках ЕАЭС, так и в условиях более широкого экономического сотрудничества с европейским сообществом (например, с Украиной, где «содействие инновациям путем проведения исследований и продвижения системы консультирования сельскохозяйственных производителей» является одним из направлений гармонизации государственной аграрной политики Украины и Единой сельскохозяйственной политики ЕС²).

Правовые основы инновационного развития этой отрасли в государствах – членах ЕАЭС определены Договором о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор) и другими актами ЕАЭС, в которых уточняются направления сотрудничества в инновационной сфере. Так, ст. 33 Договора установлены цели и принципы внешнейторговой политики Союза, охватывающей в том числе сельскохозяйственную сферу и направленной на содействие устойчивому экономическому развитию государств-членов, диверсификации экономик, *инновационному развитию*. Инновационное развитие соответствует основным ориентирам макроэкономической политики государств ЕАЭС на 2019–2020 гг., утвержденным Высшим Евразийским экономическим советом, приоритетной целью которой в среднесрочной перспективе становится обеспечение динамичного и устойчивого

¹ Шингель Н. А. Правовое регулирование агропромышленного производства в условиях инновационного развития экономики. С. 503.

² Уркевич В. И. О приоритетных направлениях развития аграрного законодательства и права Украины в свете соглашения об ассоциации с ЕС // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Т. И. Макаровой / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2017. С. 66–68.

экономического развития за счет повышения конкурентоспособности стран Союза на внутреннем и внешнем рынке¹. Имплементация данного принципа внешнеторговой политики в законодательство Республики Беларусь (например, путем внесения в Преамбулу Закона Республики Беларусь «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» указания на содействие инновационному развитию) станет одним из инструментов развития экспортно ориентированной аграрной экономики.

Инновационное развитие лежит в основе проведения согласованной (скоординированной) агропромышленной политики, что вытекает из ст. 95 Договора, согласно которой решение задач согласованной (скоординированной) агропромышленной политики предполагает использование механизмов межгосударственного взаимодействия по некоторым основным направлениям, включающим в том числе:

- *научное и инновационное развитие агропромышленного комплекса;*
- координацию действий при осуществлении государствами-членами совместной *научно-инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса*, в том числе в рамках реализации государствами-членами межгосударственных программ.

В законодательстве Республики Беларусь понятие «научно-инновационная деятельность», упоминаемая в Договоре, отсутствует, а используется интегрированное понятие «научная, научно-техническая и инновационная деятельность», отражающее объективно взаимосвязанный круг общественных отношений. При этом взаимосвязь научных (научно-технических) и инновационных разработок (и правоотношений) прослеживается на уровне правового регулирования, которое осуществляется нормами законов Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-ХІІІ «О научной деятельности», от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики», от 10 июля 2012 г. № 425-3 «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь», другими нормативными правовыми актами.

Так, Закон Республики Беларусь «О научной деятельности» (ст. 10) предусматривает аккредитацию научных организаций на основе оценки результатов их научной, научно-технической и инновационной деятельности, которую осуществляют совместно Национальная академия наук Беларуси и Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь в порядке, установленном совместно Национальной академией наук Беларуси, Государственным комитетом по науке и технологиям Республи-

¹ Пять лет интеграции: ЕАЭС подведены итоги, определены перспективы [Электронный ресурс] / материал подгот. С. Грековой / КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

ки Беларусь и Высшей аттестационной комиссией Республики Беларусь. Общие сведения об основных показателях, характеризующих научную, научно-техническую и инновационную деятельность научной организации, включают информацию *о созданных и освоенных новшествах* в рамках выполнения всех типов программ, инновационных проектов, НИОК(Т)Р, в том числе *о сортах растений, породах животных* (Приложение 3 к Инструкции о порядке аккредитации научных организаций, утвержденной постановлением Национальной академии наук Беларуси, Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь, Высшей аттестационной комиссии Республики Беларусь от 8 сентября 2010 г. № 7/20/2).

Из анализа норм Закона Республики Беларусь «Об основах государственной научно-технической политики» (ст. 6) следует, что некоторые субъекты, осуществляющие научную и научно-техническую деятельность на территории Республики Беларусь, могут регистрироваться в качестве субъектов инновационной инфраструктуры либо приобретать статус резидента научно-технологического парка в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 3 января 2007 г. № 1, принятого для реализации Закона «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь». В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» субъектом инновационной деятельности может быть физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо, осуществляющие инновационную деятельность в общих формах, которые определяются ст. 19 указанного Закона. Такие направления инновационной деятельности, как разработка новой или усовершенствованной продукции, новой или усовершенствованной технологии, создание новых услуг, новых организационно-технических решений, в том числе производство новой или усовершенствованной продукции, производство продукции на основе новой или усовершенствованной технологии для введения ее в гражданский оборот или использование для собственных нужд, могут быть применены к сфере агропромышленного производства.

Таким образом, значительный массив правовых норм, формирующих правовые основы инновационного развития сельского хозяйства (их можно назвать общими положениями данной сферы правового регулирования), содержится в законодательстве о научной, научно-технической и инновационной деятельности. В юридической науке отмечается, что в Республике Беларусь сложилась определенная система законодательства в указанной сфере, которую можно охарактеризовать как комплексную отрасль законодательства, однако она тем не менее нуждается в системном пересмотре и дальнейшем раз-

витии¹. Учитывая тенденцию расширения сферы правового регулирования законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности не только в Республике Беларусь, но и в других странах СНГ (в качестве примера можно привести опыт Кыргызской Республики²), считаем целесообразным систематизацию специальных требований по инновационной деятельности в сельском хозяйстве в составе законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности по следующей причине.

Соотношение используемых в аграрных правоотношениях инструментов осуществления инновационной деятельности с положениями Закона Республики Беларусь «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» показывает, что для сельскохозяйственной сферы этот Закон имеет слишком общий характер и не отражает все специфические направления внедрения инноваций в сельское хозяйство. Незначительное количество в указанных нормативных правовых актах специальных норм о проведении научно-инновационной деятельности в сельском хозяйстве объективно объясняется многообразием и разнородностью складывающихся в сельскохозяйственной деятельности отношений, которые имеют существенные особенности, отличающие их от других видов хозяйственной деятельности и определяющие в том числе направления инновационного развития сельского хозяйства.

При этом следует исходить из организационно-отраслевой принадлежности сельского хозяйства к агропромышленному комплексу и внутренней структуры сельскохозяйственной деятельности, в частности ее разделения на две большие отрасли — растениеводство и животноводство, что влияет на содержание инновационных отношений в этих сферах правового регулирования. Систематизацию специальных требований, касающихся непосредственно сельскохозяйственной деятельности, целесообразно проводить в рамках формирующегося законодательства в растениеводстве и животноводстве³ с учетом специфического субъектного состава этих отношений.

¹ *Сатолина М. Н., Ладутыко В. К., Шаблинская Д. В.* Кодификация как перспективное направление совершенствования законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности // *Право в современном белорусском обществе* : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 59, 60, 65.

² *Атабекова Н. К.* О некоторых проблемах государственно-правового регулирования сферы науки Кыргызской Республики // Там же. С. 87–100.

³ *Кузьмич И. П.* Становление и перспективы развития законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства // *Право в современном белорусском обществе* : сб. науч. тр., посвящ. д-ру юрид. наук, проф., заслуж. юристу Респ. Беларусь С. Г. Дробязко / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2018. Вып. 13. С. 557–565.

Мы имеем в виду, что помимо достаточно сложного правового положения непосредственно субъектов сельскохозяйственной деятельности в законодательстве об инновационной деятельности существует разделение основных участников данных отношений на субъектов инновационной деятельности — физическое лицо (в том числе индивидуальный предприниматель) или юридическое лицо, осуществляющее инновационную деятельность; субъектов инновационной инфраструктуры — юридическое лицо, предметом деятельности которого является содействие осуществлению инновационной деятельности и которое зарегистрировано в качестве субъекта инновационной инфраструктуры в порядке, установленном законодательством (ст. 1 Закон «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь»).

Исходя из смысла приведенной нормы, инновационные отношения в сельском хозяйстве могут складываться как с участием субъектов предпринимательской деятельности, ведущих сельское хозяйство (они отнесены к субъектам аграрного предпринимательства¹), так и с участием лиц, ведущих сельскохозяйственную деятельность на некоммерческой основе², содержание которой существенно отличается от аграрного предпринимательства. Мы наблюдаем в настоящее время тенденцию к систематизации аграрного законодательства по отдельным видам аграрных (сельскохозяйственных) отношений, почти всегда включающих в себя инновационную составляющую, которая отражается в правовом регулировании этих отношений. Считаем, что в таких условиях инновационные правовые требования не могут быть систематизированы в рамках какого-то одного раздела аграрного законодательства в силу их многообразия и содержательной неоднородности. Наиболее оптимальным вариантом закрепления указанных правовых требований представляется их внедрение в различные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы ведения сельскохозяйственной деятельности.

¹ Шингель Н. А. Аграрное предпринимательство в условиях конституционного развития Республики Беларусь // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. / редкол.: А. Г. Василевич (гл. ред.) [и др.] ; Белорус. гос. ун-т, Ин-т экономики НАН Беларуси, Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Нац. центр правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т подгот., переподгот. и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, суд. и учреждений юстиции. Минск, 2019. С. 444–446.

² Шингель Н. А. Некоммерческие виды сельскохозяйственной деятельности граждан: общая правовая характеристика // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21–22 окт. 2010 г. / редкол.: И. Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2010. С. 538–539.

Наиболее проблемным является вопрос о том, по каким направлениям должно развиваться правовое регулирование инновационного развития сельского хозяйства и в каких именно случаях складывающиеся правоотношения могут считаться инновационными. Трактовка понятия «инновация» в Законе «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» имеет весьма широкое содержание, что мы расцениваем как в целом положительную попытку дать универсальное определение «новшеств», обеспечивающих инновационное развитие Республики Беларусь.

Под инновацией понимаются «введенные в гражданский оборот или используемые для собственных нужд *новая или усовершенствованная* продукция, новая или усовершенствованная технология, новая услуга, новое организационно-техническое решение производственного, административного, коммерческого или иного характера» (ст. 1). Ограничений по внедрению соответствующих видов инноваций в сельскохозяйственную сферу законодательством не установлено, однако правовые характеристики указанных в Законе «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» продукции, технологии, услуги, организационно-технического решения могут быть определены только на основании норм аграрного законодательства. В юридической литературе инновационное развитие сельского хозяйства изучалось недостаточно, однако специальными исследованиями обозначены основные направления, которые имеют признаки инновационности¹, в частности:

- экологизация сельскохозяйственного производства² и развитие экологического сельского хозяйства — экологического животноводства и рас-

¹ Правовое обеспечение реализации принципов «зеленой» экономики в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская [и др.] ; под ред. Е. В. Лаевской. Минск, 2017. С. 143–255 ; *Кузьмич И. П.* Совершенствование аграрного законодательства в контексте развития «зеленой» экономики в сельском хозяйстве // Право в современном белорусском обществе : юбилей. сб. науч. тр., посвящ. 20-летию Нац. центра законодательства и правовых исслед. Республики Беларусь / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2017. Вып. 12. С. 556–563 ; *Шукина Л. В.* Инновационные направления устойчивого развития аграрного сектора // Актуальные проблемы теории и практики современной экономической науки : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. студентов и магистрантов, Гомель, 20 марта 2014 г. Гомель, 2014. С. 72–74.

² *Пархоменко Н. В., Шукина Л. В.* Перспективные направления экологизации сельскохозяйственного производства // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы : сб. тр. IX Междунар. науч.-практ. конф., Пинск, 22 мая 2015 г. Пинск, 2015. С. 143–145.

тениеводства, перед которым стоит задача «обеспечить население экологически чистой сельскохозяйственной продукцией»¹;

- развитие агrobiотехнологий, в том числе с применением генетически модифицированных объектов²;
- внедрение органического земледелия и производства органической сельскохозяйственной продукции³, уже получившее закрепление в специальном законодательстве (в 2018 г. в Республике Беларусь принят Закон от 9 ноября 2018 года № 144-З «О производстве и обращении органической продукции»);
- селекционная деятельность в животноводстве и растениеводстве⁴;
- другие направления, требующие применения инновационных методов ведения сельскохозяйственной деятельности.

Изучение специального аграрного законодательства, регулирующего сельскохозяйственную деятельность в основных отраслях сельскохозяйственного производства, показало недостаточность в указанных нормативных правовых актах норм об инновационной деятельности. Этот

¹ Манкевич И. П. Некоторые вопросы правового обеспечения продовольственной безопасности Республики Беларусь в контексте развития «зеленой» экономики // Право в современном белорусском обществе : юбилей. сб. науч. тр., посвящ. 20-летию Нац. центра законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: Н. А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2017. Вып. 12. С. 573.

² Козмуляк Е. А. Правовое регулирование использования ГМО в сельскохозяйственном производстве в Украине // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Т. И. Макаровой / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2017. С. 131–134.

³ Чиж И. М. Отдельные аспекты правового регулирования производства и обращения органической продукции // Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности : сб. науч. ст. / под ред. И. П. Манкевич. Минск, 2016. С. 221–230 ; Кузьмич И. П. Совершенствование аграрного законодательства в контексте развития «зеленой» экономики в сельском хозяйстве. С. 557, 558 ; Поддубная Д. С. Государственная политика относительно внедрения экологического направления органического производства // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 272–273.

⁴ Манкевич И. П. Теоретико-правовые проблемы развития селекционной деятельности в Республике Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2012. Вып. 7. С. 408–413.

дефект прослеживается во всех нормативных правовых актах, регулирующих отдельные виды сельскохозяйственной деятельности. Так, Закон Республики Беларусь от 20 мая 2013 г. № 24-З «О племенном деле в животноводстве» содержит только специальную норму отсылочного характера о научном обеспечении племенного дела (ст. 41), согласно которой научное обеспечение племенного дела осуществляют Национальная академия наук Беларуси и другие научные организации в соответствии с законодательством о научной деятельности. Данная норма лишь косвенно указывает на проведение инновационной деятельности в области племенного дела, хотя уже в самом правовом понятии «племенное дело в животноводстве» (под ним понимается комплекс зоотехнических, селекционных и организационно-хозяйственных мероприятий, направленных на *создание*, сохранение, *улучшение* полезных наследственных качеств племенных животных и их рациональное использование для получения (производства) продуктов животного происхождения) заложены признаки инновационности.

В Законе Республики Беларусь от 2 мая 2013 г. № 20-З «О семеноводстве» имеется аналогичная норма о научном обеспечении семеноводства (ст. 26), что представляется явно недостаточным, учитывая достаточно широкую сферу применения инновационных разработок в семеноводстве, определяемую предметом регулирования данного законодательства, а его составляют (ст. 2 Закона) отношения, связанные с семеноводством сельскохозяйственных и лесных растений, в том числе генно-инженерных, направленные на создание условий для получения семян растений с наилучшими сортовыми и посевными качествами. Селекция в растениеводстве, связанная с выведением новых сортов растений, в основном рассматривается с позиций защиты сорта как объекта интеллектуальной собственности (селекционного достижения) и выведения новых сортов¹, но не во взаимосвязи с инновационной деятельностью. В Законе Республики Беларусь от 13 апреля 1995 г. № 3725-ХП (в редакции Закона от 4 января 2014 г. № 108-З) «О патентах на сорта растений» инновационный характер данных объектов отражается через его правовые признаки, которые в целом соответствуют признакам инновации. В этой области складывается, как отмечает А. В. Горелько, «комплексное аграрное законодательство о селек-

¹ Лосев С. С. Сорт растений как объект интеллектуальной собственности [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019 ; Манкевич И. П. Актуальные аспекты правовой охраны селекционных достижений и результатов генно-инженерной деятельности // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.] ; Нац. центр законодательства и правовых иссл. Респ. Беларусь. Минск, 2013. Вып. 8. С. 559–566.

ционной деятельности в сельском хозяйстве, включающее нормы гражданского, трудового, экологического и аграрного права»¹. Эту характеристику следует дополнить нормами законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Лишь Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 287-З «Об идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения» содержит формулировку, увязывающую данный вид деятельности с проведением научных, научно-технических исследований и инновационных разработок. Статья 25 данного Закона предусматривает, что научное обеспечение в области идентификации, регистрации, прослеживаемости сельскохозяйственных животных (стад), идентификации и прослеживаемости продуктов животного происхождения осуществляется Национальной академией наук Беларуси и другими научными организациями в соответствии с законодательством о научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Таким образом, специальное аграрное законодательство имеет в основном отсылочные нормы, касающиеся научной деятельности в указанных выше областях, без отражения инновационных форм развития сельского хозяйства в различных сферах. Многообразие и содержательная неоднородность инновационных правоотношений в сельском хозяйстве (они, по общему правилу, имеют комплексный характер) позволяет утверждать, что оптимальным вариантом правового регулирования данных отношений является включение соответствующих требований в нормативные правовые акты, касающиеся отдельных направлений ведения сельскохозяйственной деятельности. Концептуальные же положения должны быть отражены на уровне базового нормативного правового акта, распространяющего свое действие на все сферы АПК.

В настоящее время таким нормативным правовым актом, регулирующим в том числе вопросы инновационного развития АПК, является Указ Президента Республики Беларусь «О государственной аграрной политике», а в нем этот вопрос затрагивается очень поверхностно. Указом лишь намечены меры по созданию благоприятного инвестиционного климата и увеличению объема инвестиций в агропромышленный комплекс, в том числе предусмотрено направление средств государственной поддержки на

¹ Горелько А. В. Конституционные основы регулирования селекционной деятельности для сельского хозяйства в Республике Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: Н. А. Карпович [и др.]. Минск, 2019. Вып. 14. С. 432, 437.

реализацию проектов по созданию пилотных инновационных объектов по отработке новейших перспективных технологий, машин и оборудования для агропромышленного комплекса. Указом «О государственной аграрной политике» предусмотрено финансирование мероприятий в сфере информатизации агропромышленного комплекса, что соответствует положениям Декрета Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики». Цифровая трансформация сельского хозяйства, связанная с развитием, в частности, точного земледелия, новых технологий содержания животных, переработки сельскохозяйственной продукции, в правовом смысле не получила достаточного освещения.

В условиях недостаточного специального аграрно-правового регулирования данных отношений правовой инструментарий инновационного развития сельского хозяйства ограничен в основном *использованием программно-целевого механизма*, связанного с разработкой долгосрочных программ социально-экономического развития в сфере АПК. Например, Государственной программой инновационного развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 31 января 2017 г. № 31, в сферах био- и наноиндустрии, фармацевтической промышленности предполагается разработка и внедрение новых ферментных препаратов для сельского хозяйства. Конкретные показатели исполнения программы для заказчиков, а также план-график реализации проектов по созданию новых производств, имеющих определяющее значение для инновационного развития Республики Беларусь, и объемы финансирования проектов указанной Госпрограммы устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь (соответствующее постановление № 31 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь» принято 31 января 2017 г.), и в таком же порядке уточняются (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2019 г. № 942 «О проектах по созданию новых производств, имеющих определяющее значение для инновационного развития Республики Беларусь»).

Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, в сфере инновационного развития отдельных отраслей экономики намечено обеспечение конкурентных преимуществ в сельском хозяйстве путем повышения финансовой устойчивости и технологического уровня сельскохозяйственного производства. Для стимулирования инвестиционной и инновационной активности предусматривается сохранение преференциальных режимов и пролонгация их сроков действия, установленных на территории сельской местности и малых городов.

Основные направления инновационного развития АПК определены в Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь, где указано, что она направлена на достижение в течение 2016–2020 годов приоритетов социально-экономического развития в области эффективных инвестиций и ускоренного развития инновационных секторов экономики. Конкретные меры внедрения инноваций намечены в рамках выполнения отдельных подпрограмм, в частности предусмотрены:

- инновационное развитие и комплексная модернизация материально-технической базы организаций, осуществляющих деятельность по производству и переработке продукции растениеводства;
- внедрение инновационных технологий при заготовке кормов;
- применение экономически обоснованных инновационных технологий для разведения редких и ценных видов рыб (данное направление касается рыбохозяйственной деятельности, тесно связанной с природопользованием);
- переход производства сельскохозяйственной продукции к инновационным ресурсосберегающим технологиям;
- внедрение в производство современного оборудования и инновационных технологий при переработке местных видов сырья и вторичных продуктов пищевой промышленности и др.

Данная программа охватывает достаточно большой круг отношений в сфере агропромышленного производства, связанных с инновационным развитием, однако намеченные меры носят конкретно-целевой характер и не находят отражения в соответствующем законодательстве, регулирующем отдельные виды аграрных отношений. Реализация намеченных мер в условиях согласованной агропромышленной политики следует увязывать с рекомендательными документами органов ЕАЭС, в соответствии с которыми инновационное развитие предполагается строить с учетом многоотраслевой структуры сельского хозяйства и его основных отраслей – растениеводства и животноводства. Например, рекомендации Коллегии Евразийской экономической комиссии за 2019 год предусматривают меры по инновационному развитию отрасли молочного скотоводства и молочной отрасли (Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 июля 2019 г. № 19); отрасли свиноводства (Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 июля 2019 г. № 18); отрасли плодоводства (Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11 июня 2019 г. № 16) и др.

Таким образом, по результатам проведенного исследования определено, что инновационное развитие сельского хозяйства увязывается непосредственно с проведением государственной аграрной политики, направ-

ленной на достижение целей устойчивого развития сельского хозяйства, в том числе в рамках согласованной аграрной политики государств – членов ЕАЭС. Однако закрепляющие основные направления этой политики нормативные правовые акты не в полной мере согласованы с законодательством о научной, научно-технической и инновационной деятельности. Кроме того, национальное законодательство нуждается в гармонизации с правовыми рекомендациями, содержащимися в праве ЕАЭС. Правовое регулирование инновационного развития сельского хозяйства имеет неоднородную структуру, охватывает два больших блока правовых норм, не составляющих отраслевого и содержательного единства:

- нормы законодательства о научной, научно-технической и инновационной деятельности, в котором содержатся общие положения правового регулирования инновационной деятельности;
- специальные нормы, содержащиеся в аграрном законодательстве.

Многообразие и содержательная неоднородность инновационных отношений в сельском хозяйстве требуют уточнения понятийно-категориального аппарата, используемого в этой сфере, и закрепления требований к отдельным видам деятельности в сельском хозяйстве, имеющим инновационный характер, в специальных нормативных правовых актах. В условиях недостаточности специального аграрно-правового регулирования данных отношений правовой инструментарий инновационного развития сельского хозяйства ограничен в основном использованием программно-целевого метода, который проявляется в закреплении заданий по реализации отдельных инновационных проектов в государственных программах социально-экономического развития, в том числе в сфере АПК, что мы считаем недостаточным в силу ненормативного характера данных программ.

2.5. Правовые проблемы обеспечения продовольственной безопасности в глобальном пространстве

Несмотря на достаточное развитие экономических отношений в современном мире, стабильный уровень социальной защиты в большинстве стран, проблема продовольственного обеспечения до сих пор остается одной из самых острых – как для национальных правительств, так и для международного сообщества. Согласно данным Комитета по всемирной продовольственной безопасности Организации Объединенных Наций (далее – ФАО ООН), по состоянию на 2017 г. уровень сокращения числа недоедающего населения планеты снизился с 1992 г. более чем в полтора раза:

для развитых стран – с 18,6 до 10,9 %, для развивающихся – с 23,3 до 12,9 %; при этом отмечается, что планируемые показатели не были все-таки достигнуты¹. Вместе с вопросом о преодолении недоедания все большую остроту принимает проблема избыточного питания людей, роста числа болезней, вызванных неправильным (недостаточным либо избыточным) питанием.

Глобализация, несомненно, оказывает серьезное влияние на само построение и функционирование социальной, экономической и политико-правовой систем внутри отдельного государства. Актуальные, оказывающие влияние на нормальное существование всех стран мира (терроризм, проблема голода, экологические катастрофы и т. д.) проблемы определяют необходимость выработки мер по обеспечению международной безопасности. С точки зрения общей теории права глобализация представляет собой систематизированную «многоаспектную, происходящую на всех уровнях интеграцию различных существующих в мире государственно-правовых, экономико-финансовых и общественно-политических институтов, идей, принципов, связей, морально-политических, материальных и иных ценностей, разнообразных отношений»². При этом интеграционные процессы в рамках различных правовых систем и правовых семей не носят, как правило, одностороннего характера.

В контексте реализации глобализационных процессов в праве можно выделить три основных направления такой глобализации.

1. Прямое заимствование в национальную правовую систему принципиально новых юридических категорий, терминов и конструкций, выработанных зарубежной практикой. Такое явление называется в теории права имплементацией правовых норм и правовых институтов. Признание и закрепление цифровых прав как специальных объектов гражданских правоотношений, обусловленное общемировым развитием информационных технологий и необходимостью единого правового регулирования отношений, связанных с оборотом цифровых продуктов, является примером такой имплементации.

2. Трансформация уже существующих правовых институтов отдельных отраслей национального права под влиянием имплементации, которая может происходить либо добровольно (по инициативе законодателя), либо в силу обязательств, принимаемых на себя государством в связи с участием

¹ Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире – 2018. Повышение устойчивости к климатическим воздействиям в целях обеспечения продовольственной безопасности и питания : докл. Продовольств. и с.-х. орг. ООН. Рим, 2019.

² *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2019. С. 12–13.

в международных организациях, ратификацией международных договоров. В качестве примера можно привести специальные требования в области качества и безопасности пищевых продуктов, принятые государствами — участниками Таможенного союза в специальных регламентах.

3. Использование новых, заимствованных из зарубежного и международного правового опыта принципов для построения национального нормативного регулирования. К примеру, в результате демократических реформ 1980–90-х гг. законодательством Российской Федерации был имплементирован ряд базовых норм в сфере регулирования рыночной экономики, присущих правопорядку европейских стран и США (свобода конкуренции, многообразие форм собственности и видов экономической деятельности). В свою очередь, активно разрабатываемая и реализуемая с середины прошлого столетия в большинстве зарубежных государств концепция социального государства имеет в своем генезисе черты, присущие социалистическому праву¹, в частности право на социальное обеспечение и социальную защиту, целый ряд трудовых прав, впервые в систематизированном виде провозглашенных Конституцией СССР 1936 г. В современном законодательстве имплементированные принципы используются и при формировании отдельных институтов национального права. Например, в ходе развития российского экологического законодательства в качестве самостоятельных принципов могут рассматриваться борьба с экологическим терроризмом и негативными изменениями климата, впервые нашедшие свое закрепление в праве зарубежных стран².

А. М. Осавелюк справедливо указывает на «двойственность» и противоречивость самой глобализации, поскольку «для нее характерна определенная двойственность, выражающаяся в существовании внутренних взаимосвязанных встречных процессов: интернационализации внутрис государственного регулирования и конституционализации международных отношений»³.

Конституционализация означает закрепление приоритета международного права над национальным в тексте Основного закона — в Российской Федерации проявлением такого процесса является ч. 4 ст. 15 Конституции 1993 г. В связи с участием в межгосударственных союзах национальные правительства принимают на себя обязательства, которые могут вступать в прямое противоречие с нормами внутреннего права. Не будут исключе-

¹ *Чернявский А. Г.* Правовая глобализация и развитие юридической педагогики и педагогической историографии в России // Юрид. образование и наука. 2017. № 9. С. 295–296.

² *Рыженков А. Я.* Принципы экологического права. М., 2018. С. 304–323.

³ *Осавелюк А. М.* Конституция России в условиях глобализации // Lex russica. 2018. № 12. С. 58.

нием и продовольственные вопросы, прямо связанные с гарантированием и защитой базовых прав личности.

Вопросы организации обеспечения населения достаточным количеством пищи в современном правовом регулировании входят в систему мер по обеспечению продовольственной безопасности. Отметим, что с момента первой формулировки данной категории на уровне ООН содержание понятия «продовольственная безопасность» несколько расширилось¹. Изначально она рассматривалась только как «снабжение во все времена и во всем мире надлежащими основными продуктами питания в объемах, позволяющих поддерживать экономическую и социальную стабильность государства» (Всемирная продовольственная конференция 1974 г.).

В свою очередь, в соответствии с современной позицией ООН продовольственная безопасность — это такое состояние экономических, социальных и политических процессов, при котором каждый имеет не только фактический, но и экономический, социальный (доступность пищи для категорий населения, самостоятельное получение которыми достаточного питания затруднено) доступ к достаточному, безопасному и разнообразному питанию в целях поддержания здоровой и активной жизни человека (Доклад ФАО ООН «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности. Множественные проявления продовольственной безопасности — 2013»).

На основе этого определения на уровне каждого государства должен быть предусмотрен целый ряд организационно-правовых мер, направленных на удовлетворение базовой потребности каждого в питании, формирование надлежащей инфраструктуры для самостоятельного получения человеком достаточного качественного продовольствия, не нарушающих при этом его национально-культурную идентичность, соответствующую его личным предпочтениям и привычкам.

На наш взгляд, ввиду многообразия видов и сфер безопасности, в разной степени детальности регламентируемых специальными актами (проведенный авторами анализ действующих законодательных актов позволяет выделить более двух десятков видов безопасности; при этом базовые понятия «безопасность» и «национальная безопасность» также урегулированы отдельными нормативными документами), можно говорить о большом общеправовом значении категории «безопасность».

¹ Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-сайт Комитета по всемирной продовольственной безопасности Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.fao.org/3/MR173RU/mr173ru.pdf> (дата обращения: 24.01.2020).

Согласимся с Д. В. Ирошниковым, который, расценивая безопасность как важнейшую человеческую ценность, предлагает выделять «обеспечение безопасности» в качестве самостоятельного общеправового принципа, основополагающей идеи правового регулирования¹; кроме того, в обстановке современных глобальных угроз (терроризм, экологическая ситуация и т. д.) «право на безопасность», юридическую защищенность личности некоторые исследователи рассматривают как необходимую составляющую правового статуса человека и гражданина.

Интересно в связи с этим упомянуть приводимое Н. Н. Чабаненко понятие продовольственной безопасности, закрепленное в Законе Украины от 24 июня 2004 г. «О государственной поддержке сельского хозяйства»: «Продовольственная безопасность — защищенность жизненных интересов человека, выражающаяся в гарантировании государством беспрепятственного экономического доступа человека к продуктам питания с целью поддержания его обычной жизненной деятельности»². Исходя из понимания безопасности как правового принципа, по мнению А. Ф. Галузина, комплекс мер по обеспечению и поддержанию безопасности допустимо рассматривать в качестве функции современного государства³. Действительно, обеспечение безопасности, т. е. защиты от негативного воздействия наиболее важных интересов личности, общества и государства, представляет собой значительное направление деятельности органов и должностных лиц публичной власти, что прямо следует из социального назначения современного государства. Аналогично и продовольственная безопасность — важная цель государственно-правового воздействия в сфере производства и оборота продуктов питания и пищевой продукции, связанная с промышленностью, сельским хозяйством, внешней политикой, социальным обеспечением и т. д.

Следовательно, необходимо предусмотреть наличие финансовых и иных стимулов для субъектов, деятельность которых способствует достижению целей продовольственной безопасности (например, налоговых льгот для предпринимателей, использующих при земледелии технологии, улучшающие полезные свойства земли, безотходное производство и т. д.).

Исходя из этого представляется необходимым обозначать «обеспечение продовольственной безопасности» как комплекс мероприятий, несомненно, тесно связанных с народным хозяйством, однако выходящих за

¹ *Ирошников Д. В.* Безопасность как правовой принцип // Юрид. наука. 2017. № 4. С. 42.

² *Чабаненко Н. Н.* Право продовольственной безопасности как подотрасль аграрного права Украины // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. 2014. № 2. С. 1–9.

³ *Галузин А. В.* Безопасность как категория, принцип, функция права // «Черные дыры» в рос. законодательстве. 2004. № 4. С. 151.

пределы административного регулирования экономической сферы. По аналогии с экологической безопасностью, обеспечение которой, по мнению Е. А. Суховой, требует не только собственно правовых инструментов, но и применения «организационно-управленческих, материально-технических средств, средств научно-методологического характера, которые будут обеспечивать в совокупности слаженную реализацию всей системы»¹, обеспечение продовольственной безопасности также должно сопровождаться реализацией самых разнообразных управленческих средств и механизмов, главной целью которых должно являться обеспечение права каждого на достаточное и доступное качественное питание.

Отметим верную позицию современного российского законодателя, который учел при разработке нового базового документа о продовольственной безопасности комплексный и сложный характер этого явления, не «замыкающегося» исключительно на состоянии агропромышленного комплекса и экономики в целом. Согласно п. 2. утвержденной Указом Президента Российской Федерации 21 января 2020 г. новой Доктрины продовольственной безопасности данный вид безопасности определяется теперь как «состояние социально-экономического развития страны».

Особое внимание в условиях глобального пространства и повсеместной цифровизации абсолютно всех сфер человеческой жизни все большую актуальность приобретает вопрос о надлежащем информационном обеспечении государственного управления в области продовольственной безопасности. Процессы повсеместного внедрения информационных технологий в административную деятельность уже давно не являются данью моде, превратившись в объективную потребность, предпосылку для адекватности и эффективности социально-экономической политики. Например, при помощи автоматизированных систем осуществляется мониторинг состояния земель сельскохозяйственного назначения как основы для АПК страны; осуществляется сверка данных о землепользователях и правообладателях земельных участков.

В контексте продовольственной безопасности процесс информирования обязательно должен быть двусторонним, поскольку и граждане как «конечные потребители» социальных услуг вправе получать необходимые и достоверные сведения о качестве и количестве продуктов питания. Кроме того, использование информационных систем в отношениях государства и личности способствует сокращению бюрократических барьеров, уменьшает количество коррупциогенных факторов.

¹Сухова Е. А. Развитие правового обеспечения экологической безопасности в России и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2019. № 5. С. 226.

Конечной целью информатизации является формирование «электронного правительства», на что прямо указывается в документах федеральных органов исполнительной власти. «Двусторонний» характер информатизации подразумевает также и непосредственное участие граждан посредством электронных систем в решении вопросов продовольственной безопасности, что в современной практике носит название «электронной демократии». Являясь одним из механизмов обеспечения народовластия как основы конституционного строя Российского государства, действие электронной демократии может быть распространено и на решение продовольственных вопросов. Так, наиболее частым инструментом в настоящее время является использование общественной петиции, определенное количество подписей в поддержку которой влечет за собой обязанность рассмотрения соответствующего вопроса органами публичной власти. Использование петиций, на наш взгляд, позволит если не решить проблему полностью, то как минимум обратить на нее внимание общественности, разъяснить существо вопроса в наиболее доступной и популярной форме.

Наиболее острые вопросы обеспечения продовольственной безопасности, функционирования сельскохозяйственной отрасли, связанные с питанием социальные проблемы должны стать «полем» широкого общественного обсуждения. Тематика таких петиций, как правило, связана с экологией и сводится к вопросам обращения с отходами производства и потребления, сохранением лесов и животного мира. Как представляется, необходимо обратить внимание на позитивный опыт петиций в зарубежных странах — именно с точки зрения формирования правовой культуры и просвещения граждан. На наш взгляд, не является исключением и «продовольственная культура» граждан, т. е. необходимая степень осведомленности о количестве и качестве пищевых продуктов, сознательности в вопросах здорового питания и рационального потребления.

Опыт зарубежных стран наглядно демонстрирует высокую степень вовлеченности граждан в самостоятельное решение вопросов продовольственной безопасности. Из недавних примеров можно выделить Швейцарию, где в сентябре 2018 г. был проведен общенародный референдум по вопросам дополнительных мер защиты местных производителей и ужесточению требований к ввозимой пищевой продукции (так называемый референдум о продовольственном суверенитете¹).

С точки зрения органов власти, ответственных за организацию мер по обеспечению продовольственной безопасности, важнейшим средством, на-

¹ В Швейцарии пройдет референдум о продовольственной политике и развитии сети велодорожек [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5594280> (дата обращения: 24.01.2020).

правленным на прогнозирование продовольственной ситуации, выступает мониторинг состояния продовольственной безопасности. Мониторинг рассматривается зарубежными экономистами как базовая предпосылка для осуществления государственного управления в области национального АПК, функционирования внешнего и внутреннего рынков сельскохозяйственной продукции, социальных вопросов¹. Целью мониторинга является установление соответствия состояния показателей продовольственной безопасности текущей ситуации. Следовательно, вопрос об определении четких показателей продовольственной безопасности отдельно взятого государства также имеет огромное значение.

Унифицированное международное законодательство о продовольственной безопасности предопределяет также не только принципиально новый, комплексный подход к установлению содержания основных понятий. С учетом многоаспектного понимания сущности продовольственной безопасности ревизии подлежат и перечень ее критериев и показателей.

Несмотря на то что в соответствии с Доктриной Правительством РФ утвержден перечень основных показателей, учитываемых при оценке состояния продовольственной безопасности, все они так или иначе сводятся к определению состояния внутреннего продовольственного рынка (прежде всего, сельскохозяйственной продукции), а также поставок продовольствия в порядке экспорта. Однако с точки зрения определения продовольственной безопасности в трактовке ООН при ее оценке необходимо учитывать целый ряд политических и социальных процессов, прямо не связанных с функционированием соответствующих отраслей народного хозяйства. Так, например, в части обеспечения питания для здоровой и активной жизни населения представляется необходимым принимать во внимание статистику заболеваний, преимущественно обусловленных недостатком либо неправильным режимом питания; дифференцированно оценивать показатели здоровья экономически активного населения, пенсионеров, детей, беременных женщин. С точки зрения экономических показателей важно учитывать степень оценки эффективности деятельности — структуру и отраслевую спецификацию агропромышленного комплекса страны, процентное соотношение субъектов малого и среднего бизнеса, их финансовую устойчивость (сведения о возвратности взятых кредитов, информация о покупке сельхозтехники в лизинг и т. д.).

В свою очередь, фактическое отсутствие продуктов питания расценивается международным сообществом только как конечная, крайняя степень общего состояния отсутствия продовольственной безопасности. **ФАО ООН**

¹ The Importance Placed on the Monitoring of Food Safety and Quality by Australian Consumers / J. Henderson [et al.] // Laws. 2013. № 2. P. 100.

разработана специальная шкала восприятия отсутствия состояния продовольственной безопасности (FIES), в соответствии с которой в качестве продовольственной необеспеченности указывается целый ряд факторов. К ним относятся не только сама по себе невозможность получить пищу в течение одного и более дней, сокращение приемов пищи в течение одного дня, но и плохое качество продовольственных товаров, уменьшение их разнообразия, а также «неопределенность в возможностях получения продовольствия». Последний признак более подробно раскрывается в Изложении фактов № 34 Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Право на достаточное питание». Обеспечить каждому право на питание — это предоставить каждому «регулярный, постоянный и свободный доступ к адекватному и достаточному питанию»¹. В целом международными правовыми актами провозглашается целый комплекс финансовых, правовых и организационных возможностей самостоятельно удовлетворить свою потребность в получении продовольствия.

В решении продовольственных проблем непосредственно может участвовать и мировое сообщество. Одним из базовых положений деятельности ООН является принцип международного сотрудничества в разрешении глобальных проблем, в том числе и социального характера (п. 4 ст. 1 Устава ООН 1945 г.); провозглашается также всемерная взаимная поддержка во всех действиях, предпринимаемых Организацией (п. 5 ст. 2 документа). Деятельность Организации по разрешению большого количества локальных гуманитарных и продовольственных катастроф указывает на надлежащую реализацию данных принципов, в том числе и в рамках прямой продовольственной помощи нуждающимся государствам.

Одновременно с этим в основу обеспечения продовольственной безопасности отдельного государства должны быть положены не только международные правовые и организационные механизмы. На уровне ООН отмечается, что национальными правительствами должны быть разработаны собственные программы в сфере развития продовольственной сферы, производства и рынка пищевой продукции; требуется выработка национальных систем поддержки предпринимательской деятельности.

При этом прямо указывается на необходимость решения целого комплекса мер гуманитарного и социально-политического характера, в той или иной степени влияющих на состояние продовольственной безопасности.

¹ Изложение фактов № 34 Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Право на достаточное питание» [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-сайт Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34ru.pdf> (дата обращения: 24.01.2020).

Согласно другому документу – Добровольным руководящим принципам в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, разработанному ФАО ООН в 2004 г., право на питание в контексте национальной продовольственной безопасности может быть гарантировано и в полной мере обеспечено только при наличии свободной и устойчивой экономической, политической, социальной и культурной среды, в которой «индивиды способны будут прокормить себя и свои семьи свободным и достойным образом» (п. 1.1. документа). Кроме того, требуется установление равного и справедливого доступа к основным производственным ресурсам, прежде всего природным (п. 8.10 и 8.11 Принципов), реализация мер по просвещению граждан в сфере сельского хозяйства и продовольствия (п. 11).

Как отмечается в зарубежных исследованиях, смещение акцента с собственно экономических вопросов на социальные и культурные при обеспечении продовольственной безопасности обуславливается развитием правозащитной деятельности во всем мире, растущей обязанностью государства осуществлять защиту наиболее уязвимых социальных групп (малоимущих, детей, пожилых людей и т. д.)¹. На наш взгляд, это обусловлено тем, что в современном правовом государстве защита прав осуществляется во всех «направлениях» (не только собственно средствами социального обеспечения, но и путем предотвращения дискриминации, учета культурных и иных особенностей социальных групп и отдельной личности).

Не является исключением и защита права каждого на питание, которое может рассматриваться и как базовое естественное право (обусловленное естественными потребностями человека), и как составляющая базового социального права – права на достойные условия жизни. Российская Федерация, провозглашаемая, согласно ст. 7 Конституции 1993 г., социальным государством, принимает на себя обязанности по обеспечению условий достойной жизни каждого человека, его свободного и полноценного развития. Так, например, на необходимость учета национальных и иных культурных особенностей населения, его пищевых привычек и традиций указывается в современном понятии продовольственной безопасности. На наш взгляд, уважение и гарантирование национально-культурных особенностей народов именно в базовых вопросах (а к таким, несомненно, относится вопрос о питании) – основа существования любого федеративного государства, в том числе и Российской Федерации, многонациональный характер государственности которой указан уже в Преамбуле Конституции РФ.

Одновременно с этим многонациональный характер Российского государства предопределяет необходимость признания и гарантирования

¹ *Shaw D. J.* World food security: A history since 1945. London ; New York, 2007. P. 11.

национально-культурной идентичности каждого народа, которая не в последнюю очередь влияет на состав и особенности питания. В соответствии с Декларацией ООН, принятой по итогам Нилинийского форума по продовольственной безопасности в 2007 г., необходимо обеспечение «права народов на здоровую пищу», которая свойственна их культурным особенностям¹. Так, при планировании продовольственной политики России нельзя не принимать во внимание специфику регионов, населенных преимущественно мусульманами, где недопустимым будет считаться потребление свинины; в этих же субъектах требуется обеспечить халяльное производство определенных продуктов. Следовательно, организацию агропромышленного производства и соответствующего продовольственного обеспечения необходимо будет производить с обязательным учетом этого фактора.

Интересным в связи с этим представляется разработанное в этнографии понятие «система национального питания», под которым понимается совокупность определенных продуктов питания, конкретных блюд, способов их приготовления, а также правил приема пищи, иных традиций, непосредственно связанных с едой². Согласимся с этнографами и культурологами, которые указывают на важное общекультурное значение пищи: символическое значение некоторых блюд и продуктов для религиозных и культурных обрядов (например, хлеба (каравая) при свадьбе у православных христиан, целый ряд символических блюд в иудаизме), упоминание продуктов питания в фольклорных источниках и т. д.³

Таким образом, питание играет важную роль не только как средство удовлетворения базовых потребностей, но и как неотъемлемая часть национальной культуры.

Одновременно с этим перед органами публичной власти ставится задача обеспечения равенства интересов и особенностей всех народов, населяющих Российскую Федерацию, соблюдения принципов светского государства, религиозного и идеологического многообразия. Принцип светскости и секуляризации общественной жизни необходимо распространять, на наш взгляд, не только на сам образовательный процесс, но и все иные вспомогательные сферы, в том числе организацию питания (например, горячее питание в школах и детских садах).

¹ Минченко Л. В., Соколова Е. А. Продовольственная безопасность России, роль сельского хозяйства в ее обеспечении // Науч. журн. НИУ ИТМО. Сер.: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 4. С. 297.

² Этнография питания народов стран зарубежной Азии: опыт сравнительной типологии / отв. ред. С. А. Арутюнов. М., 1981. С. 54.

³ Беллон М. А. Культура питания: особенности ценностных смыслов // Вестн. С.-Петербур. гос. ин-та культуры. 2018. № 2. С. 59–64.

Требуется обеспечить также сохранение не только культурной, но и правовой идентичности Российской Федерации как независимого государства, участника многих международных организаций и соглашений в области функционирования продовольственного рынка, одного из крупнейших экспортеров сельскохозяйственной продукции. Опасность экономических ограничений и санкций в отношении нашей страны, могущих прямо навредить нормальному функционированию внутреннего рынка пищевой продукции и продуктов питания, предопределяет необходимость систематизации мер прежде всего юридического характера, обеспечивающих граждан Российской Федерации достаточными объемами продовольствия за счет отечественного производства. Такого рода меры должны быть направлены на обеспечение продовольственного суверенитета страны (суверенитета Российской Федерации в сфере производства и сбыта сельскохозяйственной и пищевой продукции).

В контексте теоретико-правовых исследований интересной представляется концепция так называемого продовольственного режима – совокупности норм и технических регламентов, конкретных управленческих мер, направленных на формирование единого глобального подхода к производству, сбыту и потреблению продовольственных товаров¹.

Крупные экспортеры сельскохозяйственного сырья и продуктов питания (США, страны Латинской Америки и т. д.), занимая главенствующее положение в вопросах поставок определенных видов продовольствия в другие страны (прежде всего, развивающиеся), за счет возникающего количественного доминирования начинают формировать и влиять на качественные изменения в структуре потребительской корзины населения страны-импортера, определять способы и каналы сбыта продуктов питания. С точки зрения трансформации подходов к сбыту продовольствия необходимо обратить внимание на «революцию супермаркетов» (т. е. монополизацию торговой сферы крупнейшими международными ритейлерами с сокращением участия либо полным вытеснением из отрасли мелких торговцев – непосредственных производителей продукции).

Для Российской Федерации наиболее предпочтительным направлением развития внешней продовольственной политики представляется развитие экспортных связей, использование поставок сельскохозяйственной продукции для укрепления своих позиций. При этом внешнее направление не должно осуществляться в ущерб внутреннему; права и свободы чело-

¹ Малов А. В. Концепция международного продовольственного режима: возникновение, функционирование, трансформация // Полит. наука. 2019. № 1. С. 225–243.

века (в том числе и право на питание), расцениваемые названной страной как высшая ценность, должны быть обеспечены в приоритетном порядке. В противном случае достижения в одних сферах экономики могут привести к ощутимым продовольственным проблемам и даже кризисам; ярким примером такого «спровоцированного кризиса» является ситуация 1932–1933 гг., когда закупки СССР у капиталистических стран промышленного оборудования осуществлялись за счет резервов зерна, которые «были брошены на экспорт в ущерб внутреннему потреблению»¹.

Изменения происходят даже на уровне обыденных пищевых привычек населения – например, в нашей стране примерами таких изменений могут служить стремительное развитие сетей быстрого питания, активное использование сервисов доставки еды. Как представляется, обеспечение продовольственного суверенитета России должно идти не только по сугубо экономическим направлениям, будучи направленным только на достижение стабильности внутреннего рынка продуктов питания.

Не последнюю очередь играет здесь и культурный фактор, связанный с профилактикой заболеваний, обусловленных неправильным питанием, распространением знаний о здоровом питании, стимулировании полезных пищевых предпочтений россиян (потребление свежих овощей, разумное потребление сахара, жиров, легких углеводов). На необходимость таких мер указывается и в документах Всемирной организации здравоохранения: «Надлежащий высокий уровень “пищевого образования”, связанный с ним процесс изменения пищевых привычек и предпочтений людей – важный компонент общей системы образования и культуры, которые необходимо проводить с самого раннего детства с целью сохранения здоровья будущих поколений»².

Кроме того, позиционирование России как одного из самых активных и влиятельных участников мирового сообщества должно, на наш взгляд, быть связано с дальнейшим развитием системы экспорта продовольствия. Наша страна является одним из крупнейших экспортеров сельхозпродукции, прежде всего зерна. Как отмечается в официальных документах, объемы экспортируемого из России зерна имеют тенденцию к значительному увеличению (процент экспорта зерновых по отношению к общему валовому сбору вырос за последние пять лет практически вдвое); важным под-

¹ Власов В. А., Насада А. Ю. Правовое регулирование обеспечения продовольственной безопасности населения СССР в период с 1930 года по 1990 год: историко-правовой анализ // Аграр. и земель. право. 2019. № 1. С. 93.

² Health and health behaviour among young people: International report (part 1). Copenhagen, 2000. P. 4.

спорьем для роста экспорта в последние годы являются также и большие урожаи зерновых. В условиях единого экономического пространства ЕАЭС, а также значительных поставок российского зерна в иные зарубежные страны (КНР, ЮАР, Турция и т. д.) обостряется проблема единого обеспечения качества сырья и товаров; несоблюдение нормативных требований угрожает в данном случае не только продовольственной, но и экономической безопасности страны, негативно сказываясь на привлекательности Российской Федерации как стратегического партнера в межгосударственном сотрудничестве.

Недостаточность государственного контроля в этой сфере, неэффективные властные решения могут повлечь серьезные финансовые и репутационные потери. К примеру, подобные трудности испытывает Украина ввиду отказа многих импортеров от украинского зерна и зернопродуктов по причине ухудшения их качества, что, в свою очередь, объясняется рядом ученых неправильным решением украинского законодателя предоставить частным компаниям право осуществлять обеззараживание и иную фитосанитарную обработку зерна¹. Поэтому, на наш взгляд, качеству продовольственной продукции на региональном уровне, «вблизи» непосредственного производителя, а также в ходе хранения и первичной обработки сырья для последующей реализации (в том числе и на экспорт) должно уделяться значительное внимание, выражающееся в соответствующем нормативно-правовом и организационном обеспечении.

Таким образом, глобализация оказывает значительное влияние на организацию политической, экономической и социальной жизни отдельных государств, на особенности национальных правовых систем. Членство Российской Федерации во многих международных организациях обуславливает принятие обязательств, во многих случаях вступающих в противоречие с общими принципами национального законодательства. Акты Организации Объединенных Наций по вопросам обеспечения продовольственной безопасности, гарантирования и защиты права на питание придерживаются более широкого подхода к установлению содержания базовых понятий. Если согласно Доктрине в Российской Федерации продовольственная безопасность определена прежде всего как состояние экономики страны, то на уровне ООН она характеризуется как общее состояние социальной, экономической и политической сфер государственной жизни, при котором каждому гарантируется получение достаточного и доступного качествен-

¹ *Конин Н. М., Маторина Е. И., Мангушева Т. С.* Государственный контроль как необходимый элемент системы обеспечения продовольственной безопасности // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2019. № 2. С. 108.

ного продовольствия, способного не только удовлетворять естественную потребность в пище, но и получать количество пищи, необходимое для здоровой и полноценной жизни.

Исходя из такого понимания, корректировке подлежит не только само законодательное определение понятия «продовольственная безопасность Российской Федерации», но и критерии и показатели продовольственной безопасности; требуется также уточнить перечень и содержание основных рисков в агропродовольственной сфере. К числу показателей, влияющих на уровень обеспечения продовольственной безопасности, представляется необходимым относить также социально-медицинские (болезни, связанные с нарушением нормального режима питания), а также финансовые (обобщающие состояние внутреннего сельскохозяйственного предпринимательства) данные. Соответственно, и существующий перечень рисков продовольственной безопасности необходимо дополнить угрозами социального и внутриэкономического характера; опираясь на разработанные ФАО ООН шкалы показателей, разработать внутреннюю систему оценки состояния продовольственной безопасности, градацию обеспечения продовольствием.

Развитие международного товарного рынка, в том числе и продовольственного, связано с влиянием наиболее крупных производителей пищевого сырья и продуктов питания на национальную систему продовольственного обеспечения. Такого рода влияние — продовольственный режим — распространяется со временем не только на рынки сбыта, но и на саму структуру потребления граждан, изменяя пищевые привычки и предпочтения. С целью противостояния негативному воздействию глобальных продовольственных режимов, сохранения государственного суверенитета в продовольственной сфере предлагается принять ряд мер, направленных на поддержку российского сельскохозяйственного товаропроизводителя: в частности, стимулировать использование им ресурсосберегающих и экологически чистых технологий. Кроме того, в условиях федеративного государства необходимо обеспечивать сохранение пищевой культуры народов Российской Федерации, обусловленной национальными, историческими и религиозными особенностями. В целом отметим, что глобальный характер продовольственной проблемы предполагает необходимость и аналогичного «глобального» комплексного подхода органов государственной власти к решению вопросов обеспечения продовольственной безопасности. Унифицированное правовое регулирование, отражающее весь спектр требований и критериев состояния продовольственной безопасности в федеративном государстве, с преимущественным учетом интересов населения — основная цель российского законодателя в настоящее время.

2.6. Прикладные аспекты правового регулирования отношений по реализации сельскохозяйственной продукции

Формирование эффективного рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия согласно Указу Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» относится к основным целям государственной аграрной политики, что подтверждает значимость данных отношений как для сельскохозяйственных производителей, так и для государства в целом. Функционирование рынка сельскохозяйственной продукции в значительной степени зависит от правового регулирования отношений по реализации сельскохозяйственной продукции.

Реализация сельскохозяйственной продукции как стадия сельскохозяйственного производства в современных экономических условиях включает в себя не только вопросы, касающиеся организационно-правовых форм сбыта данной продукции, но и ее качества, ценообразования на нее. Кроме этого, государство, стремясь обеспечить население продуктами питания, а перерабатывающую промышленность — сырьем, устанавливает в законодательстве различные ограничения по реализации сельскохозяйственной продукции, сдерживающие предпринимательскую инициативу ее производителей. В тоже время учитывая специфику сельскохозяйственного производства и признавая производителя сельскохозяйственной продукции в качестве наиболее слабой стороны рассматриваемых отношений, в нормативных правовых актах закрепляются положения, направленные на защиту интересов сельскохозяйственных производителей. Необходимо также отметить, что в настоящее время отсутствует системность в правовой регламентации отношений по реализации сельскохозяйственной продукции, что, в свою очередь, негативно сказывается на экономическом положении производителей данной продукции.

Из сказанного следует, что отношения по реализации сельскохозяйственной продукции являются комплексными, а их правовое регулирование затрагивает широкий круг сложных специфических проблем, которые нуждаются в специальном изучении.

Под сельскохозяйственной деятельностью традиционно понимается производство сельскохозяйственной продукции, ее первичная переработка сельскохозяйственным производителем и реализация данной продукции¹.

¹ Аграрне право України : підручник / В. М. Єрмоленко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Єрмоленко. Київ, 2010. С. 79 ; Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.] ; под. ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. М., 2007. С. 13 ; *Сторожев Н. В., Кузьмич И. П.* Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть. С. 5.

При этом реализация выращенной (произведенной) сельскохозяйственной продукции имеет важное значение в сельскохозяйственном производстве, поскольку на этом этапе подводятся итоги деятельности производителя данной продукции, а также закладывается основа для будущего производственного цикла. Реализация является необходимым элементом сельскохозяйственной деятельности. Как отмечал Н. Н. Веденин, отношения по реализации сельскохозяйственной продукции носят «подчиненный» характер к отношениям по непосредственному производству перерабатываемой и реализуемой сельскохозяйственной продукции¹.

В связи с этим специфика осуществления сельскохозяйственного производства оказывает существенное влияние на отношения по реализации сельскохозяйственной продукции, так как производители точно не могут прогнозировать, когда, сколько и какого качества будет ими произведена (выращена) сельскохозяйственная продукция. Доходность сельскохозяйственного производства в значительной степени зависит от природных условий, биологических процессов и иных факторов, не подвластных человеку. Учитывая данную взаимосвязь, в отечественной и зарубежной юридической науке отношения по реализации сельскохозяйственной продукции рассматриваются как аграрные отношения².

Исходя из сказанного, считаем, что реализация сельскохозяйственной продукции как стадия сельскохозяйственной деятельности представляет собой сложный в структурном отношении комплекс общественных отношений, складывающихся в рассматриваемой сфере. Реализация сельскохозяйственной продукции включает в себя не только отношения по выбору ее организационно-правовой формы, но и отношения по ценообразованию на данную продукцию, установлению ограничений по ее сбыту, соблюдению требований к качеству сельскохозяйственной продукции и порядку расчетов за данную продукцию. Кроме этого, проблемы, связанные с реализацией сельскохозяйственной продукции, являются значимыми не только для сельскохозяйственных производителей, но и для государства в целом. При этом обеспечение продовольственной безопасности, которое в значительной степени зависит от отношений по реализации сельскохозяйственной продукции, по мнению С. С. Акманова, определяет общественную значимость аграрных отношений в целом³.

¹ *Веденин Н. Н. Аграрное право : учебник. М., 2000. С. 5.*

² *Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М., 2014. С. 13 ; Веденин Н. Н. Аграрное право. С. 3 ; Акманов С. С. Аграрное право в российской правовой системе: состояние, динамика и перспектива // Сиб. юрид. вестн. 2011. № 3. С. 44.*

³ *Акманов С. С. Аграрное право в российской правовой системе: состояние, динамика и перспектива. С. 42.*

Государство посредством регулирования вопросов, имеющих существенное значение для реализации сельскохозяйственной продукции, фактически создало, по нашему мнению, регулируемый рынок данной продукции с определенной социальной направленностью, выражающейся в защите сельскохозяйственного производителя как наиболее слабой стороны этих отношений. В связи с этим правовое регулирование отношений в сфере реализации сельскохозяйственной продукции, на наш взгляд, характеризуется одновременно установлением льготных режимов для сельскохозяйственных производителей, введением ограничений по распоряжению продукцией и закреплением императивных предписаний.

Подводя итог, следует отметить, что отношения по реализации сельскохозяйственной продукции, представляющие собой сложный в структурном отношении комплекс отношений по выбору ее организационно-правовой формы, ценообразованию на данную продукцию, установлению ограничений по ее сбыту, соблюдению требований к качеству сельскохозяйственной продукции и порядку расчетов за данную продукцию, обладают отличительными особенностями, позволяющими рассматривать их в качестве отдельной самостоятельной группы.

Системообразующим признаком отношений по реализации сельскохозяйственной продукции, по нашему мнению, является специальный субъект данных отношений, в качестве которого выступает производитель сельскохозяйственной продукции. *Производителями сельскохозяйственной продукции* признаются юридические лица, в том числе организации, имеющие обособленные подразделения, выращивающие (производящие) сельскохозяйственную продукцию, индивидуальные предприниматели, осуществляющие данный вид деятельности, а также граждане, выращивающие (производящие) сельскохозяйственную продукцию на земельных участках, находящихся у них на законных основаниях.

Помимо субъекта к системообразующим признакам отношений по реализации сельскохозяйственной продукции следует, на наш взгляд, отнести объект, в качестве которого выступает продукция, полученная в результате осуществления сельскохозяйственной деятельности и в отношении которой используется обобщающее, родовое понятие «сельскохозяйственная продукция».

Среди отечественных и зарубежных ученых-правоведов отсутствует единый подход в том, какая продукция является сельскохозяйственной. Так, одни авторы под сельскохозяйственной продукцией понимают совокупность произведенных в сельском хозяйстве вещественных продуктов, являющихся культурными (в отличие от живущих в дикой природе, дикорастущих) и находящихся в их природном биологическом (натуральном,

сыром, не переработанном) виде¹. По мнению других, сельскохозяйственной признается продукция, выращенная (произведенная) в сфере растениеводства, животноводства или иной сфере сельского хозяйства (сырая продукция), а также продукция, подвергшаяся переработке со стороны производителя сырой продукции (переработанная продукция)². Третьи полагают, что удачное понятие термина «сельскохозяйственная продукция» предусмотрено в законодательстве ЕС, а именно в ст. 38 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г., согласно которому «к сельскохозяйственной продукции относится продукция, выращенная на земле, полученная в результате выращивания скота и рыбы, а также указанные виды продукции, прошедшие первичные стадии переработки»³.

Сторонники четвертой точки зрения утверждают, что сельскохозяйственная продукция — это нормативно определенный перечень продукции сельского хозяйства⁴. Представители пятой позиции считают, что сельскохозяйственная продукция — это «продукция культурного растениеводства и животноводства, полученная от сельскохозяйственной деятельности, которая выращивается (производится) в результате биологических процессов или выращивания, имеет природное происхождение от земли и (или) от живых биологических организмов, а также продукты ее переработки, осуществленной непосредственно ее производителем»⁵. Приверженцы шестого взгляда к продукции сельского хозяйства относят собственно сельскохозяйственную продукцию, сельскохозяйственное сырье, а также продукты их переработки⁶.

¹ *Носова З. И.* Договоры о закупках сельскохозяйственной продукции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 2002. С. 14.

² *Дикарев С. В.* Ответственность по договорам на закупку сельскохозяйственной продукции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2002. С. 86.

³ *Власов В. А.* Правовое регулирование закупок сельскохозяйственной продукции для государственных и муниципальных нужд : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06, 12.00.03. М., 2003. С. 26.

⁴ *Болотова Ю. В.* Правовое регулирование договорных отношений в сфере реализации сельскохозяйственной продукции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М., 2001. С. 14–15.

⁵ *Полюхович Л. І.* Організаційно-правові питання виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції у контексті вимог СОТ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, М-во освіти і науки України. Харків, 2014. С. 7.

⁶ *Веденин Н. Н.* Аграрное право. С. 208.

Некоторые ученые для отграничения сельскохозяйственной продукции от несельскохозяйственной предлагают использовать специальные нормативные правовые акты — классификаторы¹. Таким классификатором на территории республики выступает общегосударственный классификатор Республики Беларусь ОКРБ 007—2012 «Классификатор продукции по видам экономической деятельности» (далее — ОКРБ 007—2012), утвержденный постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь от 28 декабря 2012 г. № 83. Указанным классификатором к сельскохозяйственной продукции отнесены: молоко сырое крупного рогатого скота, скот рогатый крупный живой, свиньи живые, птица живая, яйца в скорлупе, рис не шелушенный, овощи бобовые зеленые свежие или охлажденные, лапки лягушек и т. д. Таким образом, согласно ОКРБ 007—2012 к сельскохозяйственной относится продукция как не подвергшаяся, так и подвергшаяся первичной обработке (охлаждение, сушка). Кроме этого, ОКРБ 007—2012 признает в качестве сельскохозяйственной продукции деревья рождественские срезанные, материалы растительные, используемые для плетения, что не обоснованно, так как, на наш взгляд, основной целью сельскохозяйственной деятельности выступает производство продовольствия и сырья для промышленности, а они для данных целей не предназначены.

Необходимо также отметить, что в ОКРБ 007—2012 рыба, а также продукция рыболовства и рыбоводства приведена в самостоятельном разделе классификатора, т. е. формально данная продукция не относится к сельскохозяйственной. Между тем рыба, наряду с продукцией животноводства и растениеводства, традиционно учеными рассматривается в качестве сельскохозяйственной продукции², что, по нашему мнению, оправданно и соответствует как ее происхождению, так и сложившимся в данной сфере отношениям.

Помимо названного классификатора действует также статистический классификатор СК 06.002—2015 «Сельскохозяйственная продукция», который утвержден постановлением Национального статистического комитета Республики Беларусь от 23 марта 2015 г. № 14 (далее — СК 06.002—2015). В соответствии с данным классификатором сельскохозяйственной продукцией является растительная продукция (рожь, овес, капуста, арбуз, яблоки и т. п.), живые животные, молоко сырое, шерсть животных и т. д., но также лоза ивы, кора (луб) липы, материалы растительные, используе-

¹ *Болотова Ю. В.* Договор контрактации // Экономика с.-х. и перерабатывающих предприятий. 2002. № 4. С. 51.

² *Пашова М. С.* Правовое регулирование производства сельскохозяйственной продукции // Аграр. и земел. право. 2009. № 5. С. 35 ; *Чабаненко М. М.* Сільськогосподарська продукція як категорія аграрного права України / Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197, ч. 2. С. 63.

мые для плетения. При этом рыба по СК 06.002–2015 не признается сельскохозяйственной продукцией. Анализ СК 06.002–2015 позволяет утверждать, что данным классификатором сельскохозяйственной признается продукция в сыром виде или подвергшаяся сушке.

Рассматривая высказанную отдельными учеными позицию о том, что определение понятия сельскохозяйственной продукции можно ввести в законодательство путем приведения исчерпывающего перечня ее видов в приложение к закону, регулирующему аграрные отношения, либо сделать ссылку в подобном названому нормативном правовом акте к одному из действующих классификаторов, в которых содержится названный перечень¹, необходимо отметить следующее. Перечень видов сельхозпродукции, в том числе и классификаторы, – это количественные параметры, которые с развитием отношений в сельском хозяйстве не смогут отвечать объективной реальности. Например, сейчас в республике некоторые производители сельхозпродукции начали выращивать шиншиллу, но ни ОКРБ 007–2012, ни СК 06.002–2015 не содержат ее в перечне сельхозпродукции, хотя по своему происхождению и назначению, она, безусловно, относится к таковой.

В дальнейшем в связи с внедрением в сельскохозяйственное производство инновационных технологий, а также изменением климата будет расширяться перечень сельскохозяйственной продукции, выращиваемой (производимой) на территории страны. В связи с этим в юридической литературе обоснованно, по мнению автора, отмечается, что классификаторы проводят разграничение на основе технических критериев и не в полной мере учитывают всю специфику сельскохозяйственной продукции. Следовательно, их можно использовать лишь как некоторую основу для определения сельскохозяйственной продукции и ее отграничения от промышленной продукции².

Исследуя вопрос о понятии «сельскохозяйственная продукция», необходимо отметить, что специфика сельскохозяйственной продукции как особого вида продукции заключается в том, что основным средством ее производства выступает земля (земельный участок), а для отдельных ее видов (рыба, креветки и т. д.) – вода. Кроме этого, сельскохозяйственная продукция представляет собой живые организмы, состояние и развитие которых зависит от природных, климатических и иных факторов, не подвластных людям. При этом использование природного ресурса при производстве некоторых ее видов является определяющим критерием для признания

¹ *Болотова Ю. В.* Правовое регулирование договорных отношений в сфере реализации сельскохозяйственной продукции. С. 7.

² *Дикарев С. В.* Ответственность по договорам на закупку сельскохозяйственной продукции. С. 84.

данной продукции сельскохозяйственной. Речь идет о продукции растительного происхождения, которая, на наш взгляд, должна быть выращена на земельном участке и (или) в водном объекте в процессе осуществления сельскохозяйственной деятельности. При отсутствии названных условий продукция растительного происхождения не будет, по нашему мнению, относиться к сельскохозяйственной.

К сельскохозяйственной относится также продукция, которая получена в результате производства и жизнедеятельности животных при осуществлении сельскохозяйственной деятельности. Под животными согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 2 июля 2010 г. «О ветеринарной деятельности» в широком смысле понимаются млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, насекомые, моллюски, черви и другие организмы, питающиеся готовыми органическими веществами, способные к активному передвижению, жизнедеятельность которых обеспечивается пищеварительной, выделительной, дыхательной и нервной системами.

Необходимо обратить внимание также на то, что к сельхозпродукции целесообразно относить как продукцию, не прошедшую переработку, так и продукцию, которая прошла первичную переработку. Обусловлено это тем, что молоко уже на ферме подвергается определенным стадиям обработки в целях сохранения его полезных качеств и продления срока его использования (охлаждение, фильтрация и т. п.). Мясо сельхозпроизводителями реализуется как в живом весе, так и в тушах, что является результатом первичной переработки. Таким образом, признавая сельскохозяйственной только продукцию, не подвергшуюся обработке, мы можем поставить ее производителя в невыгодные условия по сравнению с контрагентами.

Подводя итог, следует отметить, что сельскохозяйственной, по мнению автора, является продукция, выращенная на земельном участке и (или) в водном объекте, полученная в результате производства и жизнедеятельности животных, а также продукты ее первичной переработки, в рамках осуществления сельскохозяйственной деятельности¹. Данное определение сельскохозяйственной продукции, а также понятие «производители сельскохозяйственной продукции» целесообразно закрепить в Указе Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике».

При регулировании отношений по реализации сельскохозяйственной продукции ее производителями одним из основных вопросов является вы-

¹ *Чиж И. М.* О правовом понятии «сельскохозяйственная продукция» // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : матеріали VIII Міжнарод. наук.-практ. конф., Житомир, 19 березня 2020 р. / Мін-во освіти і науки України ; Жит. нац. агрокол. ун-т. Житомир, 2020. С. 138.

бор организационно-правовой формы, опосредующей данные отношения. Анализ требований, установленных в законодательстве Республики Беларусь, позволяет сделать вывод, что организационно-правовыми формами реализации сельскохозяйственной продукции являются: контрактация, поставка, розничная купля-продажа, купля-продажа, поставка данной продукции для государственных нужд. Каждая из названных организационно-правовых форм имеет свою сферу применения, обусловленную в основном особенностями субъектного состава, предмета, целей, для которых приобретается продукция. Так, в частности:

1) контрактация опосредует отношения по реализации сельскохозяйственной продукции, произведенной или выращенной непосредственно производителем сельскохозяйственной продукции (физическим или юридическим лицом) в его собственном хозяйстве, заготовителю, в качестве которого может выступать любая организация (коммерческая или некоммерческая) либо индивидуальный предприниматель, осуществляющие закупки сельскохозяйственной продукции для переработки или продажи¹;

2) поставка может быть использована в сфере реализации сельскохозяйственной продукции при наличии следующих признаков:

- поставщиком может быть организация (коммерческая и некоммерческая) и индивидуальный предприниматель, осуществляющий производство и закупку сельскохозяйственной продукции;
- покупатель приобретает сельхозпродукцию для ее переработки и продажи, а также для целей, не связанных с личным потреблением;
- предметом данного договора является сельскохозяйственная продукция, имеющаяся у поставщика на момент заключения договора либо закупаемая поставщиком у иных лиц²;

3) розничная купля-продажа опосредует отношения по реализации сельхозпроизводителями выращенной (произведенной) ими продукции на рынке, ярмарке и (или) в иных установленных местными исполнительными и распорядительными органами местах, а также через интернет-магазины³;

4) купля-продажа будет иметь место в случае, если производитель сельскохозяйственной продукции передает существующую у него в натуре на момент заключения договора продукцию в собственность покупателю (юридическому или физическому лицу), который одновременно с приемом продукции оплачивает ее⁴;

¹ *Чижев И. М.* Виды договоров в сфере реализации сельскохозяйственной продукции.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

5) поставка сельскохозяйственной продукции для государственных нужд опосредует отношения по поставке сельскохозяйственным производителем (сельскохозяйственная организация, крестьянское (фермерское) хозяйство и другая организация) выращенной (произведенной) им сельскохозяйственной продукции для государственных нужд¹.

При этом следует отметить, что Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 350 «Об особенностях поставки сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд» (далее – Указ 350) установлены специальные правила для договоров поставки сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд. Кроме этого, постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 20 октября 2014 г. № 50 утверждена типовая форма договора поставки товаров (сельскохозяйственной продукции) для республиканских государственных нужд (далее – Типовая форма договора), нормы которой являются обязательными для сторон договора.

Указ 350 устанавливает, что поставка сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд осуществляется на основании договоров поставки товаров (сельскохозяйственной продукции) для республиканских государственных нужд (далее – договор поставки сельхозпродукции для госнужд).

Сторонами, между которыми заключается договор поставки сельхозпродукции для госнужд, являются поставщик и заготовитель.

В качестве поставщика выступает производитель сельскохозяйственной продукции, определяемый решением облисполкома или по его поручению решением райисполкома. Согласно Положению о формировании и размещении заказов на поставку товаров для республиканских государственных нужд, которое утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 1994 г. № 43 (далее – Положение о формировании заказов), поставщиками сельхозпродукции могут быть сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и другие организации, являющиеся производителями сельскохозяйственной продукции. Однако подп. 1.1–1 Указа 350 установлено, что в порядке исключения решением облисполкома или по его поручению решением райисполкома в качестве поставщика по договору поставки сельхозпродукции для госнужд может быть определено структурное подразделение (филиал) юридического лица,

¹ *Чиж И. М.* Правовое регулирование поставок сельскохозяйственной продукции для государственных нужд // *Право в современном белорусском обществе* : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед. ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2015. Вып. 10. С. 472–479.

являющегося изготовителем этой сельскохозяйственной продукции. В данном случае поставка сельхозпродукции для госнужд оформляется приемной квитанцией, форма которой определяется изготовителем.

Заготовителем признается лицо, осуществляющее закупку сельхозпродукции для переработки, если иное не установлено Указом 350, определяемое решением государственного заказчика сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд (далее — государственный заказчик). Между тем государственный заказчик на основании предложения облисполкома может определить изготовителем лицо, не осуществляющее переработку сельскохозяйственной продукции.

Отдельно необходимо остановиться на таком участнике рассматриваемых отношений, как государственный заказчик, под которым понимаются республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, определяемые Советом Министров Республики Беларусь при ежегодном утверждении состава государственных нужд.

Из сказанного следует, что стороны договора поставки сельхозпродукции для госнужд определяются соответствующими государственными органами: поставщик — облисполкомом или по его поручению райисполкомом, изготовитель — государственным заказчиком.

Основанием для заключения договора поставки сельхозпродукции для госнужд согласно ч. 1 подп. 1.1 Указа 350 является письменное извещение о прикреплении поставщика к изготовителю, которое выдается поставщику облисполкомом или по его поручению райисполкомом в соответствии с решениями об определении поставщика и изготовителя не позднее 1 февраля года, в котором выращивается (производится) закупаемая сельхозпродукция. При этом письменного согласия производителя сельскохозяйственной продукции на определение его поставщиком по договору поставки сельхозпродукции для госнужд не требуется.

На основании извещения о прикреплении поставщика к изготовителю до 1 апреля года, в котором закупается продукция, заключается договор поставки сельхозпродукции для госнужд в соответствии с Типовой формой договора. Срок действия рассматриваемого договора не может превышать календарный год. Однако в отношении обязательств об оплате принятой сельскохозяйственной продукции договор действует до полного исполнения обязательств.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 подп. 1.1 Указа 350 договоры поставки сельхозпродукции для госнужд могут заключаться после 1 апреля на основании письменного извещения о прикреплении поставщика к изготовителю, выданного после 1 февраля, в случае расторжения договора по

ставки сельхозпродукции для госнужд, заключенного до 1 апреля, в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. При этом решение об определении производителя сельхозпродукции поставщиком для заключения договора поставки сельхозпродукции для госнужд принимается облисполкомом или по его поручению райисполкомом только при условии наличия предварительного письменного согласия такого производителя на определение его поставщиком.

Исходя из норм ч. 2 подп. 1.1 Указа 350, основанием для расторжения договора поставки сельхозпродукции для госнужд, заключенного до 1 апреля, является существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. Однако в Указе 350 не содержится указания на то, какое изменение обстоятельств в данном случае будет признаваться существенным, что, по нашему мнению, будет вызывать сложности на практике. Полагаем целесообразным установить в Указе 350 основания для признания изменений обстоятельств существенными, влекущими расторжение договора поставки сельхозпродукции для госнужд.

Предметом договора поставки сельхозпродукции для госнужд в соответствии с Указом 350 и Типовой формой договора выступает сельскохозяйственная продукция, выращенная (произведенная) самим поставщиком в году, в котором она закупается для государственных нужд. В связи с этим считаем, что по данному договору должна реализовываться: во-первых, будущая продукция, т. е. на момент заключения договора этой продукции нет; во-вторых, сельхозпродукция, выращенная (произведенная) непосредственно поставщиком, а значит, не может поставляться сельскохозяйственная продукция, закупаемая у других лиц¹. Кроме этого, наименование сельхозпродукции, поставляемой для государственных нужд, устанавливается государственным заказчиком для каждого изготовителя. Однако количество и вид сельхозпродукции, реализуемой для госнужд по конкретному договору, определяется облисполкомом или по его поручению райисполкомом в извещении о прикреплении поставщика к изготовителю.

Необходимо обратить внимание на то, что количество поставляемой сельхозпродукции по заключенному ранее договору поставки для госнужд может быть изменено. Так, ч. 4 подп. 1.1 Указа 350 закреплено, что изменение условий договора поставки сельхозпродукции для госнужд, определяющих объем закупаемой сельхозпродукции, осуществляется сторонами после внесения облисполкомом или по его поручению райисполкомом с письменного согласия поставщика в извещении о прикреплении такого

¹ *Чиж И. М.* Правовое регулирование поставок сельскохозяйственной продукции для государственных нужд. С. 475.

поставщика к заготовителю изменения, предусматривающего увеличение объема закупаемой сельхозпродукции. Следовательно, увеличение объемов закупаемой сельскохозяйственной продукции по договору поставки сельхозпродукции для госнужд возможно, во-первых, с письменного согласия поставщика, во-вторых, после внесения облисполкомом или по его поручению райисполкомом в извещения о прикреплении такого поставщика к заготовителю изменения, предусматривающего увеличение объема, закупаемой сельскохозяйственной продукции. При наличии двух приведенных условий сторонами могут быть внесены изменения в договор поставки сельхозпродукции для госнужд об увеличении объемов закупаемой сельхозпродукции. Между тем не решенным остается вопрос о том, возможно ли изменение условий договора поставки сельхозпродукции для госнужд, предусматривающих уменьшение объема закупаемой сельскохозяйственной продукции, а также в течение какого срока и кто может инициировать данные изменений рассматриваемого договора.

Существенным условием договора поставки сельхозпродукции для госнужд помимо предмета договора в соответствии с подп. 1.2 Указа 350 является условие о предварительной оплате (авансе) данной продукции в срок не позднее 60 дней с даты заключения договора в размере не менее 30 % ее стоимости, определенной исходя из цены на сельхозпродукцию, установленной Минсельхозпродом до 1 апреля года, в котором закупается данная продукция, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. Однако с согласия поставщика срок предварительной оплаты (аванса) может превышать 60 дней с даты заключения договора поставки для госнужд. Таким образом, авансирование производителей сельхозпродукции при поставке ее для государственных нужд следует, на наш взгляд, рассматривать как меру поддержки данных субъектов.

В случае когда заготовители для расчета за поставленную для республиканских государственных нужд сельскохозяйственную продукцию используют кредиты, Указом Президента Республики Беларусь от 4 марта 2019 г. № 97 «О закупке продукции растениеводства» (далее – Указ 97) определены цели, на которые могут быть расходованы поставщиками сельхозпродукции денежные средства, полученные от заготовителей, за поставленную продукцию растениеводства, в том числе в виде предварительной оплаты. На наш взгляд, закрепление целей, на которые поставщики сельхозпродукции могут расходовать денежные средства, выплаченные им в качестве аванса, за поставку продукции для республиканских госнужд, является ограничением прав производителей сельхозпродукции и следует рассматривать как особенность исследуемых отношений.

Как отмечалось выше, цены на сельхозпродукцию, закупаемую для госнужд, устанавливаются Минсельхозпродом. При этом цена на определенный вид сельхозпродукции зависит от ее соответствия техническим нормативным правовым актам, закрепляющим обязательные требования к качеству продукции. Таким образом, Минсельхозпрод определяет как цену, так и качество сельхозпродукции, закупаемой для государственных нужд.

Необходимо обратить внимание, что согласно п. 18 Типовой формы договора сторона, не исполнившая обязательство либо исполнившая его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины, кроме случаев, когда законодательством или договором предусмотрены иные основания ответственности. Приведенная норма устанавливает исключение из правила об ответственности при осуществлении предпринимательской деятельности независимо от вины. Необходимо отметить, что аналогично решен вопрос об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору контрактации в отношении производителя сельскохозяйственной продукции. Кроме этого, в п. 22 Типовой формы договора закреплено, что сторона, не исполнившая обязательство либо исполнившая его ненадлежащим образом, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение обязательства невозможно вследствие непреодолимой силы, т. е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств, в том числе чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гибели продукции в результате пожара, вымокания, выпревания, вымерзания, засухи, заморозка, иных опасных гидрометеорологических явлений, падежа, вынужденного убоя (уничтожения) в результате инфекционных заболеваний либо проведения противоэпизоотических мероприятий.

Считаем, что положение производителя сельскохозяйственной продукции по договору контрактации и поставщика — по договору поставки сельхозпродукции для госнужд являются идентичными, поскольку им предстоит еще вырастить (произвести) продукцию. Полагаем, что установление ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора поставки сельхозпродукции для госнужд при наличии его вины обоснованно и направлено на защиту его интересов как наиболее слабой стороны данных отношений. Однако изготовитель по рассматриваемому договору ничем не отличается от иных субъектов предпринимательской деятельности, поэтому, на наш взгляд, не целесообразно в отношении него устанавливать ответственность по договору поставки сельхозпродукции для госнужд при наличии вины. Исходя из сказанного, целесообразно, на наш взгляд, изложить ч. 2 п. 18 Типовой формы договора в следующей

редакции: «Поставщик, не исполнивший либо ненадлежащим образом исполнивший обязательство, несет ответственность при наличии его вины»¹.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что договор поставки сельхозпродукции для госнужд обладает особенностями по субъектному составу, предмету, основанию и порядку его заключения, ответственности сторон, которые позволяют рассматривать данный договор в качестве самостоятельного вида договора поставки продукции для государственных нужд.

Одним из перспективных направлений в рассматриваемой области, по нашему мнению, является реализации сельскохозяйственной продукции с использованием глобальной компьютерной сети Интернет (далее – сети Интернет). Речь прежде всего идет о розничной торговле данной продукцией через интернет-магазины, под которыми понимаются сайты, содержащие информацию о товарах, продавце, позволяющие осуществить выбор, заказ и (или) приобретение товара.

В Республике Беларусь отношения по розничной торговле в сети Интернет через интернет-магазин регламентируются Правилами осуществления розничной торговли по образцам, которые утверждены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 января 2009 г. № 31 (далее – Правила розничной торговли по образцам). В соответствии с п. 4 названных Правил через интернет-магазины вправе реализовывать сельхозпродукцию только юридические лица, производящие эту продукцию, и индивидуальные предприниматели, осуществляющие данный вид деятельности. Указанные производители через интернет-магазины могут реализовывать весь спектр сельскохозяйственной продукции, соответствующей требованиям законодательства. Исключение составляют семена мака, которые в соответствии с Правилами розничной торговли по образцам запрещены для продажи через интернет-магазин.

В связи с тем что через интернет-магазины сельскохозяйственную продукцию могут реализовывать только юридические лица и индивидуальные предприниматели, выращивающие (производящие) данную продукцию, граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, не могут продавать выращенную (произведенную) ими продукции через интернет-магазины, поскольку согласно ч. 2 ст. 3 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2002 г.

¹ *Чиж И. М.* Проблемы правового регулирования защиты прав сельскохозяйственных производителей при реализации произведенной ими продукции // Проблемы правового регулирования осуществления и защиты прав участников гражданских правоотношений : сб. науч. ст. / Ю. А. Амельчяна [и др.] ; под ред. О. А. Бакиновской. Минск, 2016. С. 214.

№ 149-З «О личных подсобных хозяйствах граждан» данная деятельность граждан не относится к предпринимательской.

Между тем личные подсобные хозяйства граждан вносят существенный вклад в продовольственное обеспечение страны. Как показывает практика, личные подсобные хозяйства граждан имеют существенные проблемы с реализацией, выращенной (произведенной) ими сельскохозяйственной продукции. Одним из способов решения указанной проблемы, на наш взгляд, является предоставление гражданам, ведущим личные подсобные хозяйства, возможности реализовать выращенную (произведенную) ими сельскохозяйственную продукцию посредством использования сети Интернет аналогично тому, как это разрешено делать физическим лицам, осуществляющим ремесленную деятельность.

В соответствии с абз. 2 ч. 1 подп. 1.5 п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 9 октября 2017 г. № 364 «Об осуществлении физическими лицами ремесленной деятельности» физические лица, осуществляющие ремесленную деятельность, вправе реализовывать изготовленные ими товары с применением рекламы в сети Интернет путем пересылки почтовым отправлением (в том числе международным), доставки по указанному потребителем адресу любым видом транспорта. При размещении рекламы в сети Интернет должна быть указана информация о товарах (наименование и цена товара, его потребительские свойства и т. п.), продавце, цене и способах доставки. Согласно письму Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 31 октября 2016 г. № 07-15-119К в рекламе, размещенной в сети Интернет, в отличие от интернет-магазина отсутствует возможность осуществить заказ на приобретение товаров и наличие кнопки «купить», «заказать», «положить в корзину». Покупатель, заинтересованный в приобретении товара, связывается с продавцом по указанным в рекламе контактам и договаривается о покупке конкретного товара, его цене и способах доставки. При этом нет необходимости в регистрации специального интернет-сайта для размещения указанной рекламы, поскольку она может быть размещена на любых интернет-ресурсах, в том числе в социальных сетях.

Учитывая положительные аспекты продажи продукции в сети Интернет, полагаем, что существует объективная необходимость закрепления на законодательном уровне права граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, реализовывать выращенную (произведенную) ими сельскохозяйственную продукцию с применением рекламы в сети Интернет. В связи с этим следует ч. 2 ст. 6 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2002 г. № 149-З «О личных подсобных хозяйствах граждан» после слова «договорам» до-

полнить словами «а также с применением рекламы в глобальной компьютерной сети Интернет, путем доставки по указанному потребителем адресу любым видом транспорта».

Как показывает практика, в настоящее время через интернет гражданами осуществляется реализация сельскохозяйственной продукции, выращенной (произведенной) ими на земельных участках, предоставленных не только для ведения личного подсобного хозяйства, но и для других целей: строительства и обслуживания жилого дома, дачного строительства, коллективного садоводства, огородничества. При этом цена, по которой граждане продают выращенную (произведенную) ими сельскохозяйственную продукцию через интернет, в большинстве случаев ниже цен на рынке. Исходя из сказанного, полагаем, что существует объективная необходимость закрепления в Указе Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» нормы, устанавливающей право граждан продавать сельскохозяйственную продукцию, выращенную (произведенную) ими на земельных участках, находящихся у них на законных основаниях, с применением рекламы в сети Интернет.

В целях расширения круга потенциальных покупателей целесообразно, на наш взгляд, открыть электронную торговую площадку, на которой производители сельскохозяйственной продукции, минуя посредников, смогут реализовать произведенную (выращенную) ими продукцию. Данная электронная торговая площадка, по нашему мнению, должна быть организована Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, поскольку оно обладает сведениями обо всех сельхозпроизводителях страны и их специализации, а также обязано обеспечить конкурентоспособность сельскохозяйственного производства.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование отношений по реализации сельскохозяйственной продукции, представляющее собой сложный в структурном плане комплекс отношений по выбору организационно-правовой формы ее реализации, ценообразованию на данную продукцию, установлению ограничений по ее сбыту, соблюдению требований к качеству сельскохозяйственной продукции и порядку расчетов за данную продукцию, обладает существенной спецификой, связанной с особенностями объекта данных отношений — сельскохозяйственной продукцией и обязательного субъекта, в качестве которого выступает производитель сельскохозяйственной продукции.

При этом под сельскохозяйственной продукцией понимается продукция, выращенная на земельном участке и (или) в водном объекте, полученная в результате производства и жизнедеятельности животных, а также

продукты ее первичной переработки, в рамках осуществления сельскохозяйственной деятельности. Производителями сельскохозяйственной продукции признаются юридические лица, в том числе организации, имеющие обособленные подразделения, выращивающие (производящие) сельскохозяйственную продукцию, индивидуальные предприниматели, осуществляющие данный вид деятельности, а также граждане, выращивающие (производящие) сельскохозяйственную продукцию на земельных участках, находящихся у них на законных основаниях.

К организационно-правовым формам, опосредующим отношения по реализации сельскохозяйственной продукции, относятся: контрактация; поставка; розничная купля-продажа; купля-продажа; поставка сельскохозяйственной продукции для государственных нужд. Каждая организационно-правовая форма реализации сельскохозяйственной продукции имеет определенную сферу применения, которая обусловлена требованиями, установленными в законодательстве, а также необходимостью защиты интересов производителей сельскохозяйственной продукции как наиболее слабой стороны данных отношений.

Следует отметить, что договор поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд в соответствии с законодательством, регулирующим данные отношения, обладает особенностями по субъектному составу, предмету, основанию и порядку его заключения, исполнению и ответственности сторон, которые позволяют рассматривать данный договор в качестве самостоятельного вида договора поставки продукции для государственных нужд.

Производители сельскохозяйственной продукции для ее реализации в сети Интернет могут использовать такие формы электронной торговли, как интернет-магазины, электронные торговые площадки и электронные специализированные биржи. Применение производителями сельскохозяйственной продукции приведенных форм электронной торговли при ее реализации способствует повышению эффективности рассматриваемых отношений, поскольку они продают свою продукцию без посредников, оперативно и по более высокой цене.

В целях совершенствования правового регулирования исследуемых отношений по реализации производителями сельскохозяйственной продукции, произведенной (выращенной) ими, в сети Интернет целесообразно:

- 1) закрепить на законодательном уровне право граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, реализовывать выращенную (произведенную) ими сельскохозяйственную продукцию с применением рекламы в сети Интернет. В связи с этим следует ч. 2 ст. 6 Закона Республики Беларусь от

11 ноября 2002 г. № 149-3 «О личных подсобных хозяйствах граждан» после слова «договорам» дополнить словами «а также с применением рекламы в глобальной компьютерной сети Интернет, путем доставки по указанному потребителем адресу любым видом транспорта»;

2) Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» дополнить нормой о том, что граждане вправе продавать сельскохозяйственную продукцию, выращенную (произведенную) ими на земельных участках, находящихся у них на законных основаниях, с применением рекламы в сети Интернет;

3) закрепить в законодательстве норму о специализированной торговой площадке, организованной Минсельхозпродом, на которой производители сельскохозяйственной продукции смогут реализовать ее, минуя посредников.

3 ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

3.1. Экологическая функция государства как главный фактор эффективности экологического и природоресурсного права

Хотя монография называется «Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов», общество нуждается в эффективном экологическом и природоресурсном праве всегда и повседневно. Интеграционные же процессы, особенно глобализационные, являются дополнительным сильным фактором, обязывающим государство своевременно и адекватно реагировать на них, в том числе посредством их учета в формировании и осуществлении исследуемой области законодательства и права¹. Потребность в эффективном экологическом и природоресурсном праве, обеспечиваемая, в частности, посредством эффективной государственной экологической функции, обусловлена изначальной сутью природы быть «основой жизни и деятельности народов».

В этом отношении норма ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, имеет глубокое философское содержание и цивилизационную направленность общественного развития и предопределяет место и роль экологического и природоресурсного права в правовой системе на национальном и глобальном уровнях. Соответственно, исследование в контексте экологической функции государства на данной методологической основе формирования экологического и природоресурсного права включает в себя учет и факторов реагирования на вызовы современных интеграционных процессов.

¹ Бринчук М. М., Дубовик О. Л. Концептуальные основы формирования российского экологического законодательства в глобализирующемся мире // Россия в глобализирующемся мире: мировоззренческие и социокультурные аспекты. М., 2007. С. 567–586.

Цивилизационный контекст экологической функции государства чрезвычайно важно видеть в реальном состоянии общества, как и мирового сообщества, которое оценивается как кризисное. Во введении своей работы Н. А. Карпович справедливо пишет, что «повышение эффективности осуществления экологической функции государства имеет принципиальную значимость для предупреждения системных кризисных явлений в экологической и иных связанных с ней сферах жизнедеятельности общества»¹. К сожалению, ситуация намного серьезнее, критичнее. Сами кризисные экологические явления — органичная часть глубокого системного, цивилизационного кризиса (кризиса системы ценностей, оснований человеческого бытия, духовного кризиса). Соответственно, кризисные экологические явления не могут быть ни предупреждены, ни преодолены без решения глубинных и сложнейших по содержанию проблем совершенствования качества цивилизационного развития².

Интеграционные же процессы, происходящие как на региональном, так и глобальном уровне, с учетом часто деструктивной сути глобализации налагают на государства дополнительные требования по защите национальных экологических и аграрных интересов.

Приведенная выше ссылка на норму Конституции РФ как Основной закон и первейший источник экологического и природоресурсного права, с одной стороны, подчеркивает прямую связь эффективности названных отраслей с решением задачи обеспечения конституционной законности и правопорядка. А с другой, чрезвычайно важной, — эта норма адресована не только государству, но и всем другим субъектам экологического права.

Соответственно, эффективность экологического и природоресурсного права обеспечивается активной и эффективной деятельностью всех субъектов названных отраслей права — граждан, общественных объединений, юридических лиц, муниципальных образований и государства-суверена в лице его уполномоченных органов. Каждый из этих субъектов в соответствии с Конституцией РФ и законодательством осуществляет деятельность в области использования природных ресурсов и охраны природы, распоряжения природными ресурсами, обеспечения соблюдения экологических прав и законных интересов субъектов экологического права в направлении

¹ Карпович Н. А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Минск, 2012.

² Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 10. С. 15–24 ; *Его же*. Законы природы и общества ; *Его же*. Конституция и экологическое право [Электронный ресурс]. М., 2019.

ях и в объеме, определяемых нормами права. Применительно к каждому из субъектов можно говорить о его экологической функции, которая определяется направлениями и содержанием его деятельности в экологической сфере. Особое место в системе субъектов экологического и природоресурсного права занимает государство. Важнейшая роль в обеспечении эффективности деятельности каждого субъекта права в исследуемой в монографии сфере, а одновременно и обеспечении конституционно-правовой законности непосредственно связана с экологической функцией государства.

В исследуемом контексте вопрос об эффективности экологической функции важен сам по себе, но он имеет теоретический смысл и интерес и с позиций общей теории государства и права о функциях современного государства является, можно сказать, традиционным и, казалось бы, решенным, но по пониманию и содержанию этих функций высказываются весьма разные позиции, сказывающиеся и на результативности исследуемой нами функции. Как пишет академик В. С. Нерсесянц, функции государства — это основные формы деятельности государства, выражающие его сущность¹. При этом он подчеркивает, что функции нельзя смешивать с теми или иными сферами деятельности государства и задачами, которые при этом решаются с помощью государственно-правовых средств и методов.

Государство, как и право, действует во всех сферах социальной жизни людей, определяя соответствующий порядок отношений и способ разрешения задач в этих разнообразных сферах — в сфере экономики, культуры, науки, образования, здравоохранения, окружающей среды и т. д. Это, однако, не означает, утверждает В. С. Нерсесянц, будто у государства есть экономическая, экологическая, культурная, образовательная и другие подобным образом (т. е. по сферам социальной жизни) сконструированные функции. Отдельные функции государства — это лишь относительно самостоятельные аспекты целостной и единой по своей сути функциональной деятельности по созданию, поддержанию и практическому осуществлению соответствующего государственно-правового порядка. К числу таких отдельных функций государства относятся: правоустановительная деятельность, правореализаторская функция, правозащитная функция, внешнегосударственная функция².

В то же время распространенным в общей теории государства и права является подход, в соответствии с которым функция государства — направления и содержание его деятельности, обусловленные назначением госу-

¹ *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учеб. для вузов. М., 2002. С. 250.

² Там же. С. 258.

дарства и характером стоящих перед ним задач¹. Как пишет Т. Н. Радько, основные функции современного государства — это определяемые его социальным назначением основные направления деятельности государства. При этом автор подчеркивает, что в приведенном определении функций государства на первое место ставится главнейший сущностный фактор — социальное назначение современного государства².

Как видим, существенно различающиеся позиции теоретиков государства и права по поводу важного для понимания деятельности государства и осуществления государственной власти — о его функциях, с нашей точки зрения, для пользы дела, в том числе для усиления их сущностной характеристики, могут быть успешно объединены. Для общества, политическую организацию которого и представляет государство, важно знать, как систему наиболее значимых для него общих задач, на что в вопросе о функциях ориентирована общая теория государства и права и на решение которых должна быть направлена деятельность государства, государственная власть, так и систему средств, с помощью и на основе которых эти задачи могут быть наиболее эффективно решены. В системе соционормативных регуляторов такими потенциально полезными средствами являются нормы права.

Поэтому, соглашаясь с позицией теоретиков государства и права о функциях как основных направлениях деятельности, обусловленных социальным назначением государства, ориентированных на решение общих для общества задач, мы для более полного понимания, восприятия и наполнения дополнительным научным содержанием этого правового феномена обозначим суть функции государства, называя и те основные формы, средства, ресурсы, на основе которых эти основные направления развиваются, осуществляются. Этими средствами, формами являются правоустановительная, правореализаторская, правозащитная деятельность, наполняющие и более конкретным содержанием осуществление государственной власти.

Очевидна полезность этого подхода. В рамках такой концепции функций государства конкретизируется не только система общих задач, на решение которых направлена властная деятельность государства, но, что

¹ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 239 ; *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : учеб. пособие / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. М., 1995. С. 156 ; *Четвернин В. А.* Функции государства // Юридическая энциклопедия / под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 1176 ; *Радько Т. Н.* Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2005. С. 197 ; Теория государства и права / под общ. ред. проф. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 159.

² *Радько Т. Н.* Теория государства и права. С. 197.

крайне важно, в рамках обозначенных направлений конкретизируются формы и средства их реализации. Очевидно, что по содержанию, к примеру, экологическая и экономическая функции реализуются на основе своих, специфических по содержанию правовых средств. В контексте системного подхода к определению содержания каждой из выделенных в теории государства и права функций важно подчеркнуть то существенное обстоятельство, что в каждой из них как условие эффективности должна быть учтена экологическая составляющая.

Соответственно, экологическую функцию мы определяем как одно из основных направлений деятельности государства, ориентированное на решение общей для общества задачи поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния окружающей среды (природы) посредством осуществления правоустановительной, правореализаторской, правозащитной деятельности. В контексте осуществления экологической функции государства и ее содержания важно подчеркнуть, что наиболее успешно задачи в экологической сфере будут решаться в рамках научно обоснованного предмета экологического права, по поводу которого в доктрине экологического права высказываются разные суждения¹.

На существенный аспект экологической функции государства обращает внимание Н. А. Карпович, определяя ее как устойчиво сложившееся основное направление его деятельности, осуществляемое в целях сохранения и приумножения потенциала природы — мирового универсума — во всем ее многообразии при одновременном создании экологически благоприятных условий жизнедеятельности человека и общества. Как подчеркивает автор, отличительным признаком данной дефиниции является отражение кардинального изменения сущности экологической функции государства на современном этапе, а именно ее эгоцентричная направленность. Она может выступить теоретической основой формирования экологической политики государства, преобразования форм и методов реализации его экологической функции, развивает научные представления о системообразующих категориях экологического права². Совершенно согласимся с научно обоснованной позицией Н. А. Карпович по эгоцентричной направленности как самого экологического права, так и соответственно функции государства. Достоинство ее видения функции — в масштабе восприятия «сохранения и приумножения потенциала природы», включающего и *универсум*. С учетом того, что именно универсум, т. е. Вселенная, объективно

¹ Бринчук М. М. Конституция и экологическое право. С. 96–125.

² Карпович Н. А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства.

изначально и повседневно определяет благоприятное состояние природы на Земле, находясь с ней в постоянном и непрерывном взаимодействии, естественная экологическая система Земли является органичной частью Вселенной как универсальной естественной экосистемы¹. Последнее обстоятельство крайне важно как методологическое основание формирования и осуществления экологического и природоресурсного права. И здесь уместно подчеркнуть, что состояние природы Земли, включая и человека как биологическое существо, абсолютно зависит от состояния Вселенной как универсальной естественной экосистемы.

Достоинство позиции о функции государства как о направлении его деятельности, о направлении осуществления государственной власти состоит в том, что для эффективной реализации функций современного государства в общей теории государства и права для каждой из них может и должна быть определена, установлена система конкретных задач, на решение которых и должна быть ориентирована соответствующая деятельность государства. Их конкретизация в общей теории государства и права имеет существенное прикладное значение для государства и реализуется, в частности, через теоретико-правовой принцип научной обоснованности правоустановительной деятельности². Для экологического и природоресурсного права такой генеральной задачей является обеспечение, поддержание, восстановление благоприятного состояния природы.

С учетом роли науки в обосновании функций государства в теории государства и права представляется важным периодически проводить достаточно глубокий анализ эффективности осуществления выделяемых основных функций. На стадии такого анализа может не только упорядочиваться система задач, подлежащих эффективному выполнению в приоритетном порядке в рамках каждого направления, с учетом в том числе в каждом из них экологической составляющей. Такой системный анализ может служить основой не только оценки эффективности ранее выделенных функций государства, но и выделения новых (к примеру, в контексте

¹ *Бринчук М. М.* Вселенная – универсальная естественная экосистема: эколого-правовой контекст // Тр. Ин-та государства и права РАН. Актуал. проблемы государства и права. 2010. № 3. С. 72–99.

² *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. С. 42 ; Теория государства и права. М., 2007. С. 338–339. Как справедливо утверждает В. К. Бабаев, научная обоснованность правотворчества особенно важна в наши дни, когда перспективы развития рыночных, национальных, государственных, социально бытовых отношений четко не определены и в их правовом регулировании приходится идти на ощупь. См.: *Общая теория права. Курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева.* Н. Новгород, 1993. С. 307.

реагирования общей теории государства и права на современное кризисное состояние общественного развития¹).

Классифицируя функции государства по единому общеглобальному критерию – *общие дела, от решения которых может зависеть судьба самого государства*, – Т. Н. Радько выделяет шесть комплексных функций: экономическую, политическую, социальную, экологическую, охранительную. При этом экологическая функция включает охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, восстановление нарушенной окружающей среды и др. *Выделение экологической функции*, по его мнению, *вызвано тем, что экологический кризис в последние годы катастрофически углубляется*, что обуславливает необходимость по-новому оценивать основные и неосновные направления деятельности государства. Прежние определения и критерии в данном случае неуместны. Поддержание благоприятных условий существования граждан на собственной территории – это уже не второстепенная, а безусловная, главная функция государства².

Еще более неубедительной, необоснованной выглядит позиция авторитетного теоретика государства и права В. В. Лазарева. Он пишет, что функции государства не являются чем-то раз и навсегда данным, застывшим и неизменным. В зависимости от конкретно-исторических условий элементы этих общих функций могут приобретать самостоятельное значение, становясь в силу особой значимости отдельными функциями. Это могут быть функции охраны природы (в странах, где серьезно нарушено экологическое равновесие)³.

Предложенный в теории государства и права фактор выделения в ряду других комплексных функций современного государства экологической представляется научно не убедительным. Получается, для того, чтобы современное государство серьезно и комплексно обратило внимание на экологическую сферу как общее дело, надо серьезно нарушить экологическое равновесие, создать предпосылки создания экологического кризиса и доведения его до катастрофического уровня. Как будто у государства недостает прозорливости и предварительной ориентированности на будущее,

¹ Бринчук М. М. Духовная функция государства как направление деятельности к духовно-экологической цивилизации // Государство и право. 2020. № 4. С. 47–57 ; № 5. С. 32–44.

² Радько Т. Н. Теория государства и права. С. 201–202.

³ Общая теория права и государства. С. 241. Возникает тот же вопрос: надо серьезно нарушить экологическое равновесие, чтобы задуматься над элементарным – если *повседневно не обеспечивать* рациональное природопользование и охрану природы, то подрываются основы жизни и деятельности всего общества и каждого?

как недостает и социальной ответственности, чтоб последовательно, по-государственному заниматься охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов, просто реализуя цивилизационный подход к организации функционирования и развития государства.

Выделение экологической функции государства в ряду других функций обусловлено двумя существенными обстоятельствами. Прежде всего ролью и значением природы для человека и общества, оцениваемыми в Конституции РФ как основа жизни и деятельности народов. Поддержание благоприятного состояния природы как основы существования и жизнедеятельности человека и общества в условиях интенсивного социального и экономического развития требует постоянных, последовательных, грандиозных целенаправленных усилий в рамках постоянной и основной функции государства. Второе обстоятельство, особенно характерное современному кризисному этапу развития, сопровождаемому крупномасштабной деградацией природы, диктует государству *необходимость концентрации усилий* по решению экологических проблем и восстановлению благоприятного для жизни состояния природы¹ «как общего дела».

В соответствии с концепцией данной главы то и другое названное обстоятельство в рамках экологической функции современного государства как общее дело решается в органичной взаимосвязи с другими основными функциями государства. Такой методологический подход, реализуемый через гармонично созданную и функционирующую правовую систему, является существенным условием постепенного становления на пути устойчивого цивилизационного развития государства и общества.

При этом, как обоснованно пишет во введении своего специализированного исследования Р. Х. Гизатуллин, есть основания утверждать, что экологическая функция государства занимает особое место. В отличие от других функций она всей своей сутью ориентирована на сохранение всеобщего блага, каковым является природная среда. Экологическая функция обладает огромным, но во многом не реализованным потенциалом для оптимизации взаимодействия общества и природы в целях достижения обусловленной общественными экологическими интересами цели деятельности государства в экологической сфере — сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды².

¹ См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (раздел II — Оценка текущего состояния экологической безопасности) // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

² Гизатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. М., 2014.

С учетом высокой социальной значимости охраны природы для общества это направление уже давно, еще в 1970-е гг., не только юристами-экологами, но и теоретиками государства и права было обоснованно выделено как основная и самостоятельная функция государства¹.

Теоретическое и практическое значение исследования экологической функции государства, особенно в контексте положений Конституции РФ, целей и задач обеспечения конституционной законности и конституционного правопорядка и, соответственно, эколого-правовой законности и экологического правопорядка, видится не только в доктринальном исследовании теоретической сути данной функции, но в свете данной главы — увидеть и реальное состояние дел в деятельности российского государства в экологической сфере — в свете ее эффективности.

Теоретическая важность исследования данной категории для доктрины экологического и природоресурсного права заключается прежде всего в том, что от ее понимания зависит объем содержания и направления деятельности государства в правовой сфере взаимодействия общества и природы. В свете оценки значения экологической функции государства для теории экологического и природоресурсного права, соответственно и для общей теории права, в которой эта функция выделяется как комплексная, самостоятельная и основная, важно обратить внимание на большое расхождение мнений в современной доктрине о ее сути, содержании, выражаемых через название.

К примеру, в ряде работ по экологическому праву и теории государства и права она называется функцией по охране природы (охране окружающей среды, охране окружающей природной среды)². В соответствии с таким названием функции государство, основываясь на данном важном положении теории, призвано, должно заниматься лишь *охраной природы*. При этом очевидно, что обеспечение экологического благополучия не может быть достигнуто лишь мерами по охране природы.

¹ Черноголовкин Н. В. Функциональная характеристика социалистического государства // Совет. государство и право. 1973. № 7. С. 16–17; Шевцов В. С. КПСС и государство в развитии социалистическом обществе. М., 1974. С. 92–93; Манов Г. Н. Советское общенародное государство, цели, задачи, функции. М., 1978. С. 69; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 278–279; Макаревич Н. С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Саратов, 1973; Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976 и др.

² Колбасов О. С. Экология: политика — право. С. 54; Лившиц Р. З. Современная теория права. Краткий очерк. М., 1992. С. 63; Общая теория права и государства. С. 241.

Хотя можно наблюдать, что по мере развития доктрины экологического права название функции менялось в направлении ее расширения. Если вначале она была ориентирована на охрану природы, то сейчас во многих работах ее называют функцией по обеспечению экологической безопасности¹. При этом с учетом отсутствия научно обоснованной позиции по содержанию самой «экологической безопасности», тут тоже возникают серьезные вопросы по ее объему.

Даже называя функцию государства экологической, основываясь на положениях Конституции РФ, А. О. Миняев приходит к выводу, что в рамках экологической функции государство наряду с деятельностью по охране окружающей среды осуществляет также и деятельность по такому направлению, как охрана природных ресурсов².

В свете положения ст. 72 Конституции РФ о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, само обеспечение экологической безопасности связано именно обеспечением охраны окружающей среды, направлено прежде всего на охрану окружающей среды. При этом при исследовании проблем международной экологической безопасности высказывается мнение, что сфера экологической безопасности объективно уже сферы регулирования международного права окружающей среды и *не включает использование природных ресурсов*³.

Саму экологическую функцию государства в научных целях можно называть и *функцией государства в экологической сфере*, которая, по обоснованной оценке теоретика права Ю. А. Тихомирова, «в широком смысле слова – это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия»⁴.

Субъектом экологической функции в исследуемом аспекте является государство как суверен, персонифицированное его уполномоченными

¹ Мухамеджанов Б. А. Экологическая функция Советского государства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Алма-Ата, 1990. С. 13.

² Миняев А. О. Экологическое право: конституционные основы : учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 92.

³ Тимошенко А. С. Экологическая безопасность и международное право // Советский ежегодник международного права. М., 1988. С. 23–38.

⁴ Тихомиров Ю. А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы : сб. материалов науч.-практ. конф., Москва, 15 июня 2012 г. / сост.: С. А. Боголюбов, Д. О. Сиваков, О. А. Золотова. М., 2012. С. 25–26.

органами. Государство-суверен реализует себя прежде всего посредством осуществления законодательной власти, формируя эффективное экологическое и природоресурсное законодательство. Этот элемент функции государства академик В. С. Нерсесянц называет правоустановительной функцией. Важнейшую роль в законодательном процессе вместе с Федеральным Собранием РФ (Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ), играет Президент РФ как глава государства. В осуществлении экологической функции государства участвуют все другие государственные органы, осуществляющие, по концепции В. С. Нерсесянца, правореализаторскую и правозащитную функцию¹.

Осуществление функции есть не что иное, как практическая деятельность по последовательному решению определенных общих задач, стоящих перед обществом и государством. Однако задачи могут решаться эффективно и менее эффективно либо не решаться вовсе. Для оценки эффективности выполнения экологической функции государства наиболее важным критерием может служить обеспечение благоприятной окружающей среды, экологического благополучия, обеспечение государством соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ).

Содержание экологической функции государства определяется систематической деятельностью государства-суверена и его уполномоченных органов, осуществляемой в правовой сфере взаимодействия общества и природы по важнейшим направлениям, соответствующим общественным отношениям, образующим предмет экологического и природоресурсного права, повседневно реализуя особые режимы: собственности на природные объекты (ресурсы) и комплексы; использования природных ресурсов (природопользования); охраны окружающей среды; соблюдения, охраны и защиты экологических и законных интересов человека и гражданина, других субъектов экологического права.

В доктрине высказано суждение о том, что экологическая функция государства должна выстраиваться *по приоритетному принципу* с обозначением видов деятельности, на которых целесообразно сосредоточить усилия в первоочередном порядке. Критериями приоритетности могут быть как неотложность каких-либо конкретных задач, так и их способность наиболее эффективно влиять на успешное решение всех или многих других проблем. В настоящее время, по мнению М. И. Васильевой, есть основания для выдвижения на первые места в структуре экологической функции государства следующих направлений: построение обоснованных экономических

¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. С. 258.

отношений между природопользователями и государством¹, а в широком смысле — между природопользователями и обществом по поводу использования природных ресурсов и охраны объектов окружающей среды; организация эффективного управления охраной окружающей среды; экологизация образования и культуры в целом².

Соглашаясь вполне с важностью выстраивания экологической функции государства по приоритетному принципу, такие приоритеты видим совсем по-другому. Нуждаясь в эффективной экологической функции государства, общество как первейшую предпосылку этого рассматривает формирование эффективного, качественного экологического и природоресурсного законодательства. Качественным можно считать законодательство, содержащее и материальные, и процессуальные нормы, образующие важнейшие для названных отраслей правовые институты (экологического нормирования; оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы; регулирования лицензионных и (или) договорных отношений по специальному природопользованию; информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, экологический, включая мониторинг, ведение государственных кадастров природных ресурсов и необходимые другие). В рамках экологической функции решается задача повседневного исполнения качественного экологического и природоресурсного законодательства оптимальной и эффективной системой специально уполномоченных органов государственной исполнительной власти. Разрешение экологических споров, защита экологических прав и законных интересов человека и гражданина, других субъектов экологического и природоресурсного права обеспечивается эффективной системой правоохранительных органов. В условиях цивилизационного кризиса, органичной частью которого является и экологический кризис, высокоприоритетной в этом ряду является задача формирования эффективной экологической культуры всех слоев общества (должностные лица государства, муниципалитетов, предпринимательские структуры, люди), посредством разработки научно обоснованных программ по экологическому просвещению, воспитанию, образованию.

Применительно к вопросу о сущности экологической функции государства в свете Конституции РФ, как и в контексте доктрины экологиче-

¹ Не являются ли «обоснованные экономические отношения между природопользователями и государством» эффективно урегулированными в экологическом и природоресурсном праве чисто общественными экологическими отношениями?

² *Васильева М. И.* Государство как субъект экологического права // Экол. право. 2008. № 6. С. 2–5.

ского и природоресурсного права, важно определиться в понимании: *что государство реально делает* в экологической сфере и *что должно делать* по Основному закону.

Исследование реализации этой функции или роли государства в обеспечении экологического благополучия методологически важно проводить в контексте фундаментальных положений Конституции РФ о том, что Россия — демократическое, правовое, социальное государство, о принципе разделения властей. Эти положения образуют основы конституционного строя современного российского государства, имеют конкретное нормативное содержание и потому играют важнейшую роль для повышения эффективности его экологической функции.

Как обоснованно пишет Р. Х. Гиззатуллин, «реализуемая государством экологическая функция, к сожалению, не может быть оценена как эффективная»¹. Эта научная оценка подтверждается в его работе данными об экологической ситуации из разных источников. По официальным данным, примерно на 15 % территории Российской Федерации, где проживает 60 % населения страны, качество окружающей среды является неудовлетворительным². По экспертным оценкам российских специалистов, общее число дополнительных ежегодных смертей, вызванных влиянием экологических факторов, достигает в России 300 000–350 000 человек³. И официально заместителем руководителя Росприроднадзора недавно было признано, что из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян⁴. Назывались и другие цифры. По данным ВОЗ (по оценкам России), в 2004 г. в России 493 тыс. человек умерли от загрязнения окружающей среды⁵. О тяжелой экологической ситуации пишет Президент РФ в своем Указе от 19 апреля 2017 г. «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» № 176, содержащем раздел II «Оценка текущего состояния экологической безопасности».

Оценивая результаты деятельности государства в контексте принципа разделения властей на современном этапе, можно утверждать, что каждая из ветвей несет свою долю ответственности за то состояние окружающей среды, которое применительно к государственной экологической функции представлялось выше.

¹ Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации. С. 3.

² Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71.

³ Яблоков А. В. Россия: здоровье природы и людей. М., 2007. С. 155.

⁴ Рос. газ. 2008, 28 мая; Зелен. мир. 2009. № 15/16. С. 11.

⁵ Зелен. мир. 2008. № 23/24. С. 19.

Экологическое неблагополучие является первейшим и наиболее очевидным критерием оценки эффективности экологического и природоресурсного права и априорно, имманентно экологической функции государства, в соответствующей мере влияния на формирование и осуществление государственной экологической политики, справедливо относимой на ее отдельных субъектов – законодательную, исполнительную, судебную власть и Главу государства.

В свете Конституции РФ осуществление экологической функции государства начинается, по большому счету, с *законодательной власти*. С учетом места и роли права в системе соционормативной регуляции для обеспечения порядка в обществе требуется создание эффективного законодательства. Применительно к проблематике данной главы, как и всей монографии, речь идет об обширной системе экологического и природоресурсного законодательства, которое как главный ресурс обеспечения экологического благополучия представляет собой единый взаимосвязанный правовой комплекс, правовое образование.

Состояние экологического неблагополучия, о котором говорилось выше, во многом связано, очевидно, с дефектами законодательства, с недостатками в деятельности самой законодательной власти. При этом законодательская деятельность на федеральном уровне, активно проводимая в 1990-е гг., в целом заслуживает положительной оценки.

В последнюю декаду XX в. в отличие от предшествующего периода законодательство в экологической сфере развивалось более сбалансированно. Если раньше, на этапе социалистического развития, преобладал отраслевой подход, развивалось преимущественно природоресурсное законодательство, то с принятием Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды» начал реализовываться интегрированный подход в правовом регулировании экологических отношений. В рамках последнего определяются закономерности развития всего законодательства в сфере взаимодействия общества и природы, которые учитываются и при регулировании охраны и использования отдельных природных объектов.

К концу века массив законодательных актов в области окружающей среды включал федеральные законы: от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ

«О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и некоторые другие. Одновременно происходит процесс обновления природоресурсных актов законодательства.

Важно и то, что в 1990-е гг. активно развивалось смежное законодательство — в области атомной энергетики, промышленной безопасности, о чрезвычайных ситуациях, имеющих неблагоприятные экологические последствия, и др. Имел место интенсивный и в целом полезный процесс экологизации (т. е. отражения экологических требований) административного и уголовного законодательства в части регулирования административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения и преступления¹.

В целом экологическое законотворчество в 1990-е гг. в сравнении с предшествующим характеризуется рядом существенных достоинств. К основным из них относятся:

- формирование системы законодательства об окружающей среде; о природных комплексах; о природных объектах. В предшествующий период такое законодательство развивалось преимущественно применительно к отдельным природным объектам. На современном этапе сбалансированно реализуются интегрированный и дифференцированный подходы к правовому регулированию экологических отношений, что служит фактором прогрессивного, научно более обоснованного развития экологического права;

- значительное увеличение в нормативно-правовом массиве удельного веса законов. Ранее в правовом регулировании преобладали подзаконные акты — ведомственные и правительственные акты. Тенденция к преимущественно законодательному регулированию отношений в сфере взаимодействия общества и природы служит фактором эффективной реализации конституционного принципа разделения властей и построения в России правового государства;

- признание и широкое законодательное, в том числе конституционное, установление экологических прав человека. В определенной мере созданы механизмы, направленные на реализацию этих прав, обеспечение их соблюдения и защиты. Признание прав и создание механизмов их соблюдения и защиты служат фактором постепенного построения в России демократического, правового и социального государства;

¹ Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под ред. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищевой, М. С. Студеникиной. М., 1997; *Дубовик О. Л.* Экологические преступления // Комментарий к гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998.

• усовершенствование механизма правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Получили развитие правовые меры, направленные на предупреждение экологического и экогенного вреда, — по оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, лицензированию, декларированию безопасности промышленных объектов, контролю. Одновременно законодательно более урегулировано применение юридической ответственности, прежде всего административной и уголовной, за экологические правонарушения.

Оценивая деятельность законодательной власти в экологической сфере в свете Конституции РФ, можно видеть ее недостатки¹, связанные с неполным соблюдением основополагающих положений, касающихся основ государственного строя России. Серьезным дефектом законодательной деятельности является фрагментарное, не системное, не полное законодательное регулирование экологических отношений. Степень полноты законодательного регулирования диктуется самой Конституцией РФ. Одним из существенных признаков правового государства (ст. 1) является принцип, согласно которому основное содержание правовых норм определяется законом, а не подзаконным актом. Кроме того, согласно ст. 10 государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Соответственно, нормотворческая деятельность — прерогатива преимущественно законодательной власти, а исполнение законодательных норм — исполнительной.

В контексте требования о более полном законодательном регулировании экологических отношений важно подчеркнуть и то, что это касается установления не только материальных, но и процессуальных норм. В экологическом праве правовое регулирование ряда основных мер по охране природы и рациональному природопользованию (экологического нормирования, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, лицензирования и др.) касается именно регулирования процессов.

Однако практика правовой жизни в России свидетельствует о ситуации, при которой исполнительная власть должна широко выполнять несвойственную ей функцию — нормотворческую.

Такая законодательная практика не только противоречит Конституции РФ, но и чревата существенным ослаблением правового регулирования в целом. В итоге увлечения законодателя установлением бланкетных норм:

1) сам законодатель не создает правовой механизм регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;

¹ Называя недостатки, мы надеемся, что они будут восприняты как ресурс для повышения эффективности деятельности законодательной власти.

2) органы исполнительной власти, как показывает практика, не спешат исполнить поручение законодательного органа;

3) снижается эффективность правового регулирования экологических отношений;

4) увеличивается объем ведомственного нормотворчества;

5) подрывается принцип правового государства и верховенства закона.

Как справедливо утверждает Ю. А. Тихомиров, «словесное признание верховенства закона и его реальное бездействие должны быть преодолены»¹.

Общим крупным недостатком является и то, что за период действия Конституции с 1993 г. законодателем не обеспечено эффективное исполнение ст. 18, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они (права) определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной власти и других субъектов публичной власти, имеющих отношение к законодательному процессу, в частности Совета Федерации и Президента РФ. Из этой важнейшей нормы вытекает, что законодательная власть «связана» правом каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда здоровью и имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42).

Статья 18 Конституции ставит перед законодательной властью две совершенно конкретные задачи. Во-первых, «права определяют смысл и содержание законов» применительно к экологической сфере означает обязанность законодательной власти принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по распоряжению природными ресурсами, охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, последовательная и эффективная реализация которых будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Другая задача законодательной власти – принять законодательные акты, предусматривающие эффективные механизмы, направленные на реализацию, охрану и защиту конституционных экологических прав.

До сих пор экологическим и природоресурсным законодательством не предусмотрены эффективные правовые механизмы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Об этом свидетельствует, в частности, экологическое состояние в стране. Но ответственность за реальное состояние природы, в том числе в законодательном

¹ Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 12.

аспекте, мы знаем, несет не только Государственная Дума. В соответствии с Конституцией РФ федеральный закон, принятый Государственной Думой, подлежит одобрению Советом Федерации (ст. 105). Представляется, что Совет Федерации имеет право одобрить лишь федеральный закон, соответствующий Конституции РФ. Ответственность за федеральные законы несет и Президент Российской Федерации, который согласно ст. 84 Конституции РФ подписывает и обнародует федеральные законы. Представляется, что Президент перед подписанием каждого закона обязан проверить его соответствие Конституции. Только при условии соответствия закон может быть подписанным и обнародованным.

Таким образом, формирование эффективного экологического и природоресурсного законодательства — задача, в которой большую и ответственную роль играет не только Федеральное собрание РФ, но и Глава государства.

В контексте выделения и оценки дефектов деятельности субъектов правоустановительной деятельности, непосредственно отражающихся на качестве и эффективности экологического и природоресурсного законодательства, важно назвать низкий уровень учета, можно сказать, игнорирование названного выше принципа общей теории права о научной обоснованности правоустановительной деятельности.

Значение органов *исполнительной власти* в эффективной реализации экологической функции, обеспечении экологического благополучия определяется местом этих органов в механизме действия экологического и природоресурсного права, устанавливаемым в контексте принципа разделения властей. Исполнительная власть выделена Конституцией РФ в качестве самостоятельной ветви государственной власти, роль которой в экологическом и природоресурсном праве определяется ее названием и состоит в последовательном и эффективном исполнении органами самой этой власти и обеспечении исполнения иными субъектами права (в основном юридическими лицами и гражданами) экологических требований законодательства, а также актов Главы государства. Значение деятельности органов исполнительной власти заключается и в том, что прежде всего деятельность по исполнению закона придает динамику нормам, предусмотренным в законе, заставляет их работать в интересах общества. В процессе исполнения законов (и актов Президента РФ) идет активный процесс формирования экологического и природоресурсного права.

Экологическая функция исполнительной власти занимает особое место в структуре экологической функции государства. Так как по существующей практике законодательной деятельности в экологическом и природо-

ресурсном законодательстве имеется множество поручений правительству и отдельным органам исполнительной власти по подзаконному нормативно-правовому регулированию, качественное и своевременное исполнение этих поручений влияет соответствующим образом на эффективность всей правоустановительной функции в экологической сфере. В рамках исследуемой функции с ожидаемой обществом эффективностью решаются задачи последовательного и полного исполнения экологических требований законодательства, адресованных не только самим органам исполнительной власти, но и другим субъектам экологического и природоресурсного права — юридическим и физическим лицам.

Исполнение экологического и природоресурсного законодательства во всех государствах является актуальной проблемой. В России по разным причинам эта проблема сверхактуальна. Есть основание считать дефекты в исполнительной власти одной из основных причин неблагоприятного состояния окружающей среды¹.

Применительно к деятельности органов исполнительной власти стоят две важнейшие взаимосвязанные задачи: создание оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды и реализация возлагаемых на них задач и функций. При этом эффективность реализации на них управленческих функций во многом предопределяется тем, насколько оптимальной, научно обоснованной является система специально уполномоченных государственных органов в экологической сфере. Особо подчеркнем, что помимо двух названных факторов на эффективность экологической функции исполнительной власти существенно влияют и другие условия, в частности численность работников специально уполномоченных органов, их профессиональный уровень.

Деятельность по исполнению эколого-правовых требований в доктрине экологического и природоресурсного права называется государственным управлением: управлением в экологической сфере, в правовой сфере взаимодействия общества и природы². В научной литературе говорится об управлении природопользованием и охраной окружающей среды³, об

¹ Бринчук М. М. Трудные времена экологического права [Электронный ресурс]. 2010. URL: <http://igpran.ru/public/publiconsite/> (дата обращения: 05.07.2020) ; *Его же*. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56–66.

² Бринчук М. М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экол. право. 2006. № 1. С. 10–15.

³ Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для вузов. М., 1998. С. 220–245.

управлении в сфере охраны окружающей природной среды¹, экологическом управлении².

В большой мере эффективность экологической функции исполнительной власти определяется степенью оптимальности, научной обоснованности организации государственного управления в исследуемой сфере. Вопросам организации государственного управления на федеральном уровне в современной России уделялось чрезмерное внимание. Реорганизация этой системы была перманентной³. Причем изменения происходили не в сторону ее совершенствования. Процесс реорганизации сопровождался сокращением кадрового состава управленческих структур. Решения по развитию системы таких органов принимались без научной аргументации, они основывались не на идеях последовательного и эффективного обеспечения рационального природопользования и охраны природы, а нередко преимущественно в интересах отдельных ведомств, из политических или экономических соображений⁴.

Исполнительная власть в контексте ст. 10 Конституции РФ является самостоятельной, но содержание ее деятельности определяется Конституцией, законами, актами Главы государства. Эта деятельность приобретает определенные направления, конкретизируется посредством функций, которые возлагаются на конкретные органы исполнительной власти. Особо подчеркнем, что совокупность управленческих функций, а также их правовое содержание определяются нормативными экологическими требованиями законодательства и актов Главы государства. В свою очередь, совокупность этих функций определяет содержание государственного управления в экологической сфере. Другими словами, именно посредством осуществления функций управ-

¹ *Крассов О. И.* Экологическое право : учебник. 4-е изд., пересм. М., 2016. С. 109–132. Государственное управление в исследуемой сфере не ограничивается природопользованием и охраной окружающей среды или охраной окружающей природной среды. Содержание этой деятельности складывается в рамках предмета экологического и природоресурсного права. В процессе государственного управления осуществляются функции, к примеру, по распоряжению природными ресурсами, находящимися в государственной собственности; по защите нарушаемых экологических прав и законных интересов административными мерами и средствами.

² *Дубовик О. Л.* Экологическое право : учебник. 3-е изд. М., 2009. С. 244–352.

³ За последние 25 лет произошло более 20 реорганизаций системы органов государственного управления в исследуемой сфере.

⁴ *Бринчук М. М.* Исполнительная власть и охрана природы // Экол. право. 2001. № 2. С. 22–27 ; *Его же.* Исполнительная власть и охрана природы // Зелен. мир. 2003. № 7/8. С. 20–21 ; *Его же.* Природоохранная деятельность исполнительной власти как парадокс времени // Пора перемен. М., 2005. Т. 1 : Время парадоксов. С. 192–202.

ления органами исполнительной власти обеспечивается эффективное и последовательное исполнение правовых экологических требований.

В контексте теории экологического и природоресурсного законодательства и права мы наблюдаем непосредственную связь между предусмотренными в законодательстве основными мерами по охране окружающей среды (природных ресурсов) и обеспечению рационального использования природных ресурсов и перечисленными функциями.

В совокупности предусмотренные в законодательстве меры (и требования) образуют эколого-правовой механизм. В контексте же государственного управления эти меры становятся функциями управления в рассматриваемой сфере, т. е. основными направлениями их деятельности. При этом органы исполнительной власти не избирают сами, какие управленческие функции они должны осуществлять. Эти функции предопределены законом, в нашем случае в виде мер по охране природы (природных ресурсов) и природопользованию. Смысл деятельности исполнительной власти государства — в их осуществлении с наибольшей эффективностью.

Анализ законодательства позволяет выделить следующий ряд основных функций управления: подзаконное нормотворчество; координацию экологически значимой деятельности; планирование использования, охраны природных ресурсов и окружающей среды; экологическое нормирование; экологическую экспертизу; экологическое лицензирование; экотехническое регулирование, включая сертификацию (установление соответствия); экологический аудит; наблюдение за состоянием окружающей среды (экологический мониторинг); учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий; экологическое просвещение, воспитание и образование; контроль за использованием и охраной объектов природы; разрешение в административном порядке споров по вопросам окружающей среды.

Обозначенная связь между нормами экологического и природоресурсного законодательства и осуществлением уполномоченными органами исполнительной власти функций предопределяет, обуславливает организацию государственного управления. Суть этой связи в данном контексте проявляется в том, что в основе решения о создании оптимальной системы и структуры государственного управления лежит возможность и необходимость последовательного и эффективного исполнения всех мер и требований, предусмотренных в экологическом и природоресурсном законодательстве.

Как мы говорили ранее, о реальной эффективности осуществления исполнительной власти, в данном случае разделяемой с другими властями и Главой государства, можно судить по реальному состоянию природы в стране. Реальное состояние экологической сферы, которое закономерно

проявляется во многих социальных бедах, в том числе болезнях и смертях людей, означает, в частности, что не исполнены какие-то требования экологического и природоресурсного законодательства. Примеров такого неисполнения — множество¹.

В свете политических задач, сформулированных в недавнем послании (2020) Президента РФ Федеральному Собранию РФ, формирования нового Правительства РФ важно обратить внимание на особенность комментирования предложенных политических и правовых решений, значимых для страны. Применительно к деятельности Правительства РФ как государственных деятелей — представители высших государственных органов, так и ученые высказывались, что выполнение поручений Главы государства является основной задачей новой исполнительной власти². Не соглашаясь принципиально с такой позицией по поводу директив Главы государства, несомненно, важных для утверждения и формирования России как социального и правового государства, с точки зрения научных задач данной главы особо подчеркнем, что основная задача новой исполнительной власти остается прежней — *обеспечение эффективного исполнения всей системы законодательства*, отдельные отрасли которого на современном этапе наполнились лишь новым содержанием, продиктованным Президентом РФ.

В свете этой главной задачи исполнительной власти как фактора эффективности государственной экологической функции, а также с учетом выраженного в послании Президента РФ мотива материальной поддержки семей с детьми и стимулирования рождаемости как решения обостряющихся в стране демографических проблем крайне важно еще раз обратить внимание на то печальное обстоятельство, что из-за загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель в России умирает огромное количество людей. Как видим, косвенно и такой масштаб экогенной смертности россиян является существенным демографическим фактором, хотя в этом аспекте демографическая ситуация политическим руководством страны официально не оценивается, демонстрируется отсутствие системного подхода как к оценке ситуации, так и к решению проблем развития.

С точки зрения теории права и государства содержание экологической функции *судебной власти* определяется объемом полномочий, которыми в соответствии с законодательством наделяются суды — Конституционный Суд РФ, суды общей компетенции и иные суды, образующие судебную систему. К основным относятся полномочия: правосудия (т. е. правосудного

¹ Бринчук М. М. Безответственность в современном экологическом праве.

² Мы говорим о новой исполнительной власти, так как провозглашение названных директив совпало в России со временем формирования нового Правительства.

разрешения конкретных дел об экологических правонарушениях); конституционного контроля; контроля за законностью и обоснованностью решений и действий государственных органов и должностных лиц; обеспечения исполнения приговоров, иных судебных решений и решений некоторых других органов; разбирательства и разрешения дел об административных правонарушениях, подведомственных судам; разъяснения действующего законодательства на основе данных судебной практики и др.

Особенность судов как субъектов экологического и природоресурсного права в отличие, к примеру, от органов законодательной и исполнительной власти проявляется в том, что в их структуре в основном отсутствуют подразделения, специализирующиеся на деятельности в экологической сфере. При оценке возможностей судебной власти наиболее эффективно осуществлять экологическую функцию данное обстоятельство можно считать негативным.

Вместе с тем при осуществлении полномочий органы судебной власти в процессе реализации экологической функции обладают потенциально важными возможностями. Методологически важно то, что при разрешении споров по экологическим вопросам они руководствуются не только буквой, но и духом общих и экологических положений Конституции РФ, законодательства, а также принципами экологического и природоресурсного права. Учитывая все обстоятельства по делу, они руководствуются, в частности, духом норм, заложенным в конституционных положениях о правовом, социальном государстве, что чрезвычайно важно с точки зрения перспектив развития правовых качеств российского государства.

Эффективность осуществления экологической функции судебной властью предопределяется рядом существенных факторов, включая качество законодательного регулирования как судебной деятельности, так и видов юридической ответственности за экологические правонарушения, применяемой судами; организацию судебной власти в исследуемом аспекте; квалификацию судебных работников в вопросах экологической сферы. В доктрине экологического права указывается на существенные дефекты, касающиеся регулирования, в частности, уголовной ответственности, влияющие на результаты деятельности судебной власти¹. В значительной степени к характеристике деятельности судебной власти относится оценка О. Л. Дубовик того, «что, как и во время действия УК РСФСР, нормы гл. 26 УК РФ применяются недостаточно»².

¹ Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. проф. О. Л. Дубовик. М., 2012. С. 11–24.

² Там же. С. 18.

В соответствующей доле, с учетом особых правовых возможностей судов в ряду других публичных субъектов экологического и природоресурсного права они разделяют ответственность перед обществом за отсутствие в стране состояния экологического благополучия. При этом добавляя к этой общей вине и ответственности свою, непосредственно связанную со спецификой своей деятельности, в частности проявляемой в применении к нарушителям юридической ответственности.

Перспективы активизации деятельности судов по реализации экологической функции государства можно видеть в совершенствовании судебной системы. Для повышения качества правосудия в разрешении такой специфической категории дел, какими являются дела по вопросам природы, желательно создание специализированных судов по аналогии с природоохранными прокуратурами. Альтернативой созданию судов по вопросам окружающей среды могут быть специализированные палаты в судах общей юрисдикции. В такой экологически благополучной стране, как Швеция, создание специальных судов по вопросам окружающей среды (*environmental courts*) было предусмотрено Кодексом окружающей среды Швеции (1999)¹.

Создание таких судов в России способствовало бы достижению ряда целей. Специализация судебной деятельности потребовала бы специализированной подготовки судей. В настоящее время многие судьи признают, что им не хватает знаний в данной сложной области. От этого страдает практика. Общие суды оказались бы более разгруженными. С другой стороны, «экологические» суды не останутся без работы из-за огромных масштабов нарушения требований экологического законодательства.

С ростом квалификации судей повысилось бы качество рассмотрения дел. Такое решение способствовало бы обеспечению каждому нуждающемуся в разрешении эколого-правового конфликта свободного и своевременного доступа к правосудию, реализации права беспрепятственного обращения к «своему» судье, преодолению укоренившихся представлений о суде как учреждении карательно-бюрократического типа. Активизация судебной деятельности через специализированные суды стала бы существенным шагом в построении в России правового и социального государства.

¹ Бринчук М. М., Редникова Т. В. Кодекс окружающей среды Швеции // Экол. право. 2010. № 6. С. 36–39. В соответствии с Кодексом создано пять региональных судов по вопросам окружающей среды и Апелляционный суд по этим вопросам. На региональном уровне суд состоит из одного профессионального судьи, одного советника по вопросам права окружающей среды и двух экспертов. Последние назначаются промышленными предприятиями и государственными органами в области окружающей среды.

Это, наконец, было бы важным шагом к осознанию в России роли юристов в укреплении государства и повышении эффективности его деятельности в решении проблем оптимизации взаимодействия общества и природы и потребностей в них во всех структурах, не только государственных, но и предпринимательских.

Роль *Президента Российской Федерации* в решении вопросов экологической сферы определяется его статусом как главы государства. В системе государственной власти Президент занимает особое место. При осуществлении государственной власти на принципе разделения властей Президент имеет возможность, с одной стороны, и обязан — с другой, в пределах своей компетенции оказывать целенаправленное влияние на каждую из ветвей власти. Из практики мы знаем, что развитие той или иной сферы во многом зависит от его политической воли.

В свете анализа экологической функции государства ее реализация Президентом РФ также имеет свою специфику, определяемую правовыми возможностями его участия в решении общих для общества и государства экологических дел. Кроме того, в меру возможностей влиять на органы законодательной, исполнительной и судебной власти в их осуществлении экологической функции Глава государства как гарант Конституции РФ разделяет с ними ответственность за несоблюдение каждой из ветвей ее требований.

Правовые возможности Президента влиять на результативность работы законодательной, исполнительной и судебной власти огромны и разнообразны. Обратим внимание на некоторые из них.

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

При вступлении в должность Президент приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Соответственно, при взаимодействии с другими органами публичной власти, прежде всего государственной, Президент исходит из принципа соблюдения ими при осуществлении компетенции требований Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Соблюдение Конституции, прав и свобод — принципиальный и совершенно конкретный, определен-

ный юридический критерий правомерности каждого действия, осуществляемого как органами законодательной, исполнительной и судебной власти, так и самим Президентом. И в этом – их первейшая обязанность. Требуя от других субъектов действия в рамках Конституции, Президент объективно и сам соблюдает ее положения. И наоборот, не требуя от них этого, сам нарушает Конституцию.

С точки зрения оценки эффективности экологической функции государства важно обратить внимание, что его глава имеет непосредственное отношение к законодательному процессу. Согласно ст. 84 Конституции РФ Президент подписывает и обнародует федеральные законы. Также как гарант Конституции Президент перед подписанием каждого закона обязан проверить его соответствие Основному закону. Только при условии такого соответствия закон может быть подписанным и обнародованным. Так, Президент не мог не обратить внимания на то, что ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ устанавливает право *каждого гражданина* на благоприятную окружающую среду, в то время как в соответствии со ст. 42 Конституции РФ *каждый* имеет право на благоприятную окружающую среду. Конституировав очевидное нарушение Государственной Думой РФ ст. 15 Конституции (законы, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ), Президент, вероятно, не мог подписать и обнародовать такой федеральный закон. Аналогичным образом Президент поступил бы в свое время с Федеральным законом от 2 мая 1997 г. «Об уничтожении химического оружия» № 76-ФЗ. До его подписания Президент должен был проверить, представлялся ли его проект на обязательную государственную экологическую экспертизу, как этого требует Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (ст. 11). Если тот или иной федеральный закон, подлежавший обязательной государственной экологической экспертизе, на такую экспертизу не представлялся, то мог ли он подписать принятый Государственной Думой закон?

Если Президент подписывает законы, принятые в нарушение конституционных положений, то ответственность за них несет и Президент как нарушающий конституционную законность.

Как видим, применительно к законодательному процессу имеются очевидные ресурсы не только в аспекте повышения эффективности реализации экологической функции государства, но и обеспечения конституционности принимаемых в государстве законов как правовых.

С одной стороны, принятие качественных, соответствующих требованиям Конституции законов – существенное условие преодоления экологического кризиса и обеспечения экологического благополучия, с другой – условие обеспечения конституционной законности. Практи-

ка законодательной деятельности, особенно сопровождаемая нарушением требований Конституции, подсказывает необходимость обеспечить вовлечение в законодательный процесс Конституционного Суда РФ как органа конституционного контроля на постоянной основе¹. Причем особая полезность этого Суда будет на стадии, предшествующей передаче закона Президенту на подпись. Глава государства подписывает федеральный закон на основании экспертной оценки Конституционного Суда РФ.

В свете экологической функции государства такой подход к совершенствованию законодательного процесса будет полезным с ряда точек зрения: будет обеспечено принятие правовых², т. е. соответствующих Конституции, законов; это будут более эффективные законы; в рамках такого законодательного процесса будет повышена роль Президента РФ как гаранта Конституции в обеспечении конституционной законности.

В отношении экологических аспектов деятельности исполнительной власти Президент реализует свои полномочия в ряде направлений. Первое касается определения системы специально уполномоченных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды. О степени эффективности реализации этой компетенции Президента достаточно подробно говорилось выше.

Кроме того, согласно пока действующей ст. 83 Конституции Президент назначает Председателя Правительства РФ, федеральных министров, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ. В результате конституционной реформы и передачи части своих полномочий у Главы государства сохраняются достаточные правовые возможности для влияния на Правительство и министров. В контексте реализации этих полномочий общество рассчитывает на то, что Президент при этом проявляет волю, конституционно мотивированный интерес, в частности и к решению экологических вопросов.

Но возможности Президента не ограничиваются удовлетворенностью (или неудовлетворенностью) природоохранной работой других государственных органов. Такие возможности гораздо шире. В соответствии с Конституцией и федеральными законами Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Это важнейшее для судьбы страны и ее развития полномочие Президент реализует прежде всего через его ежегодные послания Федеральному Собранию РФ. В контексте эффективности экологической функции

¹Такую экспертизу может проводить, с учетом опыта, даже один конституционный судья, назначенный Председателем Конституционного Суда РФ с учетом его правовой специализации.

²Правовые законы – это в основном и социально ориентированные законы.

Президента обратимся к посланию 2004 г.: «Мы также должны создать эффективную систему использования природных ресурсов. Нам нужны прозрачные, некоррупционные условия доступа к ним, например с помощью аукционов. Надо перейти от административных разрешений к полноценным договорам с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей. Обеспечить предсказуемость и стабильность таких отношений.

Система ресурсных платежей тоже требует изменений. Она должна предоставить равные условия конкуренции как внутри добывающего сектора, так и между добывающими и перерабатывающими отраслями. А также обеспечить рациональное использование природных ресурсов.

Полагаю, что новый Лесной кодекс и Закон о недрах должны ответить на все эти вопросы».

С учетом критического состояния лесной отрасли с научной и практической точек зрения интересно обратить внимание, как отвечает на поставленные Президентом вопросы, в частности, Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Уже после его принятия Гринпис направил обращение к Президенту РФ, в котором говорилось: «На протяжении последнего десятилетия в России происходило постепенное разрушение государственной лесной охраны. В 2000 году была ликвидирована самостоятельная Федеральная служба лесного хозяйства, и будущее примерно семидесяти тысяч работников государственной лесной охраны на протяжении года оставалось неясным. В 2005 году полномочия лесной охраны были изъяты у лесников и возложены на немногочисленных инспекторов Росприроднадзора. С 1 января 2007 года вступил в силу новый Лесной кодекс, который вообще не предусматривает существование государственной лесной охраны. В настоящее время обязанности по организации лесного хозяйства и использования лесов возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации (кроме Московской области). Эффективно разделить обязанности по использованию и по охране лесов на региональном уровне не получается, к тому же собственником леса, объективно заинтересованным в его охране, является Российская Федерация. Поэтому государственная лесная охрана должна иметь статус самостоятельного федерального ведомства, и только в этом случае она сможет быть действительно независимой как в организационном, так и в финансовом отношении от тех, кто организует использование лесов.

В связи с этим просим Вас принять меры к скорейшему восстановлению в России государственной лесной охраны, обладающей достаточной численностью инспекторов (не менее 20 тысяч человек), организационно и финансово независимой от хозяйственной деятельности в лесу, в ранге самостоятельного федерального ведомства (федеральной службы).

До сих пор руководители государства не признают, что уничтожение государственной лесной охраны привело к катастрофическим последствиям для лесов России — резкому росту незаконных рубок, лесных пожаров, самовольных захватов лесных земель, количества свалок мусора в лесах¹. По мнению сотрудников Гринпис, письмо-обращение к руководству страны должно помочь привлечь внимание власти к проблеме деградации лесов в результате исчезновения государственной лесной охраны.

В аспекте послания Президента и его директивы создания в стране эффективной системы использования природных ресурсов и ее реализации в Лесном кодексе заметим, в частности, что мы являемся свидетелями ежегодных «природных» и антропогенных лесных пожаров на огромных пространствах. В 2019 г. леса России горели на площади более 2,5 млн га².

Таковы в общем виде некоторые практические результаты исполнения послания Президента РФ по критически важному для России вопросу — созданию эффективной системы использования природных ресурсов.

В контексте оценки как экологической функции государства, так и эффективности природоресурсного законодательства и права обратим внимание на усиливающуюся на современном этапе развития государства и права экспансию норм гражданского права в природоресурсное право вопреки требованиям Конституции РФ и теории экологического и природоресурсного права. То, что в 2001 г. в свете теории публично-правового регулирования Ю. А. Тихомиров называл наличием неудачных «юридических партнерств» между нормами Гражданского и Земельного кодексов³, становится все более распространяющейся практикой необоснованного вмешательства гражданского права в регулирование экологических отношений. Это происходит при активной поддержке государства.

Эта конституционно-правовая проблема незаконного вмешательства гражданского права в регулирование экологических отношений имеет, очевидно, более широкий контекст. Она проявляется в концепции развития рыночной экономики, поддерживаемой государством. В ряде посланий Федеральному Собранию (в частности, 1995 г., 2003 г.) Президент говорит об «отсутствии современных рынков земли», о «сдвинутой с “мертвой точки”

¹ Обращение Гринпис к Президенту РФ, 22 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pomoyka.org/index.php?part=news&id=4126> (дата обращения: 05.07.2020).

² В пожарах в России сгорело более 2,5 млн гектаров леса [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/08/09/reg-sibfo/v-pozharah-v-rossii-sgorelo-bolshe-25-mln-ga-lesa.html> (дата обращения: 08.07.2020).

³ Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журн. рос. права. 2001. № 5. С. 12.

реформе земельных отношений. <...> этот вопрос целое десятилетие оставался серьезным экономическим барьером на пути демократии и рынка».

Представляется так, как будто земельная реформа сводится к тому, что земля, оказавшись в частно-правовом обороте, станет эффективным фактором развития не только рынка, но и демократии. Одна из высказываемых автором научных идей состоит в том, что для эффективного развития рынка вовсе не обязательно иметь фермеру землю в частной собственности. Для этого достаточно под гарантию правового государства оформить землю в долгосрочную аренду (или пользование)¹.

Научная позиция автора, касающаяся рыночной экономики, состоит в том, что ожидаемый для интенсификации экономики оборот земли и других природных ресурсов с максимальным эффектом может быть реализован в рамках публично-правовых режимов, регулируемых земельным и другими отраслями природоресурсного права как отраслями публичного права. Стремление в рамках цивилистических концепций к обеспечению частно-правового оборота земли, недр, лесов, вод диктуется не интересами повышения эффективности развития рыночной экономики, а возможностями обогатиться за счет присвоения предпринимателями природной ренты. Как только в соответствии с принципом естественно-правовой справедливости в природоресурсном законе появится норма «природная рента принадлежит государству», гражданское право потеряет интерес к обладанию землей и другими природными ресурсами в частной собственности. А пока частная собственность на землю — это фактор дополнительного несправедливого, не заработанного трудом предпринимателя обогащения.

Встает принципиальный, конституционно значимый вопрос, который можно адресовать не только Главе государства, подписывающему природоресурсные законы, но и законодательной власти и Конституционному Суду РФ: почему по действующему природоресурсному законодательству многие принципиальные отношения, называемые в монографии, регулируются гражданским законодательством, относящимся к исключительному ведению РФ (ст. 71), если согласно ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными

¹ *Бринчук М. М.* Право собственности на природу: проблемы теории // Тр. Ин-та государства и права РАН. Актуал. проблемы государства и права. 2011. № 4. С. 153–174; *Его же.* Частная собственность и природа // Государство и право. 2011. № 9. С. 24–33; *Его же.* Частная собственность на природу — это кража // Государство и право в условиях инновационного развития: теоретико-методологические и прикладные проблемы : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Брест, 24 июня 2011 г. Брест, 2011. С. 16–22; *Его же.* Природа — публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26.

ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации?! Почему по воле законодателя и Главы государства в этих отношениях субъекты РФ, в нарушение Конституции РФ, исключаются из сферы правового регулирования?

Какой цивилизационный смысл, смысл нормы о правовом государстве в том, что при регулировании отношений по природопользованию (и всех других экологических отношений) в рамках природоресурсного и экологического законодательства любой гражданин и юридическое лицо (т. е. субъекты гражданского права) может получить в предпринимательских целях в пользование или аренду (в том числе долгосрочные) участок природного ресурса и вполне удовлетворить свои интересы и потребности, включая «систематическое получение прибыли от пользования» (ч. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ)?

В свете исследования состояния экологической функции государства мы не можем не обращаться к проблеме исполнения нормативно-правовых предписаний. Выше уже говорилось о неисполнении законов как проблеме эффективности данной функции. В этом же аспекте следует говорить об исполнении указов Главы государства, на что в последние годы обращается особое внимание самим Президентом.

Эта проблема изучалась и в Российской академии наук. В 2002 г. Институт прикладной математики им. М. В. Келдыша РАН и десять других институтов академии выступили с инициативой создания национальной системы мониторинга и прогноза опасных и кризисных процессов в природной, техногенной и социальной сферах. В подготовленном материале «О национальной системе научного мониторинга» говорится, в частности, о проблеме исполнения указов Президента: по данным экспертов из Администрации Президента РФ, выполняется в настоящее время не более 5 % решений, принимаемых Президентом. По данным американских специалистов, эта цифра не превышает 2 %. Естественно, в этом случае трудно говорить и об управляемости, и о политической воле, и о самой возможности предвидеть и предупреждать бедствия и катастрофы. К сожалению, также ситуация повторяется и на других иерархических уровнях¹.

Очевидно, что от уровня исполнения законов, указов, правительственных постановлений зависят далеко не только возможности предвидеть

¹ Кузнецов И. В., Малинецкий Г. Г., Подлазов А. В. О национальной системе научного мониторинга [Электронный ресурс]. URL: http://www.keldysh.ru/papers/2004/prep47/prep2004_47.html (дата обращения: 10.05.2020).

и предупреждать бедствия и катастрофы. Зависит, по большому счету, планомерное развитие страны и государства.

Оценивая состояние экологической функции государства на фоне реального состояния природы и острых экологических проблем, не решаемых государством десятилетиями, важно подчеркнуть, что при этом Главой государства не используются в должной мере доступные и реально имеющиеся средства. Эту ситуацию можно объяснить дефицитом политической воли. Причем многое в данном случае зависит именно от воли Главы государства.

Проведенное исследование (и не только оно) убеждает в низкой эффективности деятельности государства в сфере охраны природы и обеспечения рационального природопользования. Имеются многочисленные примеры признания такой оценки самими высокими должностными лицами и институтами государства.

В свое время Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем блоге отмечал: «К сожалению, пусть и с опозданием, к нам пришло понимание того, что беречь природу — жизненно важно, что задачи экономического и экологического развития неразрывно взаимосвязаны. И что без жесткого следования экологическим стандартам у нас просто нет будущего»¹.

Подобное запоздалое понимание не является «смягчающим обстоятельством» в оценке реальной роли государства в экологической сфере. Недопонимание значимости исследуемой сферы является вполне устойчивой многолетней практикой, противоречащей букве и духу Конституции РФ. Многие ее важнейшие положения не исполнены. Как справедливо еще в XIX в. писал Рудольф Иеринг, не исполняя и не обеспечивая исполнение, «страж и блюститель закона превращается в его убийцу: это — то же, что врач, отравляющий больного, опекун, придушающий опекаемого»². По реальным последствиям такая политика и действия (а часто — бездействие) в экологическом и природоресурсном праве органов государства, их должностных лиц, в том числе самого высокого ранга — стражей и блюстителей закона, в прямом смысле сравнимы с врачом, отравляющим больного, и опекуном, придушающим опекаемого. Аналогия очевидна — об этом свидетельствуют данные экогенной смертности в России.

Помимо самой высокой цены запоздалого понимания неэффективного действия со стороны государства в экологической сфере — жизни человека общество несет вынужденные огромные материальные потери. По данным экспертизы Института проблем рынка РАН, прямой годовой экономический ущерб вследствие антропогенных воздействий на окружающую среду в середине 1990-х гг. составлял примерно 10–11 % в год от объема ВВП.

¹ См.: Зелен. мир. 2010. № 23/24. С. 1.

² Иеринг Р. Борьба за право. М., 1901. С. 52.

В 2005 г. он вырос до 13–14 %. Рост негативных воздействий на окружающую среду обгонял рост экономики¹.

В соответствии с общей теорией государства и права функции государства по своей сути объективны. Они, по общему правилу, обуславливаются жизненными потребностями общества, которые и задают основные направления внутренней и внешней деятельности государства. Соответственно, у государства нет выбора, выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством той или иной функции неизбежно вызывает цепную реакцию негативных (кризисных) последствий в общественной жизни. Если, например, государство перестанет выполнять функцию по обеспечению правопорядка, то рано или поздно общество будет дестабилизировано, наступит анархия, хаос, ведущие к его разрушению². Мы закономерно не можем не продолжить этот печальный, трагический ряд – болеют многие люди, умирают, деградирует природа, переставая быть «здоровой» основой жизни и деятельности народов (ст. 9 Конституции РФ).

3.2. Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды как основа эффективности взаимодействия государств – членов ЕАЭС в экологической сфере

Решение ряда экологических проблем в странах, являющихся членами ЕАЭС, созданного на основании Договора от 29 мая 2014 г., требует объединения их целенаправленных усилий в рамках евразийского сотрудничества, что отмечается в научной литературе³. Эффективность такого взаимодействия может быть обеспечена при условии учета конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды в государствах – членах ЕАЭС, среди системообразующих положений включающего право граждан на благоприятную окружающую среду. Безусловное соблюдение

¹ *Емельяненко В.* Болезнь роста. История о том, как российская природа была принесена в жертву экономическому подъему // Зелен. мир. 2010. № 9–12. С. 16; Профиль. 2009. 6 июля.

² Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 70.

³ *Селищева Т. А.* Проблемы устойчивого развития экономики в странах Евразийского экономического союза // Проблемы соврем. экономики. 2018. № 2. С. 15–21; *Ефимцева Т. В.* Некоторые подходы к решению вопросов энергетики и экологии в законодательстве интеграционных объединений (на примере Европейского союза и Евразийского экономического союза) // Lex Russica. 2019. № 8. С. 164–178.

принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина всеми сторонами Договора о Евразийском экономическом союзе предусмотрено в преамбуле этого Договора.

В условиях участия государств в интеграционных образованиях должна быть обеспечена реализация указанных и иных конституционных принципов и норм, провозглашающих экологически значимые права и свободы личности и гарантии их реализации, справедливый баланс общественно значимых целей в экологической сфере и средств их достижения, устанавливающих соответствующие обязанности государственных органов. На такое требование, необходимое для эффективности и бесконфликтного прогрессивного развития процессов интеграции, имеющих экологическую составляющую, ранее обращалось внимание в научной литературе¹.

Исходя из верховенства и прямого действия Конституции, ее принципы и нормы подлежат применению в конкретных ситуациях с соблюдением наиболее общих подходов и критериев, выработанных конституционно-правовой доктриной государств и изложенных прежде всего в решениях органов конституционного контроля.

Следуя букве и духу Конституции, общим принципам права, с учетом международных обязательств государств и международных стандартов в области охраны окружающей среды указанные органы излагают правовые позиции, выявляя предметное экологически значимое содержание конституционных принципов и норм, их взаимосвязь и регулирующий потенциал, в том числе применительно к процессам интеграции. Правовые позиции, представляющие собой аргументированные точки зрения, мнения, суждения, выводы относительно конституционно-правовых принципов, эколого-правовых идей и иных фундаментальных экологически значимых правовых конструкций, которыми руководствовался орган конституционного контроля, принимая решение по конкретному делу, обязательны для учета не только самим этим органом, но и иными субъектами правотворчества и правоприменения, что закреплено в национальном законодательстве большинства государств – членов ЕАЭС.

Исследованию различных аспектов конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды, подходов к решению экологических проблем на евразийском пространстве посвящены работы таких отечественных и зарубежных правоведов, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, С. А. Ба-

¹ Карпович Н. А. Конституционные основы взаимодействия внутригосударственного права и права ЕАЭС в сфере охраны окружающей среды // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. Минск, 2018. С. 44–50.

лашенко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь, М. М. Бринчук, А. П. Гетьман, Е. Ф. Довгань, Д. С. Велиева, Н. В. Витрук, Г. А. Гаджиев, В. Д. Зорькин, И. А. Игнатьева, О. Е. Кутафин, Т. И. Макарова, В. Е. Чиркин, Ю. С. Шемшученко, А. С. Шестерюк, Б. С. Эбзеев и др. В их трудах обосновано значение благоприятной окружающей среды как конституционной и общей евразийской ценности, рассмотрены проблемы обеспечения соответствующего права личности в условиях ЕАЭС и его защиты.

Вместе с тем требуется анализ проблематики учета в процессах интеграции конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды исходя из его содержания, раскрытого в актах органов конституционного контроля государств – членов ЕАЭС, значения конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды в его конституционно-судебной интерпретации для развития сфер, представляющих взаимный интерес. Такое исследование является особо актуальным для обеспечения эффективности эколого-ориентированного взаимодействия в рамках Союза. Соответствующие вопросы будут рассмотрены в настоящем разделе монографии.

Согласно универсальным нормам международного права охрана окружающей среды рассматривается как необходимое условие для обеспечения благосостояния человека и осуществления его основных прав, включая право на жизнь. Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды в государствах – членах ЕАЭС включает нормы, провозглашающие право каждого на благоприятную окружающую среду, благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду (ч. 1 ст. 46 Конституции Республики Беларусь, п. 1 ст. 48 Конституции Кыргызской Республики, ст. 42 Конституции Российской Федерации), определяющие охрану окружающей среды в качестве цели государства, необходимость активной деятельности государства по стимулированию охраны, улучшения и восстановления окружающей среды (п. 1 ст. 12 Конституции Республики Армения, п. 1 ст. 31 Конституции Республики Казахстан).

Конституционно-правовое содержание права на благоприятную окружающую среду и конституционных гарантий его реализации в наибольшей степени раскрыто в актах конституционных судов Республики Беларусь и Российской Федерации. В данных актах указывается, что право каждого на благоприятную окружающую среду является неотъемлемым конституционным правом. При этом обращается внимание на условия реализации этого права, его законодательные гарантии, включая обязанность правового социального государства обязанность обеспечить охрану окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, признание, гарантирование со стороны государства права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым

благом (решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 17 мая 2012 г. № Р-706/2012, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2013 г. № 1239-О и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 7-П).

На конституционном уровне в государствах – членах ЕАЭС закрепляется также долг и обязанность граждан и иных лиц проявлять заботу об охране окружающей среды, сохранять природу, бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру (п. 2 ст. 12 Конституции Республики Армения, ст. 55 Конституции Республики Беларусь, ст. 38 Конституции Республики Казахстан, п. 3 ст. 48 Конституции Кыргызской Республики, ст. 58 Конституции Российской Федерации).

Конституционным нормам корреспондируют положения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. и иных международных документов о том, что праву каждого жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, сопутствует обязанность как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений.

На этой основе в актах органов конституционного контроля раскрыты конституционные положения об ответственности и долге каждого по охране природной среды, которые также должны лежать в основе развития интеграционных процессов. Конституционный Суд Республики Беларусь, отметив, что долг является в первую очередь морально-нравственной (этической) категорией, указал, что, будучи облеченным в конституционно-правовую форму, долг по охране природной среды наделяется качеством правового долженствования, приобретает юридическое значение общеобязательного веления объективно-субъективного характера, обеспечиваемого государством в целях создания надлежащих условий для реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду. Конституционный Суд также обратил внимание, что реализация каждым человеком своего долга по охране окружающей среды может осуществляться прямо или косвенно, в различных формах и различными способами, в том числе правовыми.

В экологических отношениях долг, занимая доминирующее положение в качестве этического требования (императива), побуждает человека к осуществлению экологических прав, направленных на охрану природы, в свою очередь, обеспечивающих, гарантирующих реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду. Закрепление законодателем экологических прав предполагает соответствующие действия граждан, направленные на их реализацию, что придает этическому требованию свойство правового

общеобязательного веления (решение от 21 апреля 2014 г. № Р-920/2014). Приведенная правовая позиция находит развитие и в других актах Конституционного Суда Республики Беларусь, отмечающего, что именно через достижение сбалансированного характера прав и обязанностей проявляется действие конституционного принципа взаимной ответственности, в соответствии с которым должно обеспечиваться правомерное поведение не только государства, всех его органов и должностных лиц, но и других субъектов права, в том числе граждан, а также юридических лиц, что предполагает их ответственность за состояние экологии; при этом должны создаваться правовые условия для осознания каждым необходимости выполнения конституционного долга по охране природной среды (решения от 10 декабря 2019 г. № Р-1201/2019 и от 17 апреля 2015 г. № Р-978/2015).

Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, отметивший, что обязанность сохранять окружающую среду распространяется на государственные органы, являясь частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, а также на граждан и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, то издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (Определение от 9 февраля 2016 г. № 225-О, Постановление от 2 июня 2015 г. № 12-П).

В конституциях государств – членов Союза схожим образом регулируются также вопросы собственности на природные ресурсы, в том числе исключительной собственности государства на них (п. 2 ст. 10 и п. 6 ст. 60 Конституции Республики Армения, ч. 6 ст. 13 Конституции Республики Беларусь, п. 3 ст. 6 Конституции Республики Казахстан, п. 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики, ст. 9 и п. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации), закрепляются нормы о стимулировании государством рационального использования природных ресурсов (п. 1 ст. 12 Конституции Республики Армения, ч. 2 ст. 46 Конституции Республики Беларусь).

Исключительная собственность государства на природные ресурсы на международном уровне выступает элементом суверенитета государства и восходит к принципу суверенного равенства государств, закрепленному

в Уставе ООН от 26 июня 1945 г., Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 г., Заключительном акте СБСЕ от 1 августа 1975 г. и других международно-правовых актах. Согласно принципу 2 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г. государства в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права имеют суверенное право на освоение своих ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития и обязанность обеспечивать, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств в районах за пределами национальной юрисдикции.

Правовые позиции органов конституционного контроля по вопросам собственности на природные ресурсы и определения порядка природопользования имеют весомое доктринальное значение, определяя при этом рамки интеграционного взаимодействия в данной области. Так, Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики обращено внимание, что правовое регулирование порядка реализации прав собственников природных объектов зависит от объекта собственности, конституционно-правовой статус которого влияет на пределы осуществления права собственности. В соответствии с Конституцией земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой правовой охраной и защитой государства.

Земля как особый объект права собственности, в отличие от большинства иных предметов материального мира, не созданных трудом человека, является невозобновляемым, ограниченным ресурсом и поэтому требует рационального и эффективного использования, а также ее охраны как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства, основы осуществления экономической деятельности. Такое требование распространяется на всех участников общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право законодателя устанавливать особые правила, порядок и условия пользования землей, которые могут быть сопряжены с определенными ограничениями права собственности и иных корреспондирующих ему вещных прав. Вместе с тем правовое регулирование таких отношений определяется законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц (решение от 13 февраля 2019 г. № 03-р).

В актах органов конституционного контроля подчеркивается, что в интеграционных отношениях обеспечение благоприятного состояния окружающей среды остается сферой ответственности государства (решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 11 июня 2019 г. № Р-1173/2019). В связи с этим данные органы раскрывают направления реализации экологической функции государства, соответствующие задачи органов государства, которые должны реализовываться в процессе интеграции.

В частности, на основе анализа конституционных предписаний Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод, что охрана окружающей среды — важнейшая функция государства (Определение от 21 декабря 2011 г. № 1743-О-О). В отношении содержания государственной политики в области охраны окружающей среды Конституционным Судом указано, что основная задача России как гаранта экологического благополучия и как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, — достижение баланса частных и публичных интересов в экономической сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к окружающей среде методов хозяйствования в целях так называемого экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частноправовых, так и публично-правовых методов регулирования, включающих широкий набор правовых средств (административных, фискальных и др.). Конституционный Суд Российской Федерации в связи с этим также отметил возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовой ответственности за их выполнение (Постановление от 14 мая 2009 г. № 8-П).

Согласно международным стандартам в основе мер по охране окружающей среды должен лежать принцип устойчивого развития. Он требует, чтобы правовым регулированием обеспечивалась коорганизация различных видов деятельности (природоохранной и хозяйственной) на конкретной территории и достижение социально-экономического развития в целом, а также принимались оптимальные эффективные управленческие решения, учитывающие как цели сохранения природы, так и блага, которые несет экономическое развитие. В актах органов конституционного контроля обоснована неразрывность связи права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанностей государства по реализации соответствующих мер сбалансированного социально-экономического и экологосовместимого развития, наличие которых должно учитываться в интеграционных отношениях.

Так, Конституционным Судом Республики Беларусь отмечено, что конституционное право человека на благоприятную окружающую среду возлагает на государство конституционно-правовые обязанности осуществлять эффективный государственный контроль за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды, за видами и размерами возможного воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, сохранять биологическое и ландшафтное разнообразие, определять объемы расходов республиканского бюджета на финансирование охраны окружающей среды (решения от 16 октября 2012 г. № Р-759/2012, от 29 октября 2009 г. № Р-364/2009 и от 17 апреля 2015 г. № Р-978/2015). По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, соответствующая обязанность государства предполагает в том числе обеспечение экологического благополучия путем охраны окружающей среды, предотвращения экологически опасной деятельности, предупреждения и ликвидации последствий техногенных аварий и катастроф, включая радиационные (Определение от 14 января 2016 г. № 135-О).

Органы конституционного контроля формулировали конституционные принципы правового регулирования государством отношений в области охраны окружающей среды, а также раскрывали конституционно-правовое содержание принципов, закрепленных в актах экологического законодательства. Обращалось внимание на принцип приоритета публичных интересов как один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. № Р-1047/2016). Конституционным Судом Российской Федерации отмечено, что положение Конституции, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в единстве с провозглашенными в преамбуле Конституции целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними определяют взаимообусловленность закрепленных Конституцией права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов (определения от 5 октября 2011 г. № 1419-О, от 5 марта 2014 г. № 496-О).

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что одним из принципов охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель

платит». Он выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия (Постановление от 2 июня 2015 г. № 12-П).

Целям гарантирования каждому права на благоприятную окружающую среду отвечает институциональное комплексное системное соблюдение принципа применения наилучших доступных технических методов при осуществлении хозяйственной деятельности, включая переработку отходов. Так, соответствующие единые обязательные на территории Таможенного союза требования к упаковке (укупорочным средствам) и связанные с ними требования к процессам хранения, транспортирования и утилизации, в целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных, растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей упаковки (укупорочных средств) относительно ее назначения и безопасности, установлены в Техническом регламенте Таможенного союза № 005/2011 «О безопасности упаковки».

Конституционный Суд Республики Беларусь в связи с этим обратил внимание на необходимость развития и обеспечения рассматриваемого принципа в нормах законодательства в целях практического использования наилучших доступных технологий как наиболее эффективных методов предотвращения и сокращения образования отходов и их воздействия на окружающую среду в целом с учетом экономических и технических возможностей на территории Республики Беларусь, а также создания условий для реализации положения о «нулевом» захоронении отходов (решение от 26 апреля 2019 г. № Р-1168/2019). Это отвечает также европейским подходам, исходя из которых принцип использования наилучших доступных технологий выступает основным инструментом при регулировании техногенного воздействия на окружающую среду, применимым в рамках интегрированного (комплексного) контроля и предотвращения загрязнений окружающей среды в ходе промышленной деятельности.

В рамках ЕАЭС предусмотрены также требования технических нормативных правовых актов, технических регламентов Таможенного союза и ЕАЭС в области восстановления озоноразрушающих веществ, обращения с такими веществами для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатации оборудования и технических устройств, содержащих озоноразрушающие и (или) озонобезопасные вещества и др. Учитывая положения Монреальского протокола о том, что в основе мер, принимаемых с целью охраны озонового слоя от разрушения, должны ле-

жать научные знания, применяемые с учетом технических и экономических соображений (преамбула), и Кигальскую поправку к нему, Конституционный Суд Республики Беларусь отметил, что правовое регулирование в области охраны озонового слоя и климата, направленное на сокращение антропогенных выбросов, должно основываться на научных достижениях и постоянно совершенствоваться по мере получения новых результатов (решение от 11 июня 2019 г. № Р-1173/2019).

В конституциях государств – членов Союза в ряде случаев к полномочиям их парламентов прямо отнесено регулирование основополагающих принципов и норм охраны окружающей среды, рационального природопользования (п. 2 ч. 1 ст. 97 Конституции Республики Беларусь, п. 3 ст. 61 Конституции Республики Казахстан).

Ряд правовых позиций органов конституционного контроля касаются соответствующих правомочий и обязанностей таких субъектов реализации экологической функции государства, как законодатель, органы исполнительной и местной власти. В частности, отмечается, что законодательное регулирование экономической деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, должно осуществляться таким образом, чтобы через выполнение каждым его конституционного долга охранять природную среду обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности и интересов человека и общества в целом, гарантировались поддержание благоприятной окружающей среды, соблюдение и защита экологических прав граждан. Важнейшим критерием баланса между экономическими интересами субъектов этой деятельности и экологическими интересами личности, общества и государства ими называется сохранение благоприятного состояния окружающей среды как публичного блага, имеющего основополагающее значение для обеспечения реализации права каждого на достойный уровень жизни, прав граждан на охрану здоровья и иных конституционных прав и свобод (решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 7 июля 2011 г. № Р-617/2011, от 11 июня 2019 г. № Р-1173/2019 и от 6 июля 2016 г. № Р-1178/2019).

Конституционным Судом Российской Федерации отмечено, что конституционно предопределенная 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, что требует такого законодательного урегулирования порядка и условий ее осуществления, которое, исходя из конституционных принципов юридического равенства, запрета злоупотребления правами в ущерб интересам других лиц и недопустимости необоснованных и несоразмерных ограничений кон-

ституционных прав и свобод граждан и их объединений, гарантировало бы во исполнение Конституции эффективную защиту природных ресурсов и окружающей среды от негативного воздействия, оказываемого на них различными видами предпринимательской деятельности (Постановление от 30 марта 2018 г. № 14-П).

В актах органов конституционного контроля обращается внимание на дискрецию законодателя в определении мер правовой охраны окружающей среды. При этом отмечается обусловленность дискреции законодателя необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан. Ориентируя в соответствии с целями социального государства органы публичной власти на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, к компетенции законодателя Конституция относит также установление конкретных условий, форм и способов возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением. Законодатель вправе определять критерии дифференциации или адресности возмещения вреда исходя из конституционно-правовых принципов справедливости и соразмерности (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 209-О, от 14 мая 2015 г. № 1007-О и от 5 марта 2014 г. № 496-О).

Конституционный Суд Республики Беларусь обратил внимание, что при установлении правовых требований к экономической деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, их корректировке либо отмене законодателем должен быть обеспечен баланс между экономическими интересами субъектов этой деятельности и экологическими интересами личности, общества и государства (решение от 11 июня 2019 г. № Р-1173/2019).

Договором о ЕАЭС предусмотрено, что государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения, если они необходимы для охраны окружающей среды (п. 1 ст. 29). Органами конституционного контроля подробно обосновано положение о дискреции законодателя в части возможности установления необходимых ограничений в вышеуказанных целях. При этом ими неоднократно подчеркивалось, что правовые ограничения должны обеспечивать баланс между конституционными правами и свободами граждан и публичными интересами государства и общества; любые ограничения конституционных прав и свобод должны быть не только юридически допустимыми, социально оправданными, но и справедливыми, необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений. Так, Конституционным Судом Республики Беларусь обращено внимание, что закрепление законодателем исчерпывающих перечней оснований ограничения и прекращения права природопользования создает условия для ведения хозяйственной и иной

деятельности, исключения личного усмотрения, возможных проявлений субъективизма при выдаче разрешений на специальное водопользование, комплексных природоохранных разрешений, ограничении и прекращении права природопользования (решение от 21 апреля 2014 г. № Р-920/2014).

Рассматривая формирование системы охраняемых территорий на основе правовых ограничений деятельности на них как условие их эффективного устойчивого функционирования и сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, отмечая при этом значимость таких территорий для качества окружающей среды, нравственного и духовного развития человека, Конституционный Суд пришел к выводу о том, что такие ограничения не являются чрезмерными, соразмерны защищаемым конституционным интересам, являясь справедливыми и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей (решение от 31 октября 2018 г. № Р-1148/2018).

В ст. 52 Договора о ЕАЭС предусмотрено, что в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические регламенты Союза (п. 1). Их исполнение на территории государств обеспечивается путем указания в соответствующих нормах законов на обязательный характер содержащих такие требования технических нормативных правовых актов ЕАЭС. В связи с этим Конституционный Суд Республики Беларусь в решении от 10 июля 2018 г. № Р-1137/2018 обратил внимание, что в процессе применения имеющих бланкетный характер норм в их неразрывной взаимосвязи с регулятивными нормами актов законодательства Республики Беларусь, международного и интеграционного права должна обеспечиваться реализация прав и свобод граждан Республики Беларусь, в том числе прав на достойный уровень жизни, на жизнь и охрану здоровья, гарантируемых государством в силу конституционных положений.

Правовые позиции конституционных судов, изложенные с учетом международных подходов к решению соответствующих вопросов, имеют важное значение для развития регламентации правового статуса и иных субъектов экологических отношений.

Так, в Итоговом документе саммита ООН по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года, принятом резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября 2015 г. в качестве одной из основных целей в области устойчивого развития предусмотрено обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов (Цель 11). Консти-

туционный Суд Республики Беларусь выразил правовую позицию о том, что в сферу прямой ответственности органов местного управления и самоуправления входит создание благоприятной окружающей среды на соответствующей территории для проживания человека, надлежащих условий для его достойного развития (решение от 29 апреля 2010 г. № Р-446/2010).

Органы местного самоуправления, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, участвуют в реализации экологической функции государства, поскольку обеспечение благоприятных экологических условий жизнедеятельности населения по месту жительства согласуется с основной целью местного самоуправления — удовлетворением основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. При этом содержание их компетенции не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, — оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов (Постановление от 26 апреля 2016 г. № 13-П).

Конституционный Суд Республики Беларусь обратил внимание, что местный исполнительный и распорядительный орган, принимая решение о запрещении или ограничении осуществления отдельных видов хозяйственной и иной деятельности, связанной с природопользованием, обязан исходить из необходимости обеспечения оптимального баланса интересов всех субъектов правоотношений, а также конституционных ценностей, из которых высшей ценностью и целью общества и государства является человек (решение от 6 июля 2016 г. № Р-1047/2016).

Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г., предусмотрено, что каждая Сторона для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ст. 1). С учетом этих положений Конституционный Суд Республики Беларусь отметил, что создавая условия для выполнения конституционной обязанности каждого по охране природной среды органам местного управления и самоуправления следует, в частности, не только надлежащим образом информировать население о необходимо-

сти разумного обращения с отходами потребления, о значимости их сбора и разделения по видам, но и привлекать общественность к участию в мероприятиях по обеспечению соблюдения требований в области обращения с коммунальными отходами на основе развития территориального общественного самоуправления (решение от 26 апреля 2019 г. № Р-1168/2019).

Конституционный Суд Республики Беларусь также указал, что признание общественности полноправным субъектом экологических отношений способствует осуществлению одной из основных задач внутренней политики Республики Беларусь по обеспечению прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, что предполагает необходимость развития правовых механизмов участия общественности в принятии экологических значимых решений (решения от 29 октября 2009 г. № Р-364/2009 и от 5 июля 2019 г. № Р-1178/2019).

Органами конституционного контроля обращается внимание на соответствие конституционным принципам и нормам законодательного регулирования отдельных видов хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, необходимость совершенствования средств и методов правовой охраны окружающей среды.

Так, в международных документах стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на окружающую среду рассматриваются как действенные инструменты реализации права каждого на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 11, 12 и 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др.), на благоприятную окружающую среду (Принцип 1 Стокгольмской декларации). Соответствующие инструменты могут быть использованы и в интеграционных отношениях при реализации совместных экологических проектов. В решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. отмечено, что государственная экологическая экспертиза, стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на окружающую среду предусматриваются законодателем в качестве инструментов обеспечения выполнения обязанностей, вытекающих из конституционного долга каждого охранять окружающую среду и иных эколого-правовых требований, гарантирующих поддержание надлежащего состояния окружающей среды как условия реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду (решение от 5 июля 2019 г. № Р-1178/2019).

Конституционный Суд Республики Беларусь также отметил, что установление обязательности проведения экологического аудита, разработки и осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды, принятия мер по возмещению вреда, причиненного окружающей среде субъектами хозяйствования, осуществляющими деятельность, связанную

с вредным воздействием на окружающую среду, является одной из форм государственного контроля в сфере экономической деятельности, в частности за соблюдением требований в области охраны окружающей среды (решение от 17 мая 2012 г. № Р-706/2012).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения международных обязательств, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. При этом правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности (Постановление от 13 октября 2015 г. № 26-П).

В свою очередь, Конституционный Суд Республики Беларусь, исходя из многофункционального значения лесов и в целях обеспечения их неистощительного использования, сохранения биологического разнообразия и содействия устойчивому развитию в интересах нынешнего и будущих поколений, указал, что совершенствование законодательных механизмов лесоустройства и лесопользования должно основываться на комплексной оценке экономической стоимости и экосистемной ценности лесных ресурсов, учете экологических издержек и выгод (решение от 7 декабря 2018 г. № Р-1153/2018).

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики указала, что лицензионная система в сфере природопользования и охраны окружающей среды является одним из способов, с помощью которых государство осуществляет регулирование и контроль в этой сфере. Кроме того, правовой институт лицензирования является одним из средств обеспечения рационального использования недр; правовые отношения в сфере пользования недрами носят публичный характер, который исходит из нормы, закрепленной в Конституции Кыргызской Республики, о необходимости использования недр в целях сохранения единой экологической системы

как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана, которые находятся под особой охраной государства; лицензионный неналоговый платеж представляет собой особый вид публично-правовых платежей. Законодатель, исходя из дискреции, предоставленной Конституцией Кыргызской Республики, установил платеж за удержание лицензии на право пользования недрами в качестве экономического механизма стимулирования нефтепользователей к эффективному, быстрому освоению недр и направлен на поддержку местного бюджета для решения социально-экономических задач местного населения и региона (решение от 5 октября 2015 г.).

Анализируя правовую природу экологических платежей, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что их установление имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. Как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, эти платежи являются обязательными публично-правовыми платежами за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия; они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором (постановления от 5 марта 2013 г. № 5-П и от 19 июля 2019 г. № 30-П). Конституционный Суд Российской Федерации также разъяснил, что введение федеральным законодателем утилизационного сбора соотносится с необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан (Постановление от 19 июля 2019 г. № 30-П).

Реализация конституционных положений об охране окружающей среды, по мнению конституционных судов, обеспечивается также через установление особого правового режима природных объектов и комплексов. К ключевым международно-правовым актам, содержащим обязательства государств – членов ЕАЭС в сфере сохранения естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия относятся Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г., Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. и др. Правовой режим соответствующих природных объектов должен быть обеспечен в интеграционных отношениях. В связи с этим Конституцион-

ный Суд Республики Беларусь подчеркнул, что в условиях глобализации и экономической интеграции обеспечение сохранения естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия требует формирования надлежащего правового регулирования с учетом необходимости совершенствования механизмов реализации международных экологических стандартов (решение от 8 ноября 2018 г. № Р-1150/2018).

Ряд правовых позиций посвящен реализации конституционных положений о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Так, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что, поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (Постановление от 5 марта 2013 г. № 5-П).

Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что методика исчисления размера вреда, причиненного объектам охраны окружающей среды, в том числе водным, вследствие нарушения соответствующего законодательства во всяком случае не может носить произвольный характер и должна строиться исходя из количественных параметров негативно-го воздействия на окружающую среду. Например, для исчисления размера возмещения причиненного лесам вреда должны приниматься во внимание имущественная ценность леса, которая устанавливается на основе таких показателей, как рыночная или кадастровая стоимость, и его экологическая ценность, определяемая исходя из присущих лесам свойств — уникальности, способности к возобновлению, заменимости, местоположения и др.

Кроме того, исчисление размера вреда, причиненного лесам, должно производиться с учетом характера действий (бездействия) правонарушителя, их ближайших и отдаленных последствий, ущерба, нанесенного как экосистеме в целом, так и отдельным ее компонентам (элементам природной среды), например лесной растительности, животному миру, подземным водам. В то же время законодатель вправе установить, что в каждом конкретном случае помимо выплаты, исчисленной в соответствии с таксами и методиками, объем возмещения вреда, причиненного лесам, с учетом специфического характера такого возмещения будет включать и иные элементы, и, руководствуясь конституционным принципом четкости, ясности и недву-

смысленности правовых норм, определить, в чем состоят эти элементы и как они соотносятся с размером вреда, подлежащего возмещению в соответствии с таксами и методиками (Постановление от 2 июня 2015 г. № 12-П).

По мнению Конституционного Суда Республики Беларусь, положения соответствующих статей Закона «Об охране окружающей среды» являются конституционно-правовой основой возмещения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями вреда окружающей среде, причиненного в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду (решение от 7 июля 2011 г. № Р-617/2011).

С учетом динамичного развития интеграционного сотрудничества Конституционный Суд Республики Беларусь сделал вывод, что конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду, охранение естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия возможно обеспечить путем дальнейшей гармонизации норм международного и национального экологического права, расширения объектов отношений в области совместной международной и национальной охраны окружающей среды, формирования надлежащего экологического правового пространства в рамках ЕАЭС с учетом международных экологических стандартов, повышения экологической культуры граждан (решения от 6 июня 2014 г. № Р-926/2014 и от 17 апреля 2015 г. № Р-978/2015).

Таким образом, взаимодействие государств в экологической сфере должно осуществляться с учетом интерпретации в конституционно-правовой доктрине всех государств — членов ЕАЭС конституционных положений, касающихся права на благоприятную окружающую среду, с позиций ценностного содержания его сущности как фундаментального неотъемлемого права человека. Основой развития такого взаимодействия является ответственность перед народами и будущими поколениями за обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, общность интересов государств в ее сохранении и устойчивом развитии.

Содержание основополагающих конституционных положений о праве на благоприятную окружающую среду, раскрываемое органами конституционного контроля в их правовых позициях, должно служить обязательным ориентиром в деятельности по унификации и гармонизации экологического законодательства государств — членов ЕАЭС, отражению природоохранных интересов в международно-правовом регулировании экономической деятельности в рамках Союза и актах его органов. Такой подход придает интеграционному взаимодействию в экологической сфере необходимые устойчивость и эффективность, позволяет интеграционному праву достигать синергетического результата воздействия на общественные отношения.

3.3. Эволюция правовых мер сохранения природной среды в поселениях

Задачи обеспечения надлежащей окружающей среды, организации рационального использования природных ресурсов представляются особенно актуальными для поселений, где плотное проживание населения, скученность жителей могут создавать неблагоприятную обстановку, предупреждение и преодоление которой требует усиленных правовых мер.

Любое развитие, расселение людей зависели в продолжение тысячелетий от природных условий – благоприятного климата, плодородия почв, полезных ископаемых, доступности сырья, дешевой энергии, т. е. от наличия природных ресурсов. Позднее стали играть роль транспортные коммуникации, расположение поселений, концентрация производства, рабочей силы, инфраструктура, которые, как полагают исследователи, в совокупности с экологической деградацией создавали бомбу замедленного действия во многих странах мира¹.

С ростом поселений Российской Федерации, Республики Беларусь (которые образуют Союз государств, или Союзное государство, и законодательство которых уместно для сравнительно-правового анализа) наблюдаются удвоение за последние десятилетия объема твердых бытовых, коммунальных отходов, увеличение количества и объема стихийных свалок, уменьшение озелененных территорий поселений в результате интенсивного роста застроенных площадей, в том числе в пригородных зонах.

Дефицит зеленого фонда поселений, фрагментация, нарушение его целостности затрудняют обеспечение равных возможностей для реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, которое не может в таких условиях считаться реализованным полностью; кроме того, часть Беларуси страдает от чернобыльской катастрофы и до 10 % территории России имеет, согласно Ежегодным государственным докладам о состоянии и об охране окружающей среды, признаки экологического бедствия.

Не всегда своевременно выдается и, главное, ввиду недостаточной активности, гражданственности жителей истребуется достоверная информация о состоянии окружающей среды поселений. Поэтому актуальные проблемы разработки, обсуждения, принятия, эффективности применения природоохранных законодательных, иных правовых мер в местах сосредоточения людей нуждаются в научном анализе, обобщении, сопоставлении.

¹ *Донченко Н. В., Киселева Н. Н., Русинова О. С.* Теория пространственного развития : учеб. пособие. Ставрополь, 2015. С. 12, 24 ; Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений : тез. докл. науч.-практ. конф. / под ред. Е. Л. Мишиной. М., 2013. С. 10–17.

Конкретные модели расселения населения, размещения производства по территориям призвана выработать пространственная экономика, исследующая пространственно-временные закономерности взаимодействия природы и человека. Пространственная экономика (*spatial economics*) входит в широкий оборот к концу XX в. на стыке региональной экономики, экономической географии, получая признание как самостоятельная область экономической мысли¹.

Пространственная экономика прошла несколько этапов развития: первоначально модными были модели концентрических колец использования земель к периферии вокруг рыночного центра (поселения, города), оптимального соотношения предприятий и источников сырья, сбыта, наименьших издержек производства и транспортных перевозок, размещения населенных пунктов.

Шарль Ле Корбюзье полагал, что все крупные очаги мысли находятся в математической точке наивысшей концентрации людского материала — в крупных населенных пунктах, большинство жителей которых занято вне сельского хозяйства — в промышленности, торговле, сфере обслуживания, науке, культуре. С другой стороны, ряд журналистов полагают, что когда-нибудь будет понято, что централизация мысли, культуры только в избранных, популярных географических точках является противоестественной и может стать болезненной для нации².

В любом случае перенаселение городов требует повышенных, дополнительных организационно-правовых и экономических мер сохранения природной среды; последнее время наблюдается сецессия — уход горожан в оборудованные в соответствии с современными требованиями комфортные для проживания сельские населенные пункты³. В агропромышленных центрах, специализирующихся на высокоэффективном агропромышленном производстве, являющемся, как правило, достаточно большим загрязнителем территории, также необходимы повышенные меры охраны окружающей среды от сбросов отходов животноводства, выбросов предприятий пищевой промышленности.

Меры сбережения природы в сельских поселениях как средства их цивилизованного, устойчивого развития, преодоления «идиотизма сельской

¹ Коротченков А. М., Шаповалов В. Ф. Пространственное развитие России. М., 2019. С. 11.

² Игорь Дедков: «Клянюсь Московскому университету» // Новая газ. 2020. № 2. 13 янв. С. 23.

³ Боголюбов С. А. Законодательное обеспечение благоприятной среды обитания в городах Московской области // Законодательство в области охраны окружающей среды: 25-летний опыт реализации и перспективы развития : материалы науч.-практ. конф. / Моск. обл. дума, Гос. ун-т «Дубна». М., 2018. С. 48–56.

жизни» (выражение философов середины XIX в.) провозглашались и об-
являлись регулярно¹. Оставившие след в эволюции сохранения окружа-
ющей среды в населенных пунктах Закон Республики Беларусь от 29 мая
1991 г. «О приоритетном социально-культурном и экономическом разви-
тии села и агропромышленного комплекса» № 822-ХІІ, Федеральный за-
кон РФ от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства» № 264 были
не единственными в череде подобных правовых актов.

Обустройство поселений с использованием природных ресурсов, улуч-
шение окружающей среды предусматривается в документах стратегическо-
го планирования – Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «О госу-
дарственном прогнозировании и программах социально-экономического
развития Республики Беларусь» № 157-3, Стратегии пространственного
развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной
Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. №207-р. При этом
экономические и экологические слагаемые развития взаимодействуют по
ряду узловых «реперных точек»².

Несмотря на то что экономика служит целью, средством простран-
ственного развития, определенное внимание в указанной Стратегии РФ
уделяется и экологии (в Стратегии экономической безопасности РФ эко-
логические требования обозначены в качестве препятствующих надлежа-
щему обеспечению экономической безопасности).

Дифференцированный подход к правовым мерам сохранения природ-
ной среды в поселениях требует учета демографической ситуации, осо-
бенностей системы расселения, уровня, динамики развития экономики
и специфических природных условий, заключающихся в количестве, ка-
честве пригодных для обработки почв, масштабах наличия, освоения дре-
весной, кустарниковой, иной растительности, доступности ценных и об-
щераспространенных полезных ископаемых.

Территории между населенными пунктами, инфраструктура, интенсив-
ные, многообразные пространственные связи не могут не включать при-
родные ресурсы, использование, охрана которых тесно зависят от эконо-

¹ Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрно-
го права : материалы респ. круглого стола. Минск, 2017. С. 20–23 ; *Устюкова В. В.*
Законодательство о государственной поддержке малых форм хозяйствования на
селе // Правовые проблемы развития сельского хозяйства : материалы междунар.
науч.-практ. конф. 2007.

² *Выханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая полити-
ка и документы стратегического планирования // Экол. право. 2016. № 3 ; *Боголю-
бов С. А.* Правовое стимулирование благоприятной окружающей природной, эко-
номической и социальной среды в населенных пунктах // Устойчивое развитие:
градостроительство, экология, право / под ред. В. В. Зозули. М., 2016. С. 6–14.

мики и, в свою очередь, поддерживают ее развитие, нуждаясь в правовом регулировании, что подтверждает исторический опыт.

Еще в источниках Магдебургского (городского – *weichbild*) права XV–XVI вв. упоминались решения воевод, общественных собраний, иных форм самоуправления, грамоты Бреста, Гродно, Минска, Могилева, Несвижа, Полоцка, Великого княжества Литовского о правах горожан иметь земли, распоряжаться ими, использовать государственные леса для строительных материалов, об обустройстве крупных ярмарок, проводимых в поселениях.

Меры сохранения пахотных земель, выпасов для скота, межевых знаков, лесов, других природных объектов, организации власти в поселениях и вокруг них предусматривались в Судебниках 1497, 1550, 1589 гг., Соборном уложении Алексея Михайловича 1649 г., наказах Екатерины II, адресованных собираемым ею коллегиям законодателей. Издавна обращалось внимание на сохранение здоровых естественных форм обитания, пресечение безудержного количества нечистот в населенных пунктах – Указом Петра I от 1 июня 1719 г. «О запрещении засоривать Неву и другие реки нечистою...» осуществлялось облагораживание крупных поселений, превращающихся в города¹. Именным Указом от 2 августа 1803 г. «О наблюдении начальникам городских полиций за чистотою и опрятностью в городах», объявленным Министром внутренних дел Российской империи, губернаторам запрещалось строить выше городов по течению рек «фабрики, чистоте воды вредные». Эта тенденция продолжалась Указом от 24 мая 1826 г. «О переведении из городов заведений, смрад и нечистоту производящих», обращенным ко всем губерниям России²; внешнему виду, благоустройству поселений посвящались некоторые предписания городских положений об организации самоуправления второй половины XIX в. К XX в. землепользование, чистота в поселениях регулировались Городовым положением 1892 г., по которому (и иному законодательству) пустующие городские земли считались собственностью города, городские самоуправления должны были иметь подробные инвентарные списки недвижимых имуществ, но учет земель, как и планирование их использования, практически не велся, а городские потребности удовлетворялись за счет сельскохозяйственных угодий.

Предпринимались законодательные попытки того, чтобы территории, использование, режим земель населенных пунктов, особенно поселений

¹ Макарова Т. И. Теоретические и правовые проблемы закрепления принципа устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. Минск, 2011. Вып. 6. С. 710.

² Полное собрание законов Российской империи : в 33 т. СПб., 1885–1916. Т. 5. 1830. С. 814–815.

городского типа, отделялись от земель сельскохозяйственного назначения, которым всегда уделялось и продолжает уделяться приоритетное внимание (см., например, Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене частной собственности на землю в городах»). В Земельном кодексе РСФСР 1922 г., аналогичных земельных кодексах других союзных республик, составивших Союз ССР, можно видеть формирование надлежащего законодательства о сохранении природной среды в поселениях, получившего достойное развитие в последующее столетие. Городским землям был посвящен специальный раздел Кодекса с девятью статьями, нормы которых положили начало современной градостроительной, связанной с экологией отрасли законодательства со всеми ее природоохранными достижениями и сопутствующими проблемами, поскольку предусматривали:

- понятие городской черты как наружной границы застроенных и незастроенных земель, состоящих в заведывании городского совета к 1 августа 1922 г., а также примыкающих к городской границе бывших городских земель, если они не находятся в фактическом пользовании крестьянского населения или рабочих организаций;

- определение действующей городской черты на местности или на плане в общем порядке землеустроительного производства как по заявлениям городского совета, так и окрестного населения; установление, издание правил осуществления земельных распоряжков внутри городской черты по представлению органов Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата земледелия Президиумом ВЦИК;

- закрепление находящихся за пределами городской черты, обслуживающих городские коммунальные предприятия земель за этими предприятиями; оставление в сельскохозяйственном пользовании городских жителей законно предоставленных им земельных участков на основании узаконений о трудовом землепользовании;

- право городских советов в целях предупреждения неправильной застройки составлять планы, правила застройки земель, не входящих в черту города, но могущих со временем в нее войти (как видим, эти проблемы столетней давности остаются актуальными и в настоящее время).

Более четкое определение земель городов закреплялось в Положении Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 13 апреля 1925 г. о земельных распоряжках в городах, которым земли поселений делились на селитебные (занятые постройками, обслуживающие их или предназначенные под них), общего пользования (улицы, дороги, площади, набережные и т. д.) и городские угодья (леса, торфяники, каменоломни, сельскохозяйственные земли в городах).

Законодательство о земле 1920 г. обосновывало ее особое использование в поселениях ввиду:

- неразрывной взаимосвязи земельных участков и возведенных на них объектов недвижимости; воздействия градостроительной деятельности на землю, всю окружающую природную среду; создания на земле единого комплекса через принятие правил землепользования и застройки, градостроительные регламенты;
- зонирования как особого правового инструмента землепользования, планирования использования, регулирования правового режима поселенческих территорий; приоритета государственных, общественных интересов перед частными интересами, обуславливающего ограничения использования недвижимого имущества;
- участия граждан, их объединений, юридических лиц в обсуждении, принятии, исполнении решений¹.

Условия новой экономической политики приводили к необходимости отграничения земельных отношений в поселениях от гражданско-правовых (имущественных) отношений, их переосмыслению, переоценке. После принятия Земельного кодекса РСФСР постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» был принят первый Гражданский кодекс РСФСР.

Это свидетельствовало о частичном пересечении земельных и гражданско-правовых регуляторов, обусловленных некоторой общностью субъектов, объектов, предметов, способов регулирования, и в итоге – содержанием правоотношений постольку, поскольку земельные участки служили территориальным базисом имущества, поселений, дозволялись пусть тогда к весьма ограниченному, но к гражданскому обороту.

Земельные отношения в поселениях, частично утрачивая товарно-денежный характер, приобретали управленческий, императивный, становящийся приоритетным административный характер; отношения пользования, владения, распоряжения земельными участками под домами, иными строениями с одновременными обязанностями их содержания в соответствии с природоохранными требованиями продолжали оставаться в центре законодательного регулирования и правореализации и в БССР.

С принятием в 1922 г. первых Земельного кодекса (ЗК) и Гражданского кодекса (ГК) проблемы антагонистических взаимоотношений цивилистики, с одной стороны, и административного, земельного, природоохранного права – с другой, существовавшие и существующие постоянно,

¹ *Красов О. И.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2001. С. 718. ; *Сыродоев Н. А.* О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4. С. 28–33.

актуализировались, когда практика, инерция жизни не сразу примирились с содержащимися в законах предписаниями о фактической национализации земли, запрете ее торгового, коммерческого обращения, хотя скрытые продажа, мена, залог, дарение земельных участков (даже под страхом уголовной ответственности, предусмотренной в Уголовном кодексе 1926 г.) продолжались десятилетиями.

Обострялась проблема природного обеспечения среды обитания поселений в связи с ускоренной индустриализацией народного хозяйства, обусловленным ею быстрым ростом городов. В развитие предписаний ЗК и ГК 1922 г. были приняты постановления президиума ЦИК и СНК СССР от 28 августа 1925 г. об утверждении Положения о землях, предоставленных транспорту, СНК РСФСР от 10 апреля 1926 г. — о продлении срока оформления муниципализации строений в сельских местностях, ВЦИК и СНК РСФСР от 19 апреля 1926 г. — об условиях и порядке отчуждения муниципализированных строений в сельских местностях, которыми регулировались земельные, лесные, водные отношения в поселениях.

Эволюция правовых мер повышенной охраны природы в поселениях проявлялась и дальше в союзных, республиканских правовых актах. Постановлением Совета Министров СССР от 29 мая 1949 г. № 2196 «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест» запрещалось утверждение проектов строительства, реконструкции или восстановления промышленных предприятий, отдельных цехов, агрегатов, электростанций, теплоэлектроцентралей, при эксплуатации которых выбрасываются зола, несгоревший уголь, копоть и пыль, если в проектах не предусмотрены соответствующие золопылеулавливающие установки; аналогичные ограничения проектирования и меры оздоровления поселений устанавливались для заводов цветной и черной металлургии, коксохимических заводов.

В законах союзных республик об охране природы 1960-х гг. среди объектов природы, подлежащих охране, наряду с лесами, иной естественной растительностью были выделены зеленые насаждения в населенных пунктах, которым посвящались отдельные нормы: подлежали охране зеленые насаждения во всех населенных пунктах, а также в зеленых зонах вокруг них и вдоль дорог как имеющие оздоровительное, защитное, культурно-эстетическое значение. Вырубка зеленых насаждений (кроме мер ухода) или перенесение их в другие места допускались лишь в виде исключения с разрешения исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся в порядке, устанавливаемом Советом Министров союзной республики.

Однако не все предусмотренные этими законами меры соблюдались. Президиум Верховного Совета РСФСР, обсудивший 26 октября 1965 г. ход

выполнения Закона от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР», отметил в своем постановлении, что воздушные бассейны многих промышленных городов находятся в неудовлетворительном состоянии, содержание вредных веществ в атмосфере некоторых городов превышает предельно допустимые концентрации, что приводит в ряде случаев к повышению заболеваемости населения хроническими болезнями, особенно детей; отпускаемые средства на строительство очистных сооружений предприятиями осваиваются плохо. Местные Советы, их исполкомы недостаточно проводят работу по озеленению городов, поселков, сельских населенных пунктов, не ведут борьбу с фактами бесхозяйственного отношения к зеленым насаждениям. Советам Министров АССР, исполкомам краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов, Министерству жилищно-коммунального хозяйства РСФСР было предложено усилить контроль за деятельностью местных органов коммунального хозяйства по озеленению городов, рабочих поселков, районных центров, сохранностью зеленых насаждений.

В ст. 38 «Особенности лесопользования в городских лесах» Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик от 17 июня 1977 г. предусматривалось использование лесов прежде всего в культурно-оздоровительных целях и для отдыха населения с запрещением заготовки древесины в порядке проведения рубок главного пользования, заготовки живицы и древесных соков; законодательством союзных республик могли быть запрещены в городских лесах и другие виды лесных пользований.

Выделение особой охраны природы в поселениях осуществлялось и позднее. В п. 2 постановления Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» поручалось разработать градостроительные нормативы, обеспечивающие максимальное оздоровление внешней среды в промышленных и административных центрах.

В принятом в его развитие постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» отмечалось, что в населенных пунктах отсутствуют необходимые сооружения по очистке сточных вод, а там, где такие сооружения имеются, они часто эксплуатируются неудовлетворительно; проектирование и строительство водоохраных, водоочистных сооружений отстают от темпов промышленного, жилищного строительства. В п. 3, 8 «г» этого постановления министерства, ведомства СССР, советы министров союзных республик обязывались предусматривать вывод в установленном порядке из городов отдельных предприятий или изменение профиля их производства в случаях, когда невозможно су-

щественно уменьшить наиболее вредные выбросы этих предприятий с выделением необходимых материальных и финансовых ресурсов. Советам министров союзных республик поручалось обеспечение проведения работ по расширению в городах, пригородных зонах площади зеленых насаждений (создание новых парков, садов, скверов, бульваров, защитных зеленых зон, лесопарков, особенно на рекультивируемых землях); строго ограничить отвод земельных участков в лесах зеленых зон городов, в лесных защитных полосах для целей, не связанных с развитием лесного хозяйства.

Улучшению санитарного состояния городов, пригородных зон, рабочих поселков, сельских населенных пунктов путем оздоровления природы были посвящены п. 30, 31 упомянутого постановления от 29 декабря 1972 г. № 898, конкретизирующие обязанности Госплана, Госстроя, Главного управления гидрометеорологической службы СССР, пути облагораживания, восстановления природы. Этим концептуальным актом нормативного характера не только намечались направления природоохранной деятельности, в том числе в поселениях, но и предусматривались сроки, средства, меры, обеспечивающие их выполнение. Так, определялось, что ответственность за осуществление мероприятий по охране атмосферного воздуха в населенных пунктах от загрязнения несут советы министров союзных, автономных республик, облисполкомы, крайисполкомы, горисполкомы.

Законодательное регулирование наиболее востребованных и используемых земель населенных пунктов, сохранения на них природных объектов получило затем более полное отражение и развитие в подготовке и принятии Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» № 300-З, Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-З, Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

Законодательство о градостроительной деятельности приобретает значительную роль в сохранении природной среды в поселениях (по мере ее ухудшения). В указанных законах о градостроительной деятельности почти половина принципов законодательства так или иначе связана с обеспечением надлежащей природной среды, что позволило не без оснований рассматривать экологическую безопасность горожан как одно из основных направлений этих нормативных актов, одну из важнейших сторон жизнедеятельности в поселениях.

Большинство управленческих требований действующего Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) увязываются с экологией: это относится к ст. 30–33 ГрК – правила землепользования и застройки;

ст. 34–35 – установление, виды, состав территориальных зон; ст. 36 – градостроительный регламент; ст. 38–40 – виды разрешенного использования земельных участков, объектов капитального строительства; ст. 41–46 – подготовка проектов планировки, межевания территории. Действенными экологическими инструментами становятся документы градостроительного планирования и зонирования, документация по планировке территории, инженерные изыскания, экспертиза проектной документации, результатов инженерных изысканий, с помощью которых выделяются границы территории (земель) общего пользования, не подлежащие приватизации, что обеспечивает дополнительные гарантии защиты от застройки скверов, парков, других озелененных территорий, хотя данные инструменты могут использоваться как для защиты, так и во вред природе, что зависит от состояния общественной среды¹.

Система законов о сохранении природной среды в поселениях дополняется подзаконными актами. Приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации» выделяются три основные категории озелененных территорий, каждая из которых обладает особенностями режимов пользования, хозяйствования, аренды – общего пользования (для всего населения, туристов, других приезжих); ограниченного пользования (в пределах застройки для организаций здравоохранения, образования, иных видов обслуживания населения); специального назначения (санитарно-защитные, водоохранные зоны, полосы вдоль дорог), расчет потребности в которых ведется с учетом их функционального назначения.

Эволюция специфических мер сохранения зеленых насаждений в поселениях проявляется на особо охраняемых природных территориях, где согласно Закону Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях» и Закону Российской Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» населенные пункты на них не ликвидируются, а хозяйственная деятельность ограничивается в соответствии с положениями о таких территориях.

¹ *Кичигин Н. В.* Правовое обеспечение учета экологических требований при осуществлении градостроительного планирования // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики : сб. ст. участников междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лунева. Йошкар-Ола, 2019. С. 166–171 ; *Романова О. А.* Правовые проблемы обеспечения права на благоприятную среду при осуществлении градостроительной деятельности // Применение принципов и норм экологического, природоресурсного и земельного права: проблемы и решения : сб. науч. ст. М., 2019. С. 296–301.

Затрагивают зеленый фонд поселений, влияют на него биосферные резерваты (см. постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 марта 2018 г. № 186 «Об утверждении Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье»»), которые создаются на границах государств — Беларуси, Литвы, Польши, России, Украины¹.

Обеспечение сбалансированного озеленения поселений достигается путем освоения заброшенных, неэффективно используемых территорий, согласованного, комплексного развития застроенных, планируемых к застройке земель, сохранения зеленого фонда пригородных территорий, стимулирования внедрения инновационных, экологически чистых технологий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, расширения использования экологически безопасного транспорта для обслуживания населения, отраслей экономики, реализации мер по защите от шумового загрязнения².

Улучшение состояния окружающей среды, сохранение, восстановление биологического разнообразия, целенаправленное повышение комфортности проживания граждан в поселениях может осуществляться за счет:

- вывода крупных промышленных предприятий из центральных частей городов, являющихся в первую очередь крупными источниками загрязнения атмосферного воздуха, и развития новых функций на указанных территориях;
- скоординированного планирования развития зеленых насаждений, образующих рекреационные зоны; создания транспортно-пересадочных

¹ *Груммо Д. Г., Ершов Д. В.* Развитие белорусско-российской системы трансграничных особо охраняемых природных территорий: самоцель или платформа для научно-технического и социально-экономического сотрудничества государств? // «Черные дыры» в рос. законодательстве. 2019. № 3. С. 92–95; *Кузьмин С. И.* О преобразовании природоохранной территории «Заповедное Поозерье» в биосферный трансграничный резерват ЮНЕСКО // Там же. С. 96–98.

² *Игнатенко И. В.* Особенности контроля за использованием и охраной земель в населенных пунктах // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. / редкол.: Т. И. Макарова [и др.]. Минск, 2018. С. 161–163; *Анисимова С. И.* Возмещение в арбитражном порядке вреда, причиненного экологическим правонарушением : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Оренбург, 2000. С. 16; *Макарова Т. И.* Теоретические и правовые проблемы закрепления принципа устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь. С. 710; *Сторожев Н. В., Кузьмич И. П.* Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть.

узлов, использования эффективных инструментов парковочной политики; строительства обходов городов для вывода транзитного транспорта;

- расширения транспортной доступности до городов путем строительства автомагистралей, линий скоростных внеуличных видов транспорта, скоростного пригородного транспорта; внедрения интеллектуальных транспортных систем.

Поскольку в поселениях подвергается загрязнению от выхлопных газов автомобилей в первую очередь атмосферный воздух, основным направлением сохранения природной среды служит предупреждение его деградации. Законом Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. «Об охране атмосферного воздуха» (с последующими изменениями и дополнениями, в том числе Законом Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 201-3) также концентрируется внимание на правовых мерах его сохранения в поселениях. Большинство норм указанного нормативного правового акта подразумевают регулирование воздействия стационарных и мобильных источников загрязнения, свойственных городам, иным поселениям. В главе 5 «Требования в области охраны атмосферного воздуха» (ст. 21–33) значительная часть предписаний направлена на непосредственное обеспечение надлежащего воздуха в поселениях. Так, ч. 1 ст. 16 «Нормативы качества атмосферного воздуха» к нормативам качества атмосферного воздуха относит прежде всего нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и ориентировочно безопасных уровней воздействия загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов и мест массового отдыха населения. Они утверждаются и вводятся в действие Министерством здравоохранения Республики Беларусь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь в отличие от нормативов экологически безопасных концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе особо охраняемых природных территорий, отдельных природных комплексов и объектов особо охраняемых природных территорий, а также природных территорий, подлежащих специальной охране, и биосферных резерватов, которые утверждаются, вводятся в действие Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь по согласованию с Министерством здравоохранения Республики Беларусь.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на атмосферный воздух согласно ст. 17 того же Закона Республики Беларусь устанавливаются для населенных пунктов, где осуществляется проведение мониторинга атмосферного воздуха, а также для территорий, находящихся на расстоянии до 20 километров от таких населенных пунктов, на которых осуществляется экологически опасная хозяйственная и иная деятельность. Нормативы до-

пустимой антропогенной нагрузки на атмосферный воздух устанавливаются экологическими нормами и правилами с учетом качества атмосферного воздуха и природных особенностей территории, в отношении которой устанавливаются эти нормативы, прогноза выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязательств Республики Беларусь по ограничению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, предусмотренных международными договорами Республики Беларусь.

Нормативы содержания загрязняющих веществ в отработавших газах мобильных источников выбросов устанавливаются в обязательных для соблюдения технических нормативных правовых актах, технических регламентах Таможенного союза и ЕАЭС, участниками которых являются Республика Беларусь и Российская Федерация.

В случаях, когда в пределах поселений превышаются нормативы качества, допустимой антропогенной нагрузки на атмосферный воздух, на стационарных источниках выбросов превышаются предельные значения концентраций выбросов загрязняющих веществ, установленные экологическими правилами, а также когда согласно акту инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух они превышают нормативы допустимых выбросов и (или) технологические нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух с учетом применения наилучших доступных технических методов, территориальными органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь в разрешении на выбросы или в комплексном природоохранном разрешении могут устанавливаться временные нормативы допустимых выбросов загрязняющих веществ и условия осуществления выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Экологические нормы и правила должны учитывать качество атмосферного воздуха, природные особенности территории, в отношении которой они устанавливаются, прогноз выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязательства Республики Беларусь по ограничению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, предусмотренные международными договорами Республики Беларусь.

На обеспечение стандартов атмосферного воздуха в поселениях направлены большинство требований Федерального закона России от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Сохранение зеленых насаждений (деревья, кустарники, иная растительность), а также прудов, озер, рек, других водоемов в поселениях базируется на ч. 5 ст. 13 Конституции Республики Беларусь об исключительной собственности государства на воды и леса. В ч. 2 ст. 8 Конституции России признается наряду с государственной, муниципальной частная собственность на земли, в том числе сельскохозяйственного назначения, на

обводненные карьеры, пруды. Актуальной представляется ч. 6 ст. 44 Конституции Республики Беларусь о том, что осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, ущемлять права и защищаемые законом интересы граждан. В ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, ст. 209 ГК РФ свобода владения, пользования, распоряжения природными ресурсами ограничивается ненанесением ущерба окружающей среде и ненарушением прав, законных интересов иных лиц.

Поселения выделяются в качестве особых территорий охраны при регулировании самых различных аспектов охраны окружающей среды, но ряд усиленных современных законодательных предписаний касается целенаправленно населенных мест. Так, в ст. 44 «Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений» Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» предусматривается размещение зданий, строений с учетом также требований санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований, принятие мер по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, по благоустройству территорий, создание зон, изъятых из интенсивного хозяйственного использования с ограниченным режимом природопользования.

В ст. 61 «Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений» (совокупности территорий, на которых расположены лесные, иные насаждения, в том числе в зеленых, лесопарковых зонах, других озелененных территорий в границах этих поселений) того же Закона от 10 января 2002 г. предусматривается система мероприятий по сохранению, развитию зеленого фонда, необходимого для нормализации экологической обстановки, создания благоприятной окружающей среды, запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории, препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения. Обращает на себя внимание, что эта норма, хотя и располагается в гл. IX «Природные объекты, находящиеся под особой охраной» Закона от 10 января 2002 г., но не имеет достаточно категорического, юридического наполнения (которым должны обладать предписания), представляя скорее направления, ориентиры для обеспечения благоприятной окружающей человека природной среды в поселениях.

В Федеральном Собрании РФ в 1990-е гг. предпринимались попытки создания, обсуждения законопроекта об охране зеленых насаждений в поселениях, но было решено с учетом территориальных специфик отнести их регулирование к ведению регионов. Некоторая конкретизация осуществ-

вляется в законах субъектов РФ о защите зеленых насаждений в городах, о благоустройстве, о градостроительстве, об озелененных территориях.

В определенной мере пробел в регулировании охраны природных объектов в поселениях, на примыкающих к ним и иных территориях устраняется в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О растительном мире» № 205-З, не исключающем принятие развивающих его актов на местах; оздоровлению естественного природного мира поселений посвящаются нормы правовых актов о преодолении последствий чернобыльской катастрофы.

Установление защитных и охранных зон в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений в целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания вокруг промышленных предприятий, объектов хозяйственной, иной деятельности (озелененные территории, зеленые, лесопарковые, санитарно-защитные, иные зоны, лесопарковые зеленые пояса с ограниченным режимом природопользования, изъятые из интенсивного хозяйственного использования, — ст. 52 Закона РФ от 10 января 2002 г.) можно считать одной из найденных позитивных форм обеспечения благоприятной среды в поселениях.

По Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых защитных поясов» в Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» была введена гл. IX «Лесопарковые зеленые пояса» со ст. 62-1 «Лесопарковый зеленый пояс», ст. 62-2 «Создание лесопаркового зеленого пояса», ст. 62-3 «Информация о лесопарковых зеленых поясах», ст. 62-4 «Режим особой охраны природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах», ст. 62-5 «Особенности рубок лесных и иных насаждений в лесопарковых зеленых поясах и порядок их компенсации».

Если правовые меры сохранения природной среды в поселениях в градостроительном законодательстве увязываются с общими целями надлежащего комфортного обеспечения мест обитания преимущественно городских жителей, то в законах об охране окружающей среды Республики Беларусь и Российской Федерации в современный период они концентрируются, сосредотачиваются, дифференцируются применительно к поселениям, исходя из важности их отмежевания от остальных норм.

Во-первых, в ст. 32–37 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» предусматриваются общие и специальные природоохранные требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, консервации, демонтаже, сносе зданий, сооружений, иных объектов (которые и предполагают, прежде всего, нарушение природной среды и, следовательно, основные меры по ее восстановлению в поселениях).

Во-вторых, выделена специальная ст. 43 «Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве и реконструкции населенных пунктов» Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. (с изменениями в соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З), в которой предусматривается, что:

- при размещении, проектировании, строительстве и реконструкции населенных пунктов должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятную для жизни и здоровья граждан окружающую среду, а также сохранение естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия;

- объекты хозяйственной, иной деятельности должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных, противопожарных, строительных, иных требований законодательства Республики Беларусь и с соблюдением режима охраны, использования особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежащих специальной охране, и биосферных резерватов;

- при планировании, застройке населенных пунктов должны предусматриваться мероприятия по сохранению, восстановлению окружающей среды, соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по очистке сточных вод, санитарной очистке, сбору, перевозке, использованию и (или) обезвреживанию отходов, соблюдению нормативов допустимых выбросов, сбросов химических, иных веществ, а также по рекультивации земель, благоустройству территорий, иные меры по обеспечению экологической безопасности;

- вокруг населенных пунктов создаются зеленые зоны, правовой режим которых определяется законодательством Республики Беларусь. Размеры зеленых зон определяются при разработке схем, проектов районной планировки административно-территориальных единиц, генеральных планов, проектов детальной планировки, застройки, благоустройства населенных пунктов, иных проектов с учетом численности граждан, природно-климатических условий;

- организация населенных пунктов, территорий должна осуществляться в соответствии с архитектурными, градостроительными проектами, в которых должны предусматриваться мероприятия по озеленению, иному обращению с объектами растительного мира, обеспечивающие благоприятную окружающую среду для жизни, здоровья граждан;

- обращение с объектами растительного мира, расположенными на землях населенных пунктов, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь о растительном мире, об охране и использовании растительного мира, о жилищно-коммунальном хозяйстве, в области архитектурной, градостроительной, строительной деятельности;

- уничтожение (удаление), в том числе рубка без соответствующего разрешения, и (или) повреждение объектов растительного мира в населенных пунктах, зеленых зонах вокруг населенных пунктов, городских лесах, санитарно-защитных зонах запрещаются.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды в подобных случаях предусматриваются в ст. 34–39 гл. VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности», а относительно городских и сельских поселений – в специально выделенной ст. 44 «Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений», в основном адекватные белорусским, что представляется логичным в условиях интеграционных процессов.

Достаточно общий характер их природоохранных предписаний потребовал принятия в России многочисленных подзаконных актов о конкретизации правовых мер охраны окружающей среды в поселениях, образующих обширную пирамиду нормативных правовых актов (законодательства в его широком понимании):

- СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01.2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных пунктов. Гигиенические требования к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий. Санитарные нормы и правила, утвержденные постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 25 октября 2001 г. № 29;

- СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278.-03. 2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных пунктов. Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий. Санитарные нормы и правила, утвержденные постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 8 апреля 2003 г. № 34;

- СанПиН 2.2.1/2.1.1. 120-03. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов, утвержденные постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 4;

- СанПиН 2.1.2.2645-10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, утвержденные постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 г. № 64.

Сопоставление белорусских и российских норм свидетельствует об интеграционных процессах наших стран, эволюции природоохранных мер

в поселениях, использовании исторического опыта, общности культуры, языков, образования.

Кроме того, природоохранные меры в поселениях различного уровня упоминаются в разделах о благоустройстве, об организации сбора отходов, об охране природы законодательства о местном самоуправлении. Российская конституционная реформа местного самоуправления не может не расширять экологические функции местного, общественного самоуправления в поселениях, охватывать задачи восстановления в законодательстве и в действительности полномочия муниципального экологического контроля.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения ряда муниципальных образований в их границах (с различными вариациями в зависимости от вида муниципального образования и органа местного самоуправления) относятся:

- организация водоснабжения, водоотведения; участие в предупреждении, ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание условий для массового отдыха жителей, организация устройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования, их береговым полосам;

- участие в организации деятельности по сбору (в том числе отдельно сбору), транспортировке (в муниципальных районах — обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронении) твердых коммунальных отходов;

- утверждение правил благоустройства территории, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования;

- утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, резервирование, изъятие земель для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного, лесного контроля;

- содержание мест захоронения (согласно п. 3 ч. 1 ст. 99 Земельного кодекса РФ отнесенные к землям историко-культурного назначения земли военных, гражданских захоронений используются строго в соответствии с их целевым назначением, могут иметь за пределами земель населенных пунктов особый правовой режим, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель, и зоны охраны в соответствии с правилами землепользования и застройки);

- создание, развитие, обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов местного значения, осуществление муниципального контроля в области использования, охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственников водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования (в муниципальных районах — утверждение правил использования водных объектов общего пользования для личных, бытовых нужд).

Органы местного самоуправления могут и должны осуществлять мероприятия по отлову, содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории муниципального образования; организовывать мероприятия, в том числе межпоселенческого характера, по охране окружающей среды.

Согласно предоставленным законодательством полномочиям по вопросам местного значения органы местного самоуправления в РФ разрабатывают и утверждают программы комплексного развития систем коммунальной, социальной инфраструктуры (которые не могут не включать природоохранные, природоресурсные, т. е. экологические аспекты).

Новеллы о выполнении органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, включении их таким образом в единую систему публичной власти согласно ч. 2 ст. 79-1, ст. 133 Конституции Российской Федерации в редакции 2020 г. наделяют муниципальные образования дополнительными полномочиями, что позволяет решать вопросы сохранения природной среды в поселениях.

Включение местного самоуправления в сложившуюся авторитетную систему публичных органов власти и управления с ее полномочиями, взаимодействием звеньев, координацией надзора, контроля, информационного обслуживания оптимизирует условия естественного здорового обитания граждан — «рассерженных горожан».

Однако за российскими поселениями не закреплены бюджетные источники, достаточные для исполнения установленных законом расходных обязательств. Незначительный перечень налоговых доходов, отсутствие четких критериев выделения из региональных бюджетов финансовой помощи, слабый контроль за ее использованием приводят к невыполнению природоохранных функций, на которые возлагали надежды при отделении местного самоуправления от государства в соответствии с Европейской хартией о самоуправлении.

Специфические природоохранные, природоресурсные обязанности публичных органов для поселений, их реализация в интересах граждан предусматриваются в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Из-за результативной деятельности органов местного и общественно-го самоуправления набирает популярность концепция *Urban Health* («город здоровья»), начинающаяся с «экологии» домов, других видов жилищ, а также гаражей, совокупностей нежилых объектов; дискуссионным представляется применение природоохранных требований к внутренним помещениям проживания, поскольку окружающая, как и природная, среда понимается прежде всего как естественная среда, которая заканчивается у наружных стен построек.

Экологическое право, по общему профессиональному мнению, не призвано регулировать внутрипроизводственные условия труда, внутрикомнатные отношения, выращивание в квартирах зеленых насаждений, домашнее содержание объектов животного мира – этими отношениями должны управлять нормы муниципального, административного, трудового, жилищного права.

Для городов здоровья необходимы предупреждение, устранение негативных воздействий шума, вибрации, электрических, магнитных полей, ионизирующих, тепловых, радиационных излучений, способных причинять физический, моральный вред гражданам (хотя в исках лондонцев о шуме от аэропорта Хитроу в ЕСПЧ было отказано¹, усиление внимания к энергосбережению, энергоэффективности, в частности при использовании люминесцентных ламп.

Город здоровья привлекает внимание современников к оптимизации использования, охраны зеленых контуров улиц, площадей, земель общего пользования, возвращает к порой забываемой мечте столетней давности о «городе-саде», который, по В. В. Маяковскому, обязательно будет и которому «цвезть, когда такие люди в стране есть».

Одним из инструментов создания благоприятной среды обитания в поселениях является государственная экологическая экспертиза. В Российской Федерации экологическая экспертиза (две статьи из пяти пунктов в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») после некоторого сокращения в сравнении с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», а также под влиянием предпринимательской деятельности в последнее время расширяется и применяется для ООПТ, особо опасных объектов и др.

В Республике Беларусь этот важнейший институт обеспечения природной среды в поселениях гораздо подробнее детализируется в ст. 58 «Оценка воздействия на окружающую среду», ст. 58-1 «Стратегическая экологи-

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Н. И. Хлуденева [и др.]. М., 2018. С. 310 (авт. коммент. к ст. 55 этого Закона – М. В. Пономарев).

ческая оценка», ст. 59 «Экологическая экспертиза», ст. 60 «Общественная экологическая экспертиза» Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІІ «Об охране окружающей среды», в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду».

Анализ правовых мер охраны природной среды в поселениях был бы не полным без регулирующих их норм законов Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З и Российской Федерации от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», поскольку обеспечение жизни и здоровья человека является основной задачей поддержания его природного окружения. Предупреждение и преодоление пандемии COVID-19 актуализировали правовые проблемы отношений общества и животного, растительного, других составляющих природного мира, заставляют пересматривать, ужесточать требования к созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, способствующих его доверию государству.

Точно так же участвуют в эволюции правовых природоохранных мер в поселениях положения лесных кодексов Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. и Российской Федерации от 4 декабря 2006 г.: публично-целевой характер их предписаний, значение для создания позитивной общественной атмосферы, укрепления самых различных аспектов социального развития заслуживают внимания и дополнительного специального изучения.

Исследование эволюции правовых мер охраны окружающей среды в поселениях Республики Беларусь и Российской Федерации позволяет делать некоторые выводы, вычлняя ряд не решенных правом задач.

1. Проблемы разведения, разграничения конкурирующих норм градостроительной и экологической отраслей права нарастают по мере их накопления: градостроительное законодательство не выделяется обычно в конституциях евразийских государств, представляя собой комплексное законодательство, главную роль в котором играет именно природоохранное направление; на практике нередко возникают трудности, связанные с наличием общих правовых институтов и категорий в градостроительном, земельном, природоресурсном и ином праве.

Единого подхода к регулированию использования и охраны городской растительности в настоящее время не существует, поэтому оно осуществляется в основном не как природоохранное, а как административное, градостроительное. Основные нормы градостроительного законодательства направлены на формирование архитектурного облика городов, благоустройство, хотя в значительной мере содержат элементы охраны природы.

Однако этим проблема не исчерпывается: именно в поселениях необходимо гибкое сочетание вертикальных и горизонтальных способов управ-

ления экологией, внедрение самоуправленческих начал, основанных на взаимном доверии государства и общества, экономической, политической и социальной солидарности.

2. В поселениях практически почти не остается незастроенной территории, а городские леса, охрана, использование которых недостаточно регулируются в лесном законодательстве, нуждаются в сохранении, защите, воспроизводстве; китайцы считают, что, кроме системы кровообращения, существует и другая система — ци, которая хорошо работает, только если человек живет в единстве с природой, что особенно актуально для скученного проживания горожан; однако современное общество не всегда выступает за то, чтобы право каждого на благоприятную окружающую среду было соблюдено повсеместно, в том числе в поселениях, в городах с повышенными промышленными загрязнениями.

3. Экологическая безопасность в городах, иных поселениях обеспечивается с применением таких инструментов, как документы градостроительного планирования и градостроительного зонирования, документация по планировке территории, инженерные изыскания, их экспертиза. Посредством утверждения документации по планировке территории выделяются границы территорий (земель, других природных объектов) общего пользования, которые не подлежат приватизации, что обеспечивает дополнительные гарантии защиты от застройки скверов, парков, других озелененных территорий, имеющих рекреационное значение. Основная функция документов — фиксация градостроительных решений, контроль за их исполнением; но данные инструменты могут использоваться как для защиты природы, так и во вред ей, когда злоупотребления, коррупция, превышение полномочий остаются безнаказанными.

4. Важно соотношение императивного и диспозитивного методов регулирования природопользования, содержащегося в ГрК, ГК, ЗК. Негативная ситуация в использовании зеленых насаждений в городах отчасти объясняется давлением цивилистики на градостроительные отношения, где экология пока уступает место имущественным отношениям. Между тем их конкуренция, принимающая порой острые, ожесточенные формы, может нейтрализоваться преимущественно правовыми средствами, которые должны учитывать этот антагонизм.

5. Существенным для поселений представляется охрана, бережное использование водных объектов, земель водного фонда населенных пунктов, покрытых водою либо служащих берегами, что важно для городов с обширными водными акваториями, где должна проявляться особая забота о набережных, пляжах, озелененных спусках, подходах к воде. Негативное воздействие промышленных предприятий, иных организаций является недопустимым через самовольное, а порой и вынужденное подключение новых

водопользователей, увеличение объемов сброса в ливневую канализацию, в водоемы загрязненных и сточных вод, нерациональное использование водных ресурсов с уменьшением их для хозяйственно-бытовых, питьевых нужд.

6. Последствиями разрушения берегов водохранилищ, других водных объектов являются развитие оползневой опасности застроенных территорий, выведение из землепользования сельскохозяйственных, лесных угодий, значительных площадей парков, скверов; рациональное использование береговой полосы позволяет обеспечить взвешенное межотраслевое регулирование комплексных отношений, связанных с вовлечением имущественных объектов береговой полосы в рыночный оборот согласно законодательным требованиям.

7. В связи с ростом количества и площадей поселений повышаются значение охраны, рекреационного использования земель в границах пригородных зон, их роль в питьевом, хозяйственно-бытовом водоснабжении; на их территориях представляет опасность распространяющиеся нецелевое использование, захламливание земель, захват водоохраных зон, береговых полос общего пользования физическими и юридическими лицами, что требует модернизации законодательства о пригородных зонах, а главное – его неуклонного соблюдения.

8. Во многих муниципальных образованиях приняты нормативные акты, регулирующие содержание животных (преимущественно собак, кошек), иные фаунистические отношения, однако полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с домашними животными реализуются не полностью, в результате чего допускаются случаи их агрессивного поведения, создаваемый ими шум, распространение заразных болезней, загрязнение улиц, подъездов домов, парков, скверов. Для предупреждения безответственного отношения к животным необходимо сочетание правовых мер, принимаемых органами местного управления, и мер, принимаемых в государственном масштабе в соответствии с международными рекомендациями.

9. Развивается точка зрения о необходимости построения стратегии устойчивого развития городов на региональном и муниципальном уровнях, для чего предполагается использовать методологию пространственного анализа, суть которой заключается в моделировании взаимосвязей, взаимодействий элементов пространства, в том числе уже существующих территориальных структур. В то же время концепция стимулирования концентрации экономики и населения в городах не учитывает обострения проблем сохранения в них природной среды, желания большинства граждан евразийских поселений жить ближе к природе.

10. Ухудшается обеспечение благоприятной окружающей среды на приаэродромных территориях как разновидности охранных зон, где обнару-

живается несогласованность международных, межгосударственных и национальных требований, норм подзаконных актов в части определения порядка согласования проектирования, строительства, развития городских, сельских поселений, строительства, реконструкции промышленных, пределах таких территорий.

11. Отражаемые в нормативных актах правовые меры сохранения природной среды в поселениях образуют обособленную совокупность норм, значение которой по мере дальнейшего обострения социальных, экономических, продовольственных и иных проблем возрастает и которая может считаться очередной комплексной категорией экологического права, объединяющей задачи организации рационального использования природных ресурсов в поселениях и охраны в них окружающей среды.

3.4. Гармонизация экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь: развитие, проблемы, перспективы

Теоретико-правовые основы гармонизации. Решение современных экологических проблем человечества возможно только совместными усилиями государств и межгосударственных образований. В последние десятилетия, в период активного развития интеграционных процессов и образования различных межгосударственных союзов, все более актуализируется проблема сближения правовых систем современных государств. Для раскрытия темы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь уместно обратиться к теории права и классическому международному праву, согласно которым гармонизация предусматривает определенное сближение правовых систем различных государств, их совершенствование для уменьшения различий между ними. Теоретические основы и оттенки правовых понятий, предлагаемые разными исследователями, позволяют не только разобраться в современном состоянии интеграционных процессов, но и понять, как они будут развиваться в дальнейшем. Ведь сегодня для многих стран гармонизация национального законодательства становится все более актуальной правовой проблемой, так как помогает решать разносторонние стратегические задачи внешнеполитического характера. Сближению правовых систем мешает отсутствие единообразного восприятия соответствующих категорий как в правовой теории, так и в законодательной практике.

Синонимичный характер понятий «гармонизация», «сближение» и «унификация», одновременно активно используемых в правовом лек-

сиконе, порождает некоторые сложности и неясности в применении данных терминов. Гармонизация чаще выступает в качестве цели, что позволяет ее рассматривать как родовое понятие. Оно как бы включает в себя такие механизмы или способы, как унификация и дифференциация. Именно такой теоретический подход способен, по мнению Г. В. Пахаревой, обеспечить наиболее высокий уровень совместимости гармонизируемых систем законодательства в экологической сфере¹. Она приводит оригинальное определение понятия «гармонизация права»: «...процесс проведения комплекса мероприятий по сглаживанию различий в правовых системах, совместного согласования и принятия правовых принципов (руководящих начал) и концептуальных подходов различных государств».

Унификация, по мнению автора, — это «процесс введения в правовые системы одинаковых норм с целью формирования единства правопонимания и правоприменения таких норм». Исследователь различает три уровня гармонизации. В рамках заявленной темы нас интересует третий уровень — межгосударственная гармонизация. В другой работе Г. В. Пахарева предлагает рассматривать гармонизацию экологического законодательства в качестве метода или инструмента правовой интеграции, осуществляемой в целях охраны окружающей среды².

М. А. Пшеничнов трактует гармонизацию законодательства как правовой инструмент, обладающий универсальным и довольно гибким характером, что позволяет, по его мнению, не подчинять, а согласовывать и сближать порой трудно согласуемые или даже несогласуемые положения³. Автор различает и раскрывает два уровня (или формы) гармонизации законодательства, которые не соподчинены друг другу и имеют принципиально разнонаправленный характер, но допускающий их одновременную реализацию. Это уровень статической гармонизации (или гармонизация содержания) и уровень динамической гармонизации (или гармонизация действия законов). В свою очередь, статическая гармонизация подразделяется, по мнению этого автора, на несколько подуровней.

¹ *Пахарева Г. В.* Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2009. С. 21–23.

² *Пахарева Г. В.* Теоретические аспекты гармонизации экологического законодательства России и Беларуси // «Черные дыры» в рос. законодательстве. 2008. № 6. С. 161–164.

³ *Пшеничнов М. А.* Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника) [Электронный ресурс] : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 108–113. URL: dslib.net/teoria-prava...zakonodatelstva.html (дата обращения: 22.05.2020).

Рассматривать процессы гармонизации не корректно в отрыве от другого международно-правового понятия – «имплементация», которое в переводе с древнегреческого буквально означает «внедрение» или «претворение». При этом в данное правовое понятие в зависимости от ситуации вкладывается несколько различных смысловых оттенков. Чаще имплементация воспринимается как фактическая реализация международных норм. Справочник правовых терминов толкует понятие имплементации в более развернутом виде в качестве «целенаправленной организационной и правовой деятельности стран, осуществляемой самостоятельно или в коллективе в рамках деятельности международных организаций, по реализации принятых международных обязательств»¹. Е. Т. Усенко подразделяет имплементацию на несколько форм: соблюдение, исполнение, использование, применение, а также выделяет несколько ее способов (адаптация, инкорпорация, трансформация, отсылка, рецепция)².

Однако часто понятия «трансформация» и «имплементация» используются как синонимические.

Правоведы-исследователи экологического права также не обходят вниманием правовой институт гармонизации и сопряженных понятий (интеграция, сближение, унификация, имплементация). Так, С. А. Боголюбов в монографии рассматривает процессы гармонизации и интеграции в качестве важнейшего инструмента экологической политики применительно к зарубежным и международным нормам, раскрывая эти понятия через призму развития и институты экологического права, его места в системе национальных прав³. В другой работе автор обосновывает необходимость и практическую значимость унификации экологической политики России и Беларуси географическим соседством и единой исторической судьбой наших государств⁴.

Эколого-правовая гармонизация России и Беларуси. Членство России и Беларуси в различных постсоветских межгосударственных образованиях, а также участие в международных договорах и межгосударственных соглашениях экологического характера обуславливает некоторую «многослойность» про-

¹ Справочник права и юриспруденции [Электронный ресурс]. URL: https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/mezhdunarodnoe_pravo/garmonizaciya_v_mezhdunarodnom_prave/ (дата обращения: 09.07.2020).

² Усенко Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Моск. журн. междунар. права. 1995. № 2. С. 16.

³ Боголюбов С. А. Реализация экологической политики посредством права [Электронный ресурс]. С. 55–79. URL: www.dx.doi.org/10.12737/13258 (дата обращения: 10.07.2020).

⁴ Боголюбов С. А. Экологическая политика Союза Беларуси и России: правовые аспекты // Журн. рос. права. 2012. № 7. С. 107–114.

цесса гармонизации экологического законодательства России и Беларуси на международном уровне. Для раскрытия темы необходимо остановиться на всех уровнях такой гармонизации. Гармонизация эколого-правовых норм двух стран началась с первых дней после распада единого государства, в котором действовали общие основы правового регулирования всех сфер общественной жизни, но с учетом федерализма допускались некоторые отличительные особенности республиканского правового регулирования.

Конституционными основами экологического законодательства и России, и Беларуси являются положения национальных конституций о праве человека на благоприятную окружающую среду, которые изначально довольно близки по содержанию. В России это триединство положений ст. 42 и нормы ст. 58 Основного закона. Аналогичные нормы синхронизованы близким содержанием ст. 46 и 55 Конституции Республики Беларусь. Таким образом, близкие конституционные положения, касающиеся экологической сферы общественных отношений, заложили благоприятную правовую основу для интеграционного развития экологического и природоресурсного законодательства в обеих странах.

Истоками процесса *гармонизации в рамках СНГ* обоих государств следует считать положения ст. 4 и 19 Устава Содружества Независимых Государств, принятого 22 января 1993 г. В условиях общей окружающей среды эколого-правовая гармонизация началась чуть раньше, с момента принятия первого акта СНГ в экологической сфере — Соглашения от 8 февраля 1992 г. «О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды». Согласно ст. 1 указанного международного акта взаимодействие охватывало все эколого-ресурсные сферы правовых отношений (охрана и использование земель, почв и недр; охрана атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, лесов, растительного и животного мира, а также естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции). Следует отметить, что в данном акте предусмотрены совместные меры по минимизации экологических последствий для государств-участников от разного рода нештатных ситуаций природного и техногенного характера, включающие обмен экологической информацией, взаимопомощь в процессах предупреждения и ликвидации экологически опасных ситуаций и взаимодействие в иных природозащитных мерах. Таким образом, информационная составляющая с первых шагов интеграционного взаимодействия стала одной из важнейших как в целях обмена собственно экологической информацией, так и в предупредительных целях для минимизации экологического и социально-экономического ущерба. Особую актуальность информационная составляющая приобрела в связи с потребностью

обмена информацией по минимизации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, которая произошла в 1986 г. Именно эта авария, которую из-за очень серьезных последствий справедливо называют катастрофой, создала весьма существенные экологические, социальные и демографические проблемы, причем не только для населения Украины, где произошла авария, но и для Республики Беларусь и Российской Федерации.

Законодательство СНГ развивалось по нескольким направлениям в зависимости от принимаемого акта. Преимущественно предпочтение отдается таким формам, как рекомендательные законодательные акты и модельные законы. При этом часто в их основу закладывались эффективные, оправдавшие себя в мировой практике регуляторы: экологические требования к производственным объектам повышенной экологической опасности, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду, экологическая стандартизация и сертификация, экологическое нормирование, экологический аудит, экономический механизм природопользования, юридические санкции и др.

В качестве основы модельных законов СНГ часто используются прогрессивные правовые наработки национальных законодательств стран – участниц СНГ, при этом передовые позиции в этом процессе занимают именно Беларусь и Россия. Так, на основе российских и белорусских законодательных актов было разработано модельное законодательство СНГ, регулирующее экологическую безопасность, охрану атмосферного воздуха, особо охраняемые природные территории, экологическую экспертизу, радиационную безопасность населения, промышленную безопасность опасных производственных объектов, отходы производства и потребления и др.

Указанные процессы подробно проанализированы автором данного раздела в диссертационной работе¹, основанной на личном опыте законодательской деятельности: на российском уровне, в бытность депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ 1-го и 2-го созывов, сначала заместителем, а затем и председателем Комитета по экологии, а также в межгосударственном формате, в бытность заместителем председателя профильного Комитета Межпарламентской Ассамблеи (МПА) стран СНГ. Именно в этот период был сформирован основной массив современного российского экологического законодательства и законодательства СНГ. Особое внимание уделено анализу общего и особенного в экологическом законодательстве России и других стран СНГ, исследованию перспектив правового регулирования этих отношений в странах – участницах СНГ.

¹ Злотникова Т. В. Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. М., 2000. С. 300–308, 327–333.

Следует отметить, что модельные правовые акты как эффективное средство гармонизации экологического законодательства не носят обязывающего характера. По этой причине довольно быстро достигается согласование принимаемых для достижения гармонизации основ правового регулирования конкретных экологических и природоресурсных отношений. Другим позитивным моментом этого механизма является отсутствие какого-либо навязывания положений, не воспринятых по той или иной причине национальной правовой системой страны – участницы СНГ.

Так, Модельный Экологический кодекс как комплексный нормативно-правовой акт, Общая часть которого была принята Постановлением МПА СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-8, не только предусматривает защищенность окружающей среды и человека от возможного негативного воздействия какой-либо деятельности, но и обеспечивает сохранно-восстановительный потенциал природной среды, рациональное использование природных ресурсов. Этот кодифицированный акт СНГ вводит некоторые новые понятия: норматив экологической безопасности, нормативный показатель экологического риска и др. Текст кодекса содержит общие ограничения всех стадий процесса создания объектов потенциально опасной деятельности (от проектирования до ввода в эксплуатацию и даже вывода из нее) и прочие прогрессивные нововведения, направленные на обеспечение экологической безопасности. Закономерно, что Модельный Экологический кодекс СНГ лег в основу разработки в 2007 г. кодифицированного эколого-правового акта Республики Казахстан.

Т. И. Макарова и В. Е. Лизгаро высоко оценивают Модельный Экологический кодекс СНГ с точки зрения продуманной и последовательной проработанности его терминологического аппарата¹. В России и Беларуси до сих пор не сложились условия для принятия такого комплексного кодифицированного акта, хотя его разработка активно велась в обеих странах. В качестве базовых в экологической сфере действуют одноименные законодательные акты «Об охране окружающей среды» (Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ и Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ).

Для формирования в масштабах СНГ единого эколого-правового пространства параллельно с принятием модельного законодательства, имеющего рекомендательный характер, важное значение приобрели межгосударственные соглашения, имеющие уже обязательный характер для

¹ *Лизгаро В. Е., Макарова Т. И.* Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации // *Право и демократия* : сб. науч. тр. Минск, 2006. Спец. вып. С. 164–173.

стран – участниц СНГ. Такие соглашения базируются на общепризнанных актах международного права, затрагивающих основные права человека, а также на специальных конвенциях экологического характера, признающих окружающую человека среду в качестве целостной и неделимой экосистемы. Эти соглашения обеспечивают единые интересы государств в целях достижения устойчивого развития и регулируют взаимодействие в различных экологических областях.

В рамках СНГ межгосударственные соглашения Республики Беларусь и России реализуются в целях гармонизации нормативно-методической и законодательной базы в разных экологических областях. При этом разнообразны цели двустороннего сотрудничества: для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; информационного сотрудничества в экологической и природоресурсной сферах; развития приграничного сотрудничества в области изучения, освоения и охраны недр; по разработке единых правил регулирования трансграничных перевозок озоноразрушающих и других опасных веществ и отходов; в целях сохранения и воспроизводства осетровых и лососевых рыб, а также рационального использования и регулирования оборота продукции из них, охраны мигрирующих животных и рыб, для использования трансграничных мелиоративных систем, по разработке ряда экологических стандартов в области охраны окружающей среды и т. п.

Время вносит коррективы в ранее принятые акты, и нормативно-правовой массив СНГ в экологической сфере совершенствуется. Так, по прошествии более 20 лет первоначальный основной международный акт СНГ в экологической сфере утратил силу, а ему на смену 31 мая 2013 г. был принят актуализированный документ СНГ – Договор о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

В интеграционных процессах эколого-правового характера были попытки принятия Конвенции об экологической безопасности государств – участников СНГ. Последняя редакция проекта этой конвенции была принята Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 25 ноября 2008 г. № 31-7. Несмотря на наличие прогрессивных правовых новаций проекта данного нормативного акта, которые были бы полезны для национальных законодательств стран СНГ, эта совместная работа не была доведена до логического завершения. Например, аудит экологической безопасности (что можно рассматривать как синоним экологического аудита) и правовой институт обязательного экологического страхования, предусмотренные текстом проекта указанной конвенции, не урегулированы в российском законодательстве.

Представляет практический эколого-правовой интерес для России и Беларуси, как и для всех стран СНГ, такое понятие, как «гарантии экологической безопасности». Внедрение этого понятия в правовой язык национальных законодательств было бы весьма своевременным и актуальным. Среди перечня совместных действий для обеспечения экологической безопасности предусмотрены важные методологические наработки, затрагивающие согласование методик «оценки ассимиляционной емкости, экологических рисков и угроз экологической безопасности». При этом в таких методиках должна быть представлена общая методология мониторинга трансграничных угроз экологической безопасности (включая наблюдение, учет и прогнозирование возникновения таких угроз). Кроме того, была предусмотрена совместная разработка единой методики «эколого-экономической оценки масштабов экологического ущерба и составления экономических балансов трансграничного загрязнения окружающей среды».

Ради справедливости следует отметить более удачный пример высшей формы правового международного сотрудничества по сближению правовых систем между странами – участницами СНГ, таких как принятие конвенций в других сферах регулирования: Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, вступившей в силу 11 августа 1998 г., Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 сентября 2016 г.

Белорусская правовая система оказалась более восприимчивой к внедрению модельного законодательства СНГ, чем российская. Такой вывод напрашивается на основании следующих фактов: правовые положения модельных законов «Об экологическом страховании», «Об основах экологического предпринимательства», «О доступе к экологической информации» реализованы в разном виде в белорусском законодательстве, но отсутствуют в российском. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 февраля 2016 г. № 149 «О Государственной программе “Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь” на 2016–2020 годы» предусмотрен ряд мер, соответствующих модельным рекомендациям СНГ. Они сосредоточены в специальных разделах по развитию предпринимательства в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов, а также в лесном и сельском хозяйстве.

Можно привести другие положительные примеры имплементации положений модельного законодательства СНГ в белорусское эколого-правовое пространство. Так, положения о доступе к экологической информации вполне конкретно предусмотрены в национальном белорусском законодательстве: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП

«Об охране окружающей среды» и Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации».

Таким образом, использование отдельных положений указанных модельных законов, которые нашли правовое воплощение в белорусском законодательстве, могли бы способствовать устранению пробелов в действующем российском экологическом законодательстве.

В последующем начиная с 1996 г. интеграционные процессы между двумя государствами, нацеленные на сближение правовых систем и совместное решение актуальных экологических проблем, стали активно развиваться не только в рамках СНГ, но и параллельно в двустороннем формате, т. е. в рамках Союзного государства России и Беларуси. *Гармонизация в масштабах Союзного государства* началась с момента разработки Президиумом Госсовета Союзного государства основ экологической политики, призванных закрепить в данной сфере единую государственную политику государств.

В отличие от интеграционных процессов в масштабах СНГ в Союзном государстве предусмотрена более высокая степень государственно-правовой интеграции. Основой союзной гармонизации служат положения ст. 17 и 18 Договора от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства». Статья 59 указанного двустороннего акта определяет конкретные способы создания единого правового пространства в сфере охраны окружающей среды и природопользования. При этом по предметам исключительного ведения Союзного государства предусмотрено принятие законов и постановлений, например, относительно гидрометеорологической деятельности. По вопросам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства. К такому механизму правового регулирования, в частности, относятся вопросы охраны окружающей среды.

В уже упомянутой работе С. А. Боголюбов указывает, что экологическая политика Союзного государства не может механически слагаться как сумма экологических политик этих стран¹. Необходимым условием закрепления единой экологической политики Союза он видит сближение, гармонизацию и унификацию экологических законодательств двух государств, которые имеют не только общие черты, но и некоторые различия.

Помимо механизма совместного законодательного регулирования в масштабах Союзного государства ведется разработка программ совместных действий по нескольким направлениям экологической сферы, касающихся как подготовки двусторонних соглашений, так и унифицированных нормативно-правовых, нормативно-технических и нормативно-методи-

¹ Боголюбов С. А. Экологическая политика Союза Беларуси и России: правовые аспекты.

ческих документов. В первую очередь это касается вопросов преодоления последствий чернобыльской катастрофы. Такое гармонизационное взаимодействие направлено не только на создание национальных законодательных и нормативно-методических баз по охране окружающей среды, но также на развитие информационного взаимодействия, обеспечивающего формирование единой системы гидрометеорологической информации (включая ее сбор, анализ, прогноз, хранение и распространение) и данных об экологических загрязнениях природной среды.

Необходимо учитывать, что границы эколого-правового пространства Союзного государства практически тождественны с соответствующими региональными частями правового пространства СНГ и даже Организации Объединенных Наций, участниками которых являются оба государства. Поэтому эколого-правовая гармонизация России и Беларуси развивается с учетом участия обеих стран в нескольких десятках международных конвенций экологической и природоохранной направленности, что обязывает приводить национальные экологические законодательства наших стран в соответствие с принятыми международными обязательствами, о чем более подробно рассмотрено в следующем разделе.

В целях согласованной экологической политики Союзного государства интеграционные процессы развиваются и на уровне исполнительной власти двух стран, что отражено в работе О. Е. Виноградовой¹. Актуальные для обеих стран вопросы рассматривают не только на заседаниях Совета Министров Союзного государства, но и в рамках совместных заседаний коллегий профильных министерств (Министерства природных ресурсов и экологии России и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь).

Продуктивное сотрудничество достигнуто в сфере совместных действий по сохранению биоразнообразия и развитию системы трансграничных особо охраняемых природных территорий. В этих целях разработан План совместных действий по развитию трансграничного сотрудничества в области особо охраняемых природных территорий, сформирована постоянно действующая межведомственная рабочая группа по вопросам сохранения биологического разнообразия; развивается обмен опытом работников заповедников и национальных парков. В рамках Соглашения между российским и белорусским правительствами, подписанного 30 сентября 2017 г. в г. Сочи, и в целях сохранения уникальности биологического и ландшафтного разнообразия была создана трансграничная ООПТ «Заповедное По-

¹ Виноградова О. Е. Опыт союзного государства в гармонизации экологического законодательства России и Беларуси [Электронный ресурс]. URL: ecostaff.ru...v...ekologicheskogo-zakonodatelstva...i... (дата обращения: 09.07.2020).

озерье». Она образована на основе российского национального парка «Себежский» и двух белорусских заказников «Освейский» и «Красный Бор».

Для более полной картины российско-белорусского интеграционного взаимодействия целесообразно остановиться на *гармонизации* правовых норм *в рамках других межгосударственных образований*, участниками которых является Российская Федерация и Республика Беларусь.

Первоначально в состав Таможенного союза вошли три государства постсоветского пространства, имеющие схожие проблемы не только экономического характера (Россия, Казахстан, Беларусь). В 2015 г. это межгосударственное объединение было преобразовано в Евразийский экономический союз и расширилось до пяти стран за счет двух постсоветских государств: Республики Армения и Кыргызской Республики. В рамках ЕАЭС в 2000 г. было образовано Единое экономическое пространство, при котором с 2012 г. постоянно действует Евразийская экономическая комиссия. Этим наднациональным регулирующим и постоянно действующим органом принято несколько сотен соглашений, в основном направленных на регулирование социально-экономических отношений.

Для успешной деятельности ЕАЭС создан первый надгосударственный орган – Суд Евразийского экономического сообщества. Сегодня это межгосударственное образование позиционирует себя как «ядро континентальной интеграции», объединяющее Азию и Европу, но в его деятельности пока просматриваются слабые «зачатки» экологических интеграционных процессов. По мнению Э. А. Акоповой, общественные отношения экологического характера обладают незначительной политизированностью и первоначально наиболее однородны, поэтому в экологической сфере такие процессы должны развиваться значительно быстрее¹. Она считает, что в ряде областей, включая экологическую и здравоохранение, для решения совместных задач необходимо установление общих принципов и правил регулирования. Это позволит обеспечить согласованную политику стран межгосударственного союза с близким географическим пространством. Конечным результатом гармонизации экологического законодательства в рамках ЕЭП является создание единого эколого-правового пространства.

Очевидно, что помимо единого эколого-правового регулирования необходимо развивать совместную деятельность по ликвидации последствий природных и техногенных катастроф и иным вопросам по обеспечению экологической безопасности. Существенное влияние на специфику об-

¹Акопова Э. А. Гармонизация экологического законодательства в рамках ЕАЭС [Электронный ресурс] // Вестн. КазНУ. Алматы, 2015. URL: articlekz.com/article/14914 (дата обращения: 06.07.2020).

щественных, в том числе правовых, отношений оказывают национальные и исторические традиции отдельных стран. Это несколько замедляет процессы их гармонизации и унификации современного экологического законодательства стран ЕАЭС, которые пока затрагивают экологическое лицензирование, правовой режим ООПТ, экологическое нормирование и стандартизацию.

Гармонизация через согласование и имплементацию международных эколого-правовых норм. При изучении гармонизации экологического законодательства наших стран необходимо учитывать тенденции развития экологического законодательства Европейского союза, которое опирается на такие основные принципы, как предупреждение загрязнения вместо ликвидации и минимизации последствий; максимальный учет требований экологического характера при прогнозировании и принятии решений; запрет экологически опасного природопользования, которое может привести к нарушению экологического равновесия. Еще один принцип «загрязнитель платит» обязывает предприятия-загрязнители нести финансовую ответственность за предотвращение и ликвидацию вредных последствий и т. п. Можно с удовлетворением отметить, что указанные принципы развития экологического законодательства Европейского союза уже внедрены и применяются в разных формах эколого-правового регулирования двух стран.

Заслуживает внимания для внедрения в обе национальные правовые системы России и Беларуси правовая конструкция Модельного закона об охране окружающей среды, принятого Советом Европы в 90-е гг. прошлого века в качестве помощи государствам Центральной и Восточной Европы. Согласно норме этого модельного акта в содержание понятия окружающей среды, которая должна охраняться, наряду с такими природными средами, как земля, вода, атмосферный воздух и др., включается качество жизни. Трудно не согласиться с позицией М. М. Бринчука о том, что такая новация была бы полезна и своевременна для включения в конституционно-законодательное пространство наших стран¹.

Иногда правовыми основаниями процесса гармонизации выступают факторы участия обеих стран в международных и межгосударственных объединениях ООН, а также в международных договорах (конвенциях) экологического содержания. Примеров такого толчка к гармонизации экологического законодательства между нашими странами через международно-правовое (конвенциональное) побуждение можно привести достаточно много.

¹ *Бринчук М. М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Тр. Ин-та государства и права РАН. Актуал. проблемы развития экол. права в XXI веке / отв. ред.: М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 36–66.

Наиболее наглядным можно считать Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, которая явилась источником аналогичных норм ст. 4 и 5 Соглашения между государствами – членами СНГ «Об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов». Указанные международно-правовые акты послужили основанием соответствующего Соглашения между правительствами двух стран («О сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов» от 24 мая 2002 г.), положения которого предусматривают создание Совместной комиссии по скоординированной деятельности по выполнению положений этого двустороннего акта. В полномочия Совместной комиссии среди прочего входит разработка межгосударственных программ, связанных с использованием, восстановлением и охраной трансграничных водных объектов, а также разработка мер по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих на национальном уровне вопросы трансграничных водных объектов и прочие сопутствующие вопросы по данной тематике межгосударственного взаимодействия.

Перспективы совершенствования национального законодательства. В заключение данного раздела можно констатировать, что процесс гармонизации экологического законодательства России и Беларуси необходимо рассматривать как способ совершенствования экологического законодательства обеих стран, который осуществляется с помощью заимствования наиболее эффективных правовых норм, имеющих положительный опыт реализации.

Результатом эффективной гармонизации при формировании современного экологического законодательства стал тот факт, что многие законодательные акты РФ и Республики Беларусь имеют не только одноименные названия, но и близкое содержание: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха» и др. Необходимо отметить многочисленные совпадения и близость правовых норм указанных законов, хотя имеются и определенные отличительные признаки.

При достаточно серьезном сближении действующих национальных эколого-правовых норм России и Беларуси их сравнительный анализ приводит к очевидному неутешительному для россиян выводу: на данный момент развития процессов гармонизации белорусское экологическое законодательство является более прогрессивным по нескольким правовым позициям. Многие законодательные новеллы, имеющиеся в белорусском

национальном законодательстве, могут послужить примером для прогрессивных изменений, которые требуют внедрения в российское экологическое законодательство.

Так, белорусский опыт включения в закон, регулирующий экологическую экспертизу, раздела об оценке воздействия на окружающую среду отсутствует в аналогичном российском законодательном акте – Федеральном законе РФ «Об экологической экспертизе». Такой позитивный опыт белорусского экологического законодательства весьма полезно внедрить в правовое регулирование экологической экспертизы в российском законе.

Как было отмечено выше в подразд. 2.1, некоторые положения модельного законодательства СНГ, в частности нормы модельных законов «О доступе к экологической информации», «Об экологическом страховании», «Об основах экологического предпринимательства» и др., представленные отдельными имплементированными нормами в национальное белорусское законодательство, могут быть использованы для устранения пробелов в существующем российском экологическом законодательстве.

Заслуживает глубокого изучения и внедрения опыт белорусского законодательства, сформированный по результатам Республиканского референдума в конце 1996 г. Тогда в Конституции Республики Беларусь было восстановлено право государственной собственности на большинство природных ресурсов (воды, недра, леса), что нашло свое дальнейшее законодательное развитие в белорусском природоресурсном законодательстве. На наш взгляд, излишнее увлечение легализацией частной собственности на отдельные виды природных ресурсов, присущее современному российскому правотворчеству, отрицательно влияет на качество сохранности уникальной российской природы для настоящего и будущего поколений россиян.

Вызывает повышенный интерес опыт белорусского законодательства, в котором понятие пробела в законодательстве закреплено в ст. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. №130-З «О нормативных правовых актах». Подобная норма представляется достойной для внедрения в отечественное законодательство, что могло бы способствовать ликвидации многих пробелов российского законодательства, в том числе экологического.

Таким образом, процессы гармонизации экологического законодательства последних десятилетий позволили активно совершенствовать эколого-правовые нормы двух стран. Очевидно, что ресурсы для развития интеграционных процессов на двустороннем и многостороннем уровне не исчерпаны. Это позволяет надеяться на усиление правового сближения и продуктивное эколого-правовое взаимодействие между Российской Федерацией и Республикой Беларусь.

3.5. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как направление повышения эффективности правового регулирования экологических отношений: опыт Республики Казахстан

История природопользования и охраны окружающей среды. Исследуя историю экологического права, нельзя абстрагироваться от истории Казахстана, которая включает четыре этапа:

- древнюю историю Казахстана;
- историю Казахстана в составе Российской империи;
- историю Казахстана в составе СССР (Советского Союза);
- новейшую историю, начинающуюся с 15 декабря 1991 г., после распада СССР¹.

В период древней истории Казахстана и в начальный период его развития в составе Российской империи как такового экологического права, или права об охране окружающей среды, не было. Вся антропогенная деятельность человека была связана с использованием общедоступными природными ресурсами: землей, водой, лесами, растительным и животным миром. Все вопросы решались через призму владения, пользования и распоряжения определенными территориями, на которых имелись эти общедоступные природные ресурсы.

Вообще, история цивилизации тесно связана с ресурсами, которые предопределяют ее возникновение, развитие, существование, упадок и гибель, поэтому общество, как любой организм, производит и потребляет ресурсы, которые представляют собой материальные и нематериальные блага.

Как известно, природопользование на территории нынешнего Казахстана, хотя и в примитивном виде, осуществлялось еще несколько тысячелетий назад. Так, например, современной истории известен этап андроновской культуры, который соответствует раннему (XVIII—XVI вв. до н. э.) и среднему (XV—XII вв. до н. э.) периодам эпохи бронзы. Именно в это время на территории современного Казахстана в примитивных формах началась разработка меди (Джезказган, Зыряновск, Карчига, Жалтыр, Ашиллы, Уро-Тобе, Кушикбай), олова (горы Атасу, Калбынский и Нарынские хребты) и золота (Степняк, Казанчукур, Баладжал, Акджал, Дайбай, Майкопчегай, Акабек)². Эти места являлись одним из центров древней металлургии, основанной на добыче полезных ископаемых. К сожалению, в истории

¹ Елюбаев Ж. С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика. Алматы, 2010. С. 72.

² Там же. С. 70.

не сохранились сведения, каким образом регулировались эти отношения, однако доподлинно известно, что эти территории охранялись и находились под защитой древних племен андроновского периода, проживавших на местах этих горных разработок.

Позже отношения, связанные с владением земель и другими природными ресурсами, регулировались обычным правом казахов до появления первых российских актов петровского периода. Так, некоторые ранние исследователи обычного права казахов, например А. И. Мякутин (1910), А. Х. Гольмстен (1902), отмечали, что к характерным чертам общинного владения относится принадлежность земли на праве частной собственности отдельным «ордам, родам и племенам», позднее — ханам и их приближенным. В обычном праве казахов предусматривалась ответственность за «неправое пользование чужим имуществом», в частности за самовольное пользование землей, водами, лесами, пастбищами, недрами.

Ответственность за неправильное пользование чужим имуществом, в том числе за пользование землей, основывалось и на документах. Так, С. Узбекулы, исследуя период правления Хана Тауке и правовой памятник «Жеті Жарғы», приводит в своей работе один из «семи установлений», сформулированных Казангапом Байболовым в дастане¹ «История Толе би», в следующем виде: «Вот первый, решающий в нашей судьбе, Закон о земле, что досталась тебе. Пусть алчный сосед, вымогатель или рать попробуют землю твою отобрать!»²

Таким образом, в древние времена в государствах, которые существовали на территории Казахстана, как и в других древних или средневековых государствах, охрана природных ресурсов осуществлялась прежде всего через защиту прав собственности, экономических, военных и других общественно значимых интересов государства и общества.

В дальнейшем практически начиная с периода правления Российской империей Петром I и до распада Советского Союза отношения, связанные с владением, использованием и распоряжением землей, недрами и полезными ископаемыми, а также с охраной природной среды, регулировались нормативно-правовыми и иными актами, входящими в систему различных отраслей права, в частности в земельное и горное право.

¹ Дастан — эпическое произведение в фольклоре или литературе Ближнего, Среднего Востока и Юго-Восточной Азии. Обычно дастаны являются фольклорной или литературной обработкой героических мифов, легенд и сказочных сюжетов. Так, например, известная историческая личность в казахской истории Толе би использовал жанр дастана для описания степных законов «Жеті Жарғы» («Семь установлений»).

² *Узбекулы Сакен*. Хан Тауке и правовой памятник «Жеті Жарғы». Алматы, 1998. С. 32.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным. Потребность в таких нормах в России и на территориях, находящихся под протекторатом Российской империи, в том числе на территории нынешнего Казахстана, возникла в XVII в.

Так, например, в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. указывалось, что «если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются за счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей». В 1833 г. были изданы правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В этом же документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе¹.

Основные же особенности развития правового регулирования природопользования и охраны природы в СССР и Казахстане в советский период проявились в следующем.

Вплоть до 1970-х гг. в развитии законодательства рассматриваемой сферы господствующим был природоресурсный подход. Это означает, что регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. В начале 1920-х гг. был принят ряд законов и декретов Правительства, включая Земельный кодекс РСФСР (1922), Лесной кодекс РСФСР (1923), декрет СНК РСФСР «О недрах земли» (1920), постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» (1924), декрет СНК РСФСР «Об охоте» (1920), декрет СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921), декрет СНК РСФСР «О санитарной охране жилищ» (1919) и др.

Здесь следует отметить, что практически до конца 1950-х гг. в Казахской ССР действовали правовые акты союзного значения и многие правовые акты Российской Федерации.

¹ Елюбаев Ж. С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика. С. 72–76.

Проблема охраны природы от загрязнения оценивалась в этот период в основном как санитарная, а не экологическая. Это означало, что при регулировании охраны атмосферного воздуха и вод учитывались преимущественно интересы охраны здоровья человека, а не всех живых организмов, страдающих от загрязнения. Соответственно, отношения по охране вод и атмосферного воздуха в определенной мере регулировались санитарным законодательством. Лишь в 1970-е гг. применительно к водам и в 1980-е гг. применительно к атмосферному воздуху проблемы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические.

Новые подходы к развитию экологического права получают реализацию на современном этапе развития казахстанского общества. Переход к рыночным отношениям в экономике, отказ от идеологических догм в праве, стремление общества к созданию в перспективе правового и социального государства, к установлению правовых норм по природопользованию и охране окружающей среды преимущественно в законах, а не в подзаконных актах — это те явления в экологическом праве, которые знаменуют начало нового этапа в его развитии.

На современном этапе экологическое право развивается с учетом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений; перспектив создания правового и социального государства, происходящей трансформации общественных экономических отношений; введения многообразия форм собственности на природные ресурсы; тенденций развития взаимоотношений общества и природы и права окружающей среды в мире. Важнейшим принципом формирования экологического законодательства сегодня является его гармонизация с передовым мировым законодательством.

Одним из источников экологического права в первую очередь является Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Эколого-правовой характер имеют ст. 6, 31 и 38, они впервые утвердили и ввели в действие новую экологическую, природоохранную концепцию, суть которой состоит в том, что «государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека», что «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом». В ней есть и такая основополагающая норма: «Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам».

В развитие этих конституционных положений в Казахстане были приняты законы «Об охране окружающей природной среды» (1991, 1997), которые утратили силу, и в настоящее время действует Экологический кодекс Республики Казахстан (2007). Были приняты в период новейшей истории Казахстана законы: «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» (1992), «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» (1993), «Об экологической экспертизе» (1997), «Об особо охраняемых природных территориях» (1997) и другие акты.

О Концепции нового Экологического кодекса Республики Казахстан и предпосылках его разработки. Концепция проекта нового Экологического кодекса Республики Казахстан (далее – ЭК РК) была подготовлена во исполнение Послания Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (Астана, 10 января 2018 г.). В нем было отмечено, что необходимо «повысить требования к энергоэффективности и энергосбережению предприятий, а также экологичности и эффективности работы самих производителей энергии... стимулировать бизнес, инвестировать в “зеленые” технологии». Акимам¹ регионов рекомендовалось «принять меры по современной утилизации и переработке твердых отходов с широким вовлечением субъектов малого и среднего бизнеса». В Послании констатировалось, что «эти и другие меры потребуют актуализации законодательства, в том числе Экологического кодекса».

В связи с этим согласно п. 14 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 10 января 2018 г. Министерству энергетики Республики Казахстан совместно с другими государственными органами было поручено разработать новую редакцию проекта ЭК РК.

Масштабный пересмотр экологического законодательства также определен в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636. Так, в документе закреплена Инициатива 5.17, предусматривающая, что «в рамках совершенствования экологического законодательства будут: пересмотрена действующая система оценки воздействия на окружающую среду, простимулированы природопользователи к снижению эмиссий, усовершенствованы принципы нормирования выбросов, а также внедрены прогрессивные механизмы экологического регулирования. На основе международного опыта и технических и экономических

¹ Аким – глава (руководитель) областных, районных и других местных (поселковых, сельских, аульных) органов исполнительной власти в Республике Казахстан.

возможностей будут пересмотрены экологические стандарты Казахстана». Помимо этого, были заложены иные точечные инициативы, направленные на выполнение общей задачи улучшения экологической ситуации», такие как развитие отрасли переработки и утилизации твердых бытовых отходов, внедрение принципа «загрязнитель платит», комплексных экологических разрешений для компаний, изменение процесса оценки влияния предприятий на окружающую среду и активное продвижение политики охраны окружающей среды. В качестве важного ориентира для выполнения названного Стратегического плана были выбраны «Цели устойчивого развития ООН».

Таким образом, вышеуказанные стратегические документы страны определили путь Казахстана к устойчивому развитию¹, приближению к стандартам стран ОЭСР² в различных сферах, включая охрану окружающей среды. В связи с этим следует отметить, что сотрудничество с ОЭСР является в настоящий момент одним из главных приоритетов внешнеэкономической политики Казахстана.

Концепция нового ЭК РК была разработана на основе изучения международных правовых актов, экологического законодательства многих стран, в частности США и его отдельных штатов, Великобритании, Германии, Нидерландов и других европейских стран, Канады, Австралии, Китая, Японии и других стран Юго-Восточной Азии, России, Беларуси, государств Центральной Азии.

Основными положениями, закрепленными в Концепции для целей разработки нового ЭК РК, в частности, являются:

1) имплементация международных принципов природопользования и охраны окружающей среды;

¹ Устойчивое развитие (англ. *sustainable development*) – процесс экономических и социальных изменений, при котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений.

² Организация экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР, англ. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) – международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики. ОЭСР создана в 1948 г., и штаб-квартира организации располагается в Шато де ла Мюетт, в Париже. Генеральный секретарь (с 2006 г.) – Хосе Анхель Гурриа Тревиньо (Мексика). Руководящим органом ОЭСР является совет представителей стран – членов организации. Все решения принимаются на основе консенсуса. В настоящее время Республика Казахстан не является членом ОЭСР.

2) приведение норм экологического законодательства в соответствие с важным принципом «загрязнитель платит»;

3) разработка и внедрение новых нормативов качества окружающей среды, регулирующих уровни антропогенной деятельности на природу и среду обитания, составляющие основу экологического нормирования;

4) установление целевых показателей качества окружающей среды, которые должны служить основой индикативного планирования и являться механизмом управления отраслями промышленности, обеспечения экологической безопасности регионов и страны в целом;

5) приведение нормативно-правовых требований по оценке воздействия на окружающую среду в соответствие с международными стандартами и международными обязательствами Республики Казахстан, в частности требованиями Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

6) введение системы стратегической экологической оценки как оценки вероятных экологических последствий, в том числе связанных со здоровьем населения, которая включает определение сферы охвата экологического отчета и его подготовку, обеспечение участия общественности в этом процессе и проведение с ней консультаций;

7) внедрение системы интегрированного предотвращения и контроля загрязнений, комплексных экологических разрешений (КЭР) и системы нормирования эмиссий на базе наилучших доступных технологий (НДТ);

8) введение международных экономических (финансовых) инструментов регулирования и стимулирования как ключевого инструмента в управлении состоянием окружающей среды;

9) гармонизация соответствующих принципов, терминологии и положений в области управления с отходами в соответствии с подходами к управлению отходами в странах ОЭСР и введение принципа «циркулярной экономики»: вещества и объекты, находящиеся в обращении (в том числе при их хранении экологически безопасным способом), не должны признаваться отходами, а плата должна взиматься только за «загрязнения», попадающие в воздух, воды или почву;

10) введение инструментов экономического стимулирования «зеленой» экономики в целях увеличения инвестиций в эту сферу хозяйственной деятельности и поощрение «зеленых» закупок;

11) добровольное установление природопользователями автоматизированной системы мониторинга эмиссий в окружающую среду на источниках загрязнения, имеющую онлайн-связь (постоянно действующую электронную связь) с информационной системой уполномоченного органа в обла-

сти охраны окружающей среды для передачи данных в режиме реального времени;

12) введение инструментов социального воздействия и создание аналитической базы по нарушениям для того, чтобы природоохранное правоприменение было справедливым, действенным и эффективным;

13) установление современных методик расчета экологического ущерба, предписывающих учет фактических и предполагаемых последствий и предусматривающих мероприятия по восстановлению природной среды, при этом такие методики должны иметь не карательный, а компенсационный характер (эта задача предполагает исключение ныне действующего в Казахстане косвенного метода определения ущерба на основе математической формулы);

14) внедрение рыночных механизмов сокращения выбросов парниковых газов.

Таким образом, эта Концепция, утвержденная Межведомственной комиссией по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции Республики Казахстан, закрепила основополагающие принципы и задачи будущего ЭК РК. При разработке проекта нового ЭК РК была критически пересмотрена система регулирования общественных отношений в области охраны окружающей среды, были введены новые инструменты и механизмы регулирования и контроля, соответствующие лучшим мировым подходам, устранены накопившиеся пробелы и противоречия в правовом регулировании, гармонизированы нормы других правовых актов для достижения целей, поставленных в стратегических документах Казахстана, в частности для создания условий по переходу страны к «зеленой» экономике.

О проекте нового ЭК РК. Как известно, технологический и производственный прогресс влечет за собой ухудшение экологической ситуации. Казахстан с огромной территорией и большими природными ресурсами не является исключением, поэтому первостепенное внимание должно быть уделено вопросам улучшения экологии, расширения использования возобновляемых источников энергии, культивирования бережного отношения к природе.

В 2019 г. в сфере экологии главными событиями стали создание Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан (МЭГиПР РК) и разработка проекта нового ЭК РК. Создание центрального исполнительного органа призвано усовершенствовать политику страны в области охраны окружающей среды, создать условия для интенсивного развития отрасли по управлению отходами. Ранее эти функции выполняло одно из структурных подразделений Министерства энергетики Республики Казахстан, хотя в новейшей истории Казахстана уже создавалось

отдельное Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан, которое впоследствии было упразднено.

Новый ЭК РК — это документ, с некоторыми новыми правовыми институтами, регулирующими отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в который имплементирован ряд прогрессивных международных стандартов, нормативов и правил.

Следует отметить, что основой нового ЭК РК является конституционное положение о праве граждан на благоприятную окружающую среду. Так, в п. 1 ст. 31 Основного Закона говорится: «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека».

Разработка проекта нового ЭК РК осуществлялась Министерством энергетики Республики Казахстан, затем новым профильным центральным ведомством — МЭГиПР РК. В разработке проекта нового ЭК РК принимали участие ведущие эксперты из бизнес-сообщества, иностранные специалисты, эксперты Ассоциации «Kazenergy», Национальной палаты предпринимателей «Атамекен», профессиональные и отраслевые ассоциации. Автор настоящего раздела также является членом Рабочей группы по разработке проекта этого законодательного акта. В декабре 2019 г. на очередном заседании Правительства под председательством Премьер-министра Республики Казахстан проект новой редакции ЭК РК был одобрен, и в настоящее время он принят на рассмотрение Парламентом Республики Казахстан и уже проведены первые обсуждения в комиссиях и комитетах законодательного органа страны.

Кодекс основан на 12 принципах, наиболее важным из которых является принцип «загрязнитель платит». Он подразумевает не только меры по предотвращению загрязнения и контролю, но также ответственность за восстановление от ущерба окружающей среде. Таким образом, государство должно создать такие условия, при которых природопользователям выгоднее принять меры по недопущению негативного воздействия на окружающую среду, чем платить экологические штрафы. Как бы предупредительной, профилактической основой к этому являются два других принципа — принцип предотвращения и принцип предосторожности, под которыми понимается любая деятельность, вызывающая загрязнение окружающей среды, деградацию природной среды, причинение экологического ущерба в любой форме и (или) вреда жизни или здоровью людей либо сопряженная с прямой и научно обоснованной угрозой наступления таких последствий.

В соответствии с указанным принципом всякая деятельность природопользователя допускается в рамках, установленных законом, только при условии обеспечения в первую очередь на самом источнике воздействия на окружающую среду всех необходимых мер по предотвращению возникновения загрязнения, деградации природной среды, экологического ущер-

ба и вреда жизни или здоровью людей. При наличии риска причинения вследствие какой-либо деятельности экологического ущерба, имеющего существенные и необратимые последствия для природной среды или ее отдельных компонентов, или вреда жизни или здоровью людей, должны быть приняты эффективные и пропорциональные меры по предотвращению наступления таких последствий при экономически приемлемых затратах.

Весьма важным принципом является принцип исправления, который закрепляет положение о том, что экологический ущерб подлежит устранению в полном объеме. При невозможности же полного устранения причиненного экологического ущерба его последствия, насколько это возможно на современном уровне научно-технического развития, должны быть сокращены. Однако если последствия причиненного экологического ущерба не были устранены или сокращены, то обеспечивается их замещение путем проведения альтернативной ремедиации¹ в соответствии с экологическим законодательством.

Новый принцип устойчивого развития имплементирован в новый ЭК РК из международных экологических актов. Это объясняется тем, что природа и ее ресурсы составляют богатство Республики Казахстан и их использование должно быть устойчивым. Государство обеспечивает экологические основы устойчивого развития Республики Казахстан, в том числе путем сбалансированного и рационального управления принадлежащими государству природными ресурсами в интересах настоящего и будущих поколений. Поэтому при осуществлении предпринимательской и иной деятельности должны быть обеспечены сохранение и устойчивое функционирование природных экологических систем, эффективное использование природных ресурсов, невозобновляемых сырьевых и энергетических ресурсов, а также минимизация образования отходов. При принятии хозяйственных, управленческих и иных решений приоритет отдается сохранению природных экологических систем, водосбережению, повторному использованию ресурсов, использованию возобновляемых природных ресурсов и источников энергии, а также вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных ресурсов.

Важными принципами нового правового акта являются принцип доступности экологической информации и принцип общественного участия. Суть их заключается в том, что государство, основываясь на международных договорах, должно обеспечивать соблюдение права общественности

¹ Ремедиация – комплекс мероприятий по устранению экологического ущерба посредством восстановления, воспроизводства компонента природной среды, которому был причинен экологический ущерб, или если экологический ущерб является полностью или частично непоправимым, то замещением такого компонента природной среды (см. ст. 161 проекта нового ЭК РК).

на доступ к экологической информации на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом, поскольку общественность имеет право на участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы охраны окружающей среды и устойчивого развития Республики Казахстан.

В целях соблюдения прав общественности в сфере экологии государством обеспечивается гласность планируемых к принятию государственными органами решений, которые оказывают или способны оказать влияние на состояние окружающей среды на условиях, позволяющих общественности высказать свое мнение, и такое мнение должно быть учтено при принятии соответствующего решения.

Особо следует отметить принцип экосистемного подхода. Так, при планировании и принятии государственными органами и должностными лицами решений, в результате реализации которых наступают или могут наступить негативные последствия для состояния окружающей среды, должны учитываться целостность и естественные взаимосвязи природных экологических систем, живых организмов, природных ландшафтов, иных природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов и необходимость сохранения естественного баланса природной среды. При этом приоритет должен отдаваться сохранению природных ландшафтов, природных комплексов и биологического разнообразия, сохранению и устойчивому функционированию естественных экологических систем, а также недопущению отрицательного влияния на предоставляемые такими экологическими системами услуги.

Таким образом, новые подходы в сфере обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды предусматривают новые требования к оценке воздействия на окружающую среду. Так, по действующему ЭК РК требование о прохождении процедуры оценки воздействия на окружающую среду применяется практически ко всем, это более 19 тыс. предприятий. Между тем практика показала, что подобный подход малоэффективен и нецелесообразен. Поэтому в новом проекте ЭК РК предлагается такое требование применять только в отношении 2,6 тыс. предприятий «первой категории», на которые приходится 80 % выбросов.

Внедрение наилучших доступных технологий и меры экономического стимулирования освободят предприятия, внедрившие наилучшие технологии от платы за эмиссии в окружающую среду¹. В случае если они не переходят на них, то ставки платы за эмиссии будут расти. При этом но-

¹ Эмиссии в окружающую среду – это «выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, размещение и хранение серы в окружающей среде в открытом виде» (п. 43 ст. 1 ЭК РК от 9 января 2007 г.).

вый ЭК РК предусматривает возможность направления платы за эмиссии на экологические мероприятия. Следует отметить, что текущая ситуация с экологическими платежами и их расходованием неоднократно подвергалась критике со стороны международных экспертов. В связи с этим в проекте сопутствующего закона¹ предусмотрено обязательное финансирование природоохранных мероприятий за счет поступающих экологических платежей в объеме 100 %, хотя предполагается, что для реализации этого принципа надо будет преодолеть сопротивление центральных финансовых ведомств страны и местных органов власти, поскольку в настоящее время экологические платежи являются доходной частью государственного и местного бюджетов.

Обеспечение деятельности по природопользованию и охране окружающей среды на основе принципов, которые предусматривает новый ЭК РК, обязывает государство и природопользователей создать более совершенную автоматизированную систему мониторинга выбросов, для чего потребуются значительные финансовые вложения как со стороны государства, так и со стороны природопользователей; усовершенствовать систему управления отходами производства и потребления; обеспечить участие общественности во всех стадиях ОВОС, а не единожды на этапе экологической экспертизы, как предусмотрено в действующем ЭК РК; к 2025 г. ввести «комплексные экологические разрешения» для крупных объектов «первой категории» и внедрить механизм наилучших доступных технологий, направленных на снижение выбросов в окружающую среду; выполнить иные мероприятия.

Необходимо отметить, что перешедшие на НДТ компании будут освобождены от платы за эмиссии, а для остальных природопользователей ставки платы за выбросы будут постепенно повышаться в 2, 4, 8 раз каждые три года начиная с 2028 г. (с 2025 г. для 50 крупных топ-предприятий).

Получение КЭР станет обязательным также для вновь вводимых предприятий. Однако в условиях нынешнего спада экономики и наступающего экономического кризиса в связи с пандемией COVID-19 реализация этих законодательных новелл, скорее всего, усложнится и их введение отложат на более поздний срок.

В проекте ЭК РК предусмотрено создание автоматизированной системы мониторинга объемов выбросов вредных веществ в окружающую среду крупнейшими предприятиями-загрязнителями. Исключается процедура предварительного уведомления о проверке предприятия по факту экологического нарушения и жалоб через СМИ, что позволит уполномо-

¹ Сопутствующий закон – проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам охраны окружающей среды», который разработан в едином пакете с новым ЭК РК.

ченным государственным органам незамедлительно реагировать и пресекать причинение ущерба окружающей среде.

Новый законодательный акт также вводит новую иерархию отходов и обязательную поэтапность в обращении с ними — это предотвращение отходов; минимизация образования отходов, повторное их использование, переработка, утилизация и захоронение. Предусмотрена новая классификация отходов, которая в некоторой степени приведена в соответствие с «Европейским каталогом отходов» и охватывает как неопасные, так и опасные отходы. По мнению разработчиков нового ЭК РК, новая система управления отходами в будущем позволит и введение международного механизма «Waste to Energy», предусматривающего сжигание отходов с последующим получением электроэнергии по аналогии с возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ). Предполагается, что введение этого механизма позволит к 2025 г. сократить объемы отходов до 30 %, для чего потребуются значительные инвестиции в эту сферу хозяйственной деятельности, однако этому может помешать наступающий экономический кризис.

Вводимые новые правовые институты охраны окружающей среды и новые требования к природопользователям создадут определенные условия и по сохранению других природных ресурсов и природных объектов Республики Казахстан, в частности по восстановлению, а также увеличению численности видов животного и растительного мира. Целевые индикаторы этой природовосстановительной работы предполагается предусмотреть в национальных программах и планах природоохранительной деятельности.

Предполагается, что новые правовые институты, содержащиеся в проекте нового ЭК РК, позволят решить задачи и по переходу к «зеленой» экономике, что является одной из главных целей экологической политики государства. Правительством РК уже проводится комплексная работа по внедрению возобновляемых источников энергии в Казахстане. К примеру, международная выставка «Экспо-2017» на тему «Энергия будущего» дала серьезный импульс для развития ВИЭ в стране. Для реализации этой цели уже создан «Международный центр “зеленых” технологий и инвестиционных проектов», который занимается продвижением совместных проектов в области высокотехнологичных производств. Органы власти установили определенные отношения с многочисленными международными финансовыми учреждениями и стратегическими партнерами в отношении поощрения и развития возобновляемой энергетики, чистых технологий и инфраструктуры. Более того, Казахстан содействует международному сотрудничеству в интересах устойчивого развития в рамках партнерской программы «Зеленый мост».

Еще в 2013 г. Указом Главы государства была принята Концепция перехода Казахстана к «зеленой» экономике. Были определены секторы, в которых

есть большой потенциал по «озеленению» экономики Казахстана. В рамках этой Концепции планировалось увеличить долю ВИЭ в общем объеме производства электроэнергии до 3 % к 2020 г., 10 % – к 2030 г. и 50 % – к 2050 г.

В настоящее время в Казахстане уже действует 81 объект установленной мощностью 930 МВт. В ближайшее время в энергобаланс страны постепенно будут вводиться новые объекты. Казахстан имеет реальные возможности для выработки как солнечной, так и ветровой энергии, что способствует развитию возобновляемой энергетики и отвечает задачам, стоящим перед государством и обществом по улучшению экологической ситуации в стране.

Различие взглядов на новый ЭК РК. Несмотря на то что новый ЭК РК включает в себя определенные международные стандарты и положения, направленные на регулирование отношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды, тем не менее этот правовой акт подвергается критике как со стороны бизнес-сообщества, так и независимых экспертов. Суть этой критики заключается в том, что авторы нового ЭК РК, введя в этот правовой акт новые экологические требования, хотя и прогрессивные и отвечающие международной практике, тем не менее не учли текущее состояние экономики страны, современные возможности природопользователей. Так, например, некоторые независимые эксперты полагают, что введение в действие нового ЭК РК повлечет за собой увеличение экологических платежей и штрафов, поскольку новый правовой акт и другое законодательство Республики Казахстан не предоставляют промышленным предприятиям экономических стимулов для внедрения НДТ в целях снижения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. В то же время внедрение НДТ во всем мире сопровождается принятием мер экономического стимулирования.

Масштабная реализация дорогостоящих проектов по внедрению НДТ без государственной поддержки скажется на росте себестоимости производимой промышленной продукции и снижении ее конкурентоспособности на мировом рынке. Это может привести к сокращению или даже остановке производства и, как результат, к массовым увольнениям. Все это представляет опасность для экономики ввиду того, что главными источниками доходов Казахстана по-прежнему остаются нефтегазовая и металлургическая отрасли. Если эти сферы пострадают, то это сразу по цепочке скажется на бюджете страны, малом и среднем бизнесе и в конечном итоге – на доходах населения. Усугубить ситуацию способен новый мировой экономический кризис. Сегодня спрос и цены на продукцию отечественных промышленных предприятий на мировом рынке рухнули на 20–30 % и продолжают падать. В нынешних условиях пандемии коронавируса этот показатель может быть еще хуже.

Считаем, что к этому вопросу необходимо подходить комплексно и охватывать мерами экономического стимулирования все аспекты внедрения НДТ. К примеру, с учетом высокой стоимости подобных проектов и технологий целесообразным является предоставление предприятиям льготного финансирования на эти цели. В первую очередь это актуально для старых градообразующих предприятий, например старых тепловых станций, которые раньше были на окраине или за пределами городов, а сегодня находятся чуть ли не в их центре. И по ним стоит вопрос: или сносить и лишить людей работы, или модернизировать через внедрение НДТ.

В связи с этим многие независимые эксперты и представители промышленности считают, что серьезным экономическим стимулом было бы освобождение от экологических платежей и налогов предприятий, реализующих проекты по модернизации производства в целях снижения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, поскольку хозяйствующие субъекты (природопользователи) не смогут одновременно внедрять дорогостоящие НДТ и при этом осуществлять обязательные экологические платежи. В условиях наступающего экономического кризиса другим экономическим стимулом стала бы отмена или снижение импортных пошлин на ввоз оборудования и материалов для внедрения наилучших доступных технологий и многое другое. Иначе говоря, предприятиям нужно предоставить возможности для аккумулирования средств на модернизацию производства. Однако подобные механизмы в новом ЭК РК и сопутствующем Законе РК не проработаны в полной мере¹.

Следовательно, и в этом вопросе необходима активная деятельность не только МЭГиПР РК, но и других ведомств. В первую очередь министерств национальной экономики и финансов, от которых главным образом зависит предоставление экономических стимулов для внедрения НДТ. Все должны понимать, что решение проблем, связанных с охраной окружающей среды, должно осуществляться без нанесения вреда промышленности страны, работающей во благо государства и казахстанского общества.

Новый ЭК РК направлен на ужесточение экологического контроля и увеличение размеров экологических платежей и штрафов, если природопользователи не внедрят НДТ. Между тем в настоящее время ни у разработчиков ЭК РК, ни у правительства страны, ни у законодателя, ни у специалистов-экологов нет единого понимания относительно НДТ. Что должно расцениваться как наилучшая доступная технология? Есть ли перечень (справочник)

¹ Наримбетова Д. Эксперт: «Новый Экологический кодекс опасен для экономики Казахстана» [Электронный ресурс] // NUR.KZ. 2020. URL: <https://www.nur.kz/health/coronavirus/1850605-ese-88-celovek-zarazilis-koronavirusom-v-kazahstane/> (дата обращения: 01.07.2020).

НДТ? Когда этот перечень НДТ будет сформирован и не будет ли здесь субъективного подхода? Если нет понимания в этом вопросе, то как хозяйствующие субъекты (природопользователи) до 2025 г. должны инвестировать внедрение НДТ, не зная, является ли внедряемая ими технология наилучшим достижением? При этом после 2025 г. в отношении природопользователей, не внедривших НДТ, будут применяться повышенные ставки экологических платежей и штрафов. В этих условиях под большим вопросом, смогут ли предприятия сохранить свои производства и рабочие места, не говоря уже о том, будут ли у них средства на то, что требует новый ЭК РК.

Еще одной проблемой является введение комплексных экологических разрешений. Новый ЭК РК предполагает отказ от тотального экологического регулирования природопользователей, при этом основной фокус контролирующих органов сосредоточен на крупных природопользователях, на долю которых приходится до 80 % эмиссий в окружающую среду. Эти предприятия войдут в первую категорию природопользователей. Для осуществления эмиссий в окружающую среду они с 2025 г. будут получать КЭР, в которых будут не только определяться нормативы эмиссий, но и прописываться меры сокращения выбросов в окружающую среду.

В настоящее время большинство предприятий, которые работают в Казахстане, были построены в советское время. Это касается энергетических предприятий, металлургических комплексов, части предприятий нефтегазового сектора, например таких компаний, как «УзеньМунайГаз», «ЭмбаМунайГаз». Износ основного оборудования этих предприятий очень большой, применяемые технологии в области охраны окружающей среды спроектированы и реализуются по советским стандартам. Если этот блок предприятий перевести на КЭР, то это повлечет для них колоссальные затраты и они могут просто обанкротиться. Поэтому введение этих прогрессивных и соответствующих международной практике требований по КЭР должно предусматривать поэтапный ввод, позволяющий природопользователям аккумулировать средства для внедрения новых технологий и приобретения нового оборудования.

Большой проблемой является и внедрение систем автоматизации и цифровизации в процессы мониторинга и контроля за выбросами на территории Казахстана, в том числе в отношении предприятий разных категорий, за организацией аудита предприятий. Введение такой системы требует разработки единых технико-экономических обоснований закупки и эксплуатации оборудования мониторинга, поскольку для технического контроля и мониторинга за деятельностью природопользователей в режиме онлайн необходимо соответствующее современное оборудование, обеспечивающее передачу данных в режиме реального времени, мониторинг за объемами и со-

ставом выбросов. Должны быть предусмотрены меры по модернизации систем мониторинга за эмиссиями в окружающую среду. Например, при осуществлении выбросов вредных веществ в атмосферный воздух эти вещества должны определяться не только по химическому составу, но и по их объемам в единицу времени. В нынешней экономической ситуации есть большие сомнения в реализации этого требования, устанавливаемого новым ЭК РК.

Таким образом, для выполнения этого требования должен быть предусмотрен оптимальный переходный период с учетом этапов: изучения применимости; проектирования; возможной установки и эксплуатации системы мониторинга. Подзаконные акты и технические инструкции, разработанные Правительством Республики Казахстан и уполномоченными органами по вопросам природопользования и охраны окружающей среды в развитие положений нового ЭК РК, должны включать требования по определению перечня источников и параметров, подлежащих автоматизированному контролю и мониторингу.

С принятием нового ЭК РК существенно повысятся и платежи за эмиссии в окружающую среду для тех природопользователей, кто не сможет получить в обозначенные сроки КЭР. Платежи будут повышаться в геометрической прогрессии каждые три года, что в конечном итоге заставит хозяйствующие субъекты внедрить НДТ и перейти на КЭР либо закрыть производство при невозможности последнего.

Новый ЭК РК предопределяет также ужесточение административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды, что не соответствует философии и концепции реформы экологического законодательства. К примеру, в странах ОЭСР предусмотрена экономическая поддержка производств по внедрению финансово затратных экологических стандартов через налоговые льготы, различные преференции, механизм ускоренной амортизации оборудования или выделение кредитов по выгодным условиям. В Казахстане же вся государственная поддержка, по мнению независимых экспертов, упирается в освобождение от платежей за эмиссии, сумма которых покрывает не более 5–6 % затрат. Поэтому внедрение новых экологических стандартов, безусловно, является важным для страны, народа, поскольку это поможет внедрить более чистое производство, однако в условиях мирового кризиса данные цели будут практически неосуществимы.

Требуется определенной оптимизации и процесс представления отчетов. Так, необходимо отказаться от дублирования отчетов в области природопользования и охраны окружающей среды в различные государственные органы. Надо по опыту стран ОЭСР предусмотреть единый отчет, который должен направляться в уполномоченный орган в области экологии, а другие государственные органы должны получать необходимую им информацию от уполномоченного органа. Тем более в условиях введения цифро-

визации государственного управления такой процесс, как представление единого отчета, будет достаточным для осуществления контроля и мониторинга за деятельностью природопользователей.

Ожидания от введения в действие нового ЭК РК. В заключение следует отметить, что экологическая обстановка в Казахстане требует реформирования экологического законодательства. Принимая во внимание, что механизмы и регуляторные инструменты нового ЭК РК ориентированы на опыт стран ОЭСР, имеются большие надежды на ускорение модернизации промышленности республики.

В начале 2020 г. в Мажилис РК (нижняя Палата Парламента Республики Казахстан) поступил проект ЭК РК. Депутаты уже предложили внести в новый ЭК РК более 200 изменений, 30 из которых были уже рассмотрены на двух заседаниях Рабочей группы в Мажилисе. На данных заседаниях были приняты предложения депутатов редакционного характера. Другие же предложения, меняющие суть и философию этого важного правового акта, находятся на рассмотрении государственного органа-разработчика (МЭГиПП РК). Стоит отметить, что предложения депутатов также рассматриваются представителями общественных организаций в области экологии, представителями крупных природопользователей, независимыми экспертами, в том числе иностранными, которые представляют ОЭСР и Совет иностранных инвесторов при Правительстве Республики Казахстан.

Как уже выше отмечалось, для каждой из трех отраслей (горнорудная, нефтегазовая и энергетическая) в новом ЭК согласно специфике их деятельности предусмотрены свои нормы и стандарты. Они устанавливают определенные обязательства для хозяйствующих субъектов этих отраслей экономики страны, направленные на повышение финансовых затрат, поскольку новые технологии, новое оборудование стоят денег, и речь идет о многомиллиардных суммах, которые могут стать нагрузкой для градообразующих предприятий страны.

Никто не отрицает, что забота об экологии – дело благое, вот только даже в таком благом деле важно не перегнуть и не навредить экономике страны. Сегодня, в условиях мирового кризиса, кажется уместным для начала стабилизировать экономику, наладить инвестиционный климат и только потом браться за экологические вопросы. А с учетом рисков, озвученных экспертами, есть смысл перенести сроки рассмотрения и принятия нового ЭК РК.

Таким образом, наиболее практичный способ проведения реформы – это постепенное обновление существующей системы в течение длительного периода, так как революционный подход требует значительных затрат и не считается эффективным для Казахстана, поскольку реализация всех этих нововведений требует значительных инвестиций для подъема промышленности страны.

3.6. Правовые неопределенности и юридические риски как критерии оценки эффективности экологического законодательства

Исследование проблем эффективности законодательства неизменно привлекает внимание ученых по всему миру. Актуальная задача – выявление критериев эффективности законодательства. В настоящее время при оценке эффективности деятельности законотворческих органов, отдельных депутатов часто используется формальный метод: количество внесенных законопроектов конкретным депутатом, количество принятых законов законодательным органом. При этом в качестве показателя эффективности деятельности законодательного органа признается увеличение количества рассмотренных и принятых законопроектов. В результате возникает замкнутый круг: постоянное увеличение количества принимаемых законов ведет к необходимости все большего внесения изменений законодательства. В результате такой «нормативной инфляции» страдают не только граждане, но и правоприменительные органы, которые не успевают следить за постоянными изменениями законодательства. В результате правоприменительная практика также не отличается стабильностью. В последнее время получило распространение введение мораториев на принятие новых законов или внесение изменений в действующие¹.

Эффективность законодательства также часто оценивается формально: сколько нарушителей было привлечено к юридической ответственности, сколько было выдано разрешений и т. п. В этой ситуации необходимо выработать новые критерии для оценки эффективности законодательства. Особую значимость данная проблема приобретает во время интеграционных процессов, когда необходимо выработать новые правила поведения, согласовывать законодательные акты различных государств, выработать общие решения. Возникает закономерный вопрос о том, какие правовые нормы следует взять за основу при реализации государственной политики, в частности государственной экологической политики.

Обратимся к экологическому законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь, которые в последние годы претерпевают значительные изменения: выработываются стратегические документы в области охраны окружающей среды и устойчивого развития, совершенствуются правовые механизмы охраны окружающей среды. При этом следует отметить,

¹ Мораторий или дискуссия: как остановить «бешеный принтер» законодательства [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/review/view/138089/> (дата обращения: 06.06.2020).

что сегодня природоохранное законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь развивается во многом параллельными курсами. Статьей 18 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» к совместному ведению Союзного государства и государств-участников отнесена гармонизация и унификация законодательства государств-участников. Вместе с тем специальные механизмы гармонизации законодательства указанным Договором не предусмотрены. Однако это не означает, что экологическое законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь никак не коррелирует.

Анализ международного права, практики деятельности межгосударственных объединений позволяет выделить несколько уровней гармонизации, позволяющих с разной степенью эффективности корректировать развитие природоохранного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства.

1. Гармонизация природоохранного регулирования в рамках межгосударственных объединений (ЕАЭС).

В настоящее время этот уровень гармонизации наиболее активно развивается на уровне ЕАЭС и влияет на развитие природоохранного законодательства государств – членов таких соглашений. Следует признать, что экологические требования в Договоре о Евразийском экономическом союзе, подписанном в г. Астане 29 мая 2014 г., рассматриваются в узком контексте как основания для введения ограничений торговли. Согласно ст. 29 указанного Договора государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы, в том числе для охраны жизни и здоровья человека; охраны окружающей среды; охраны животных и растений, культурных ценностей. Однако такие экологические ограничения носят императивный, обязательный характер и обеспечиваются мерами государственного регулирования.

Природоохранное регулирование в рамках ЕАЭС происходит также посредством таких важнейших механизмов, как техническое регулирование и стандартизация (разд. X Договора). Согласно ст. 52 Договора в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические регламенты ЕАЭС. Технические регламенты ЕАЭС имеют прямое действие на территории Союза. Для выполнения требова-

ний технического регламента ЕАЭС и оценки соответствия требованиям технического регламента Союза на добровольной основе могут применяться международные, региональные (межгосударственные) стандарты, а в случае их отсутствия (до принятия региональных (межгосударственных) стандартов) – национальные (государственные) стандарты государств-членов. В качестве примера можно привести «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств», которым были определены обязательные предельные параметры выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от автомобильного транспорта.

2. Гармонизация экологического законодательства в рамках СНГ.

Определенное влияние на формирование природоохранного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь оказывает подготовка модельных законов в рамках деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. В рамках данного механизма гармонизации принят целый ряд модельных законов, имеющих природоохранное содержание: об экологической экспертизе; об экологическом страховании; об экологическом аудите; о стратегической экологической оценке; об оценке воздействия на окружающую среду; о зонах экологического бедствия; об экологической безопасности. Хотя указанные модельные законы не носят юридически обязывающего характера для государств – членов СНГ, однако они могут быть использованы в законотворческом процессе при подготовке аналогичных законодательных актов на национальном уровне в любой из указанных стран, включая Российскую Федерацию и Республику Беларусь. Следует признать, что на примере Российской Федерации потенциал модельного правотворчества во многом остается невостребованным национальным законодателем.

3. Гармонизация на уровне международных соглашений.

Российская Федерация и Республика Беларусь являются участниками ряда универсальных международных соглашений в области охраны окружающей среды, таких как Конвенция ООН о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Киотский протокол, Венская конвенция об охране озонового слоя, Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Имплементация указанных соглашений в национальное законодательство приводит к тому, что на уровне национального законодательства внедряются аналогичные правовые принципы и механизмы, например ограничивающие оборот и использование озоноразрушающих веществ, трансграничное перемещение отходов.

Следует отметить, что Республика Беларусь, в отличие от Российской Федерации, является участником ряда важнейших международных соглашений в области охраны окружающей среды, таких как Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Имплементация указанных международных соглашений в законодательство Республики Беларусь привела к тому, что в белорусском законодательстве в большей степени по сравнению с российским гарантировано право граждан на экологическую информацию, право на участие в принятии решений по вопросам окружающей среды. Кроме того, граждане и общественные объединения Республики Беларусь имеют право обращаться в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции с жалобами на нарушение указанных экологических прав. Российская Федерация могла бы использовать положительный опыт Республики Беларусь в реализации Орхусской конвенции и Конвенции Эспо в своем национальном законодательстве при имплементации требований указанных международных соглашений.

4. Гармонизация на уровне Союзного государства.

Как уже отмечалось, непосредственная гармонизация законодательства предусмотрена в качестве компетенции Союзного государства и государств-участников, однако конкретные механизмы осуществления такой гармонизации не определены. В связи с этим возникает вопрос о практической необходимости непосредственной гармонизации и ее возможных формах. Очевидно, что такая необходимость объективно присутствует и обусловлена трансграничным характером большинства экологических проблем: охрана природных объектов (леса, воды, объекты животного мира), создание особо охраняемых природных территорий, ограничение негативного воздействия на окружающую среду от объектов хозяйственной деятельности, осуществление государственного экологического мониторинга.

Между тем если обратиться к стратегическим документам Российской Федерации в области охраны окружающей среды, то можно увидеть, что в них отсутствуют разделы или отдельные положения, касающиеся Союзного государства и Республики Беларусь. К данным документам можно отнести Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года соответствующие положения также отсутствуют.

Вместе с тем очевидно, что задача гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь объективно требует выработки общих стратегических подходов к проектированию национального законодательства, разработки «дорожных карт» по гармонизации законодательства и механизмов осуществления постоянного мониторинга процесса гармонизации законодательства.

Анализ законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь свидетельствует о наличии прогрессивных законодательных новелл в экологическом законодательстве каждой из стран, которые могут быть использованы как наилучшая практика в процессе гармонизации. Так, в белорусском природоохранном законодательстве в большей степени видно влияние на национальное законодательство международных соглашений (право на доступ к экологической информации, экологическая оценка) и законодательства Европейского союза (создание биотопов и формирование национальной экологической сети)¹. В российском законодательстве сравнительно недавно появились прогрессивные нормы, касающиеся внедрения НДТ, законодательного регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, государственного учета объектов негативного воздействия на окружающую среду, ликвидации накопленного экологического вреда.

Непосредственная гармонизация экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь может помочь национальным законодателям данных стран и в решении актуальных проблем охраны окружающей среды, таких как возмещение экологического вреда, внедрение экономических механизмов охраны окружающей среды, обращение с отходами производства и потребления, в том числе твердыми коммунальными отходами.

В условиях отсутствия институционального формата, обеспечивающего гармонизацию, могут быть использованы такие формы, как:

- разработка стратегических документов в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования на уровне Союзного государства;
- организация и проведение научно-практических конференций, круглых столов, постоянный обмен опытом, развитие научных контактов между научными центрами экологического права, взаимные стажировки;
- проведение научно-исследовательских работ.

Как представляется, при проведении гармонизации законодательства как одной из форм интеграции важно выбрать наиболее оптимальную пра-

¹ Балащенко С. А., Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Экологическое право. С. 290–291.

вовую модель, которая может быть взята за основу. Этим задачам как раз отвечают критерии эффективности закона. Ими могут выступать универсальные критерии, такие как коррупциогенность законодательства, сложность законодательных актов для восприятия гражданами.

В 2020 г. Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» были представлены результаты проведенного научного исследования, посвященного анализу сложности законодательных актов. Авторы пришли к выводу о том, что тексты российских законов становятся все более сложными. Сегодня в них в среднем в 2,4 раза больше слов, чем было в 1991 г., статьи стали втрое длиннее, а язык законов в десять раз сложнее русского литературного языка. Чтобы изменить ситуацию, они предлагают утвердить рекомендации по конкретным показателям синтаксиса, превышать которые будет нельзя. При этом сложность текста законов часто является избыточной — то же самое содержание можно донести с помощью более простых лингвистических конструкций, отмечают авторы. Для анализа было взято 592 российских законодательных акта. Исследователи констатировали, что среднее количество слов в законе выросло с 4970 в 1991 г. до 12 450 в 2019-м, а отдельная статья увеличилась в объеме в три раза — с 96 до 291 слова. Эксперты полагают, что даже в юридическом тексте предложения не должны быть длиннее 50 слов — большая длина препятствует прочтению, что приводит к неправильному толкованию правовой нормы¹.

По нашему мнению, представляется, лингвистическая сложность законодательных актов может выступать в качестве универсального метода определения эффективности законодательства. Действительно, если нормативный правовой акт перегружен сложными предложениями, затруднен его анализ и выявление смысла правовой нормы, то и эффективность такого законодательного акта будет сниженной, понадобятся дополнительные разъяснения нормативного материала.

Еще одним универсальным критерием определения эффективности нормативных правовых актов является их коррупциогенность. В настоящее время в Российской Федерации проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов на основании Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Поста-

¹ Нельзя понять: российские законы сложнее произведений Льва Толстого и Иммануила Канта [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html> (дата обращения: 09.07.2020).

новлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Коррупциогенность законодательства может также рассматриваться в качестве критерия эффективности. Если в законодательном акте выявлены коррупциогенные факторы, то логично предположить, что такой нормативный правовой акт является заведомо неэффективным. Хотя коррупциогенность законодательства является универсальным критерием, сфера охраны окружающей среды обуславливает определенные особенности коррупциогенных проявлений.

Так, одной из коррупционнoемких сфер хозяйственной деятельности являются оборот и использование земельных ресурсов. Несмотря на то что Российская Федерация обладает значительными земельными ресурсами, значительная часть которых не используется в экономике или используется неэффективно, земли вокруг крупных городов, в рекреационно привлекательных местах вокруг водоемов, в границах особо охраняемых природных территорий пользуются высоким спросом и обладают высокой рыночной стоимостью. Относительная ограниченность таких земель и высокая рыночная стоимость земельных участков обуславливают высокие коррупционные риски при их распределении¹. Применительно к сфере землепользования источниками коррупционных рисков являются деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц в сфере управления земельными ресурсами; хозяйственная деятельность граждан и юридических лиц в сфере оборота земельных участков; законодательство, регламентирующее отношения землепользования.

В числе универсальных критериев эффективности законодательства для целей оценки эффективности экологического законодательства могут использоваться такие правовые категории, как правовые неопределенности и юридические риски. Данные правовые категории являются универсальными критериями, поскольку свойственны любой отрасли права и законодательства. Однако в природоохранной сфере правовые неопределенности и юридические риски обладают значительной спецификой, на которых стоит остановиться подробнее.

Следует отдельно отметить универсальность юридических рисков и правовых неопределенностей как критериев оценки эффективности законодательства, поскольку они могут применяться на всех без исключения стади-

¹ Кичигин Н. В. Коррупционные риски в землепользовании // Экол. право. 2015. № 5. С. 13–20.

ях разработки и применения закона. Можно выделить следующие стадии оценки эффективности:

- 1) разработки правовой модели (концепции законопроекта);
- 2) разработки проекта законодательного акта;
- 3) применения закона.

На стадии разработки правовой модели возможно заранее оценить потенциальные правовые неопределенности и правовые риски, которые могут возникнуть в ходе правоприменительной деятельности. Хотя такая оценка будет иметь очень приблизительный характер, она вполне позволяет выявить будущие правовые неопределенности и юридические риски, которые будут снижать эффективность законодательства. Это дает возможность сравнить между собой несколько правовых моделей и выбрать наиболее оптимальную¹. Инструментом выявления правовых неопределенностей и юридических рисков на данном этапе является разработка концепции проекта закона и ее правовая (юридическая) экспертиза.

На стадии разработки проекта законодательного акта или пакета законодательных актов выявление правовых неопределенностей и юридических рисков возможно также в рамках правовой (юридической) экспертизы, как и на стадии выработки правовой модели.

Особенности правового регулирования природоохранной сферы заключаются в том, что для разработки концепции правового регулирования и проектов законодательных актов необходимо привлечение соответствующих специалистов в сфере экологии, природопользования, экологической безопасности.

Кроме того, в отличие от предыдущей на стадии разработки законопроекта выявление правовых неопределенностей и юридических рисков возможно путем проведения деловых игр по отработке применения проектируемых правовых норм. В рамках таких деловых игр можно выявить недостатки будущего законодательного акта. В Российской Федерации проведение деловых игр по отработке механизмов, предусмотренных законодательными актами в природоохранной сфере, получило распространение, однако уже после принятия законопроекта. Так, Бюро НДТ начиная с 2016 г. проводит на российских предприятиях мероприятия в формате «деловых игр» по отработке процедур выдачи комплексных экологических разрешений, которые направлены на заблаговременное информирование промышленности об изменениях в регулировании в природоохранной сфере, а также создание единого понимания процедур получения комплексных

¹ Правовые модели и реальность / О. Я. Акопян [и др.]; отв. ред.: Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

экологических разрешений промышленностью и контрольно-надзорными органами в субъектах Российской Федерации¹. С одной стороны, применение таких инновационных подходов следует приветствовать. С другой стороны, проведение деловых игр в данном случае проводилось после принятия соответствующего федерального закона, но до утверждения акта Правительства Российской Федерации, регламентирующего выдачу комплексных экологических разрешений. Представляется более продуктивным проведение таких игр еще на этапе разработки законопроекта для отработки проектируемых правовых норм.

На стадии применения закона правовые неопределенности и юридические риски могут быть выявлены и минимизированы посредством различных инструментов:

- проведения правового эксперимента;
- предварительных консультаций и соглашений с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- применения досудебных процедур рассмотрения споров;
- официальных разъяснений по поводу запросов субъектов права;
- аудита эколого-правовых рисков;
- страхования экологических рисков.

К сожалению, большая часть из указанных инструментов не применяется в природоохранной практике Российской Федерации. Не получили распространения экологический аудит и экологическое страхование. Правовой эксперимент в природоохранной сфере также практически не применяется. Редким исключением является эксперимент по внедрению сводных расчетов выбросов в атмосферный воздух, проводимый в настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

Для использования правовых неопределенностей и юридических рисков в качестве критериев оценки эффективности законодательства необходимо определиться, что представляют собой указанные правовые сущности. В юридической литературе неопределенность в праве понимается в широком и узком смыслах. В широком смысле неопределенность в праве относится к построению и деятельности правовой системы, в которой наблюдаются юридические коллизии и противоречия между уровнями и фор-

¹ Бюро наилучших доступных технологий [Электронный ресурс]. URL: <http://burondt.ru/informacziya/novosti/delovyye-igryi-meropriyatiya-goda-ekologii/> (дата обращения: 04.07.2020).

мами правового регулирования¹. По мнению Т. Н. Назаренко, неопределенность в праве — явление несовершенства правового регулирования, обусловленное объективными и субъективными факторами правообразования. Обозначает неточное, неполное и непоследовательное закрепление и реализацию в праве нормативной правовой воли. В узком значении неопределенность в праве рассматривается в качестве технико-юридического дефекта текста права как внешней, письменной формы его выражения. Неопределенность как технико-юридический дефект представляет собой логико-языковые отступления, деформации в построении и выражении правовых норм, проявляющиеся в отсутствии точного, полного нормативного правового установления, что неизбежно влечет снижение регулятивных свойств права, затрудняет толкование его норм и препятствует их эффективной реализации².

Н. А. Власенко рассматривает правовую неопределенность более широко и подразделяет правовые неопределенности на позитивные и негативные. Негативные правовые неопределенности являются дефектами правового регулирования и подлежат устранению. Позитивные правовые неопределенности, наоборот, обеспечивают гибкость правового регулирования, позволяют применять судебское усмотрение³. Следует согласиться с данным подходом, поскольку он учитывает различные проявления правовой неопределенности. «Все хорошо, что в меру» (Гиппократ).

Состояние правовой неопределенности неминуемо порождает юридические риски. Юридические риски в природоохранной сфере обладают спецификой, которая позволяет выделять в качестве самостоятельной категории юридического риска эколого-правовые риски. Источником эколого-правовых рисков и является правовая неопределенность.

В юридической, экономической, технической литературе существует очень много определений понятия «риск». Категория «риск» является универсальным, междисциплинарным понятием. Одним из основоположников теории риска в западной гуманитарной науке является социолог Ульрих Бек⁴. Данная теория получила широкое распространение среди различных научных направлений⁵. В отечественной юридической науке проблематика риска традиционно рассматривалась в контексте уголовного права. Однако

¹ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 11.

² Назаренко Т. Н. Неопределенность в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006. С. 7–8.

³ Власенко Н. А. Проблемы правовой неопределенности : курс лекций. М., 2015.

⁴ Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity. Sage Publication, 1992.

⁵ Eddentials of Risk Theory / S. Roeser, R. Hillerbrand, P. Sandin and M. Peterson (eds.). Springer, 2013.

в последнее время вышло в свет множество научных публикаций на тему риска, исследуемого в рамках различных отраслей права и законодательства¹, что свидетельствует о крайней степени актуальности данной темы в качестве предмета научного анализа. Ю. А. Тихомиров в связи с этим отмечает, что, по сути дела, все отрасли права «реагируют» на риски как «теневой спутник» права в разных сферах, причем надо видеть и взаимосвязи рисков в разных отраслях, их своеобразные «перемещения»².

Анализ как российских, так и зарубежных источников позволяет сделать вывод о том, что под понятием «риск» понимается вероятность наступления каких-либо негативных последствий для определенного субъекта (жизнь, здоровье, имущество физического или юридического лица) или объекта (окружающая среда в целом, отдельные компоненты природной среды).

В теории права под риском с правовой точки зрения предлагается понимать присущую человеческой деятельности объективно существующую и в определенных пределах способную к оценке и волевому регулированию вероятность понесения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска). Риски подразделяются в зависимости от их юридических последствий, уровня правового регулирования, отраслевой принадлежности, стадий механизма правового регулирования³. Ю. А. Тихомиров под правовым риском понимает вероятное неправомерное отклонение от правовой модели действующих и проектируемых правовых актов⁴, а также вероятное неправомерное

¹ *Мейтарджян Д. А.* Понятие и признаки рисков в сфере бюджетных правоотношений // *Финансовое право.* 2017. № 9. С. 22–27; *Михайлова А. С.* К вопросу о важности учета «риска» как объекта для определения содержания функции «комплаенс-контроля» // *Юрист.* 2017. № 18. С. 20–24; *Истомина Е. А.* Предупреждение профессиональных рисков: французский опыт трудового регулирования // *Трудовое право в России и за рубежом.* 2017. № 3. С. 54–57; *Согицкая А. А.* Правовые риски медицинской деятельности в современных условиях // *Право в Вооруж. Силах.* 2017. № 4. С. 35–42; *Костюк М. Ф., Кошелева М. В.* Банковские риски и их правовые последствия // *Рос. следователь.* 2017. № 6. С. 24–27; *Липатов Э. Г.* Коррупционные риски правового регулирования: опыт позитивного анализа // *Административ. право и процесс.* 2017. № 2. С. 26–31; *Болобонова М. О.* Понятие гражданско-правового риска // *Право и экономика.* 2016. № 10. С. 13–20.

² *Тихомиров Ю. А.* Риск в праве: природа и причины // *Право и соврем. государства.* 2016. № 6. С. 13.

³ *Крючков Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2011.

⁴ *Тихомиров Ю. А.* Риск в праве: природа и причины. С. 12.

отклонение от правовых решений и актов, влекущее негативные последствия, которые нужно предвидеть и предотвращать¹.

Исследованию категории правового риска в зарубежной литературе уделяется значительное внимание². В частности, признается, что риск есть комбинация вероятности события и его последствий. Риск является правовым риском, если его источник включает правовые нормы. Риск должен быть проявлением потенциального вреда правовой нормы. Предлагается выделять два вида правового риска, присущего экологическому праву: инструментальный риск и правовой риск как следствие правовой или фактической неопределенности³.

С учетом изложенных подходов предлагается понимать под эколого-правовым риском вероятность наступления негативных юридических последствий для субъекта права (государство, юридические и физические лица) в процессе планирования и осуществления хозяйственной деятельности в сфере природопользования.

Эколого-правовые риски могут быть дифференцированы по различным основаниям. Во-первых, эколого-правовые риски могут возникать в сфере хозяйственной деятельности в процессе природопользования и в процессе законопроектной деятельности при разработке проектов нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды. Эколого-правовые риски в сфере природопользования преобладают в природоохранной практике.

Во-вторых, исходя от объекта, в связи с которым возникают эколого-правовые риски, вытекающие из хозяйственной деятельности, они могут подразделяться на правовые риски в области охраны окружающей среды, правовые риски в сфере землепользования, водопользования, недропользования, лесопользования. Во-вторых, в зависимости от стадии хозяйственной деятельности можно выделить эколого-правовые риски на стадии планирования, проектирования, строительства, эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности.

Как представляется, основной объем эколого-правовых рисков возникает на этапе эксплуатации объектов хозяйственной деятельности. Однако эколого-правовые риски, которые не минимизируются на ранней стадии, впоследствии бывает уже невозможно минимизировать или уstra-

¹ Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины. С. 10.

² Tobias Mahler Defining Legal Risk [Electronic recourse] : proceedings of the conference «Commercial Contracting for Strategic Advantage Potentials and Prospects». Turku University of Applied Sciences. 2007. P. 10–31. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1014364 (date of access: 09.07.2020).

³ Harry H. G. Post Legal Risks in European Environmental Law and Policy / Legal Risks in EU Law. Switzerland, 2016. P. 221.

нить. Именно поэтому преамбула Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте указывает на необходимость уделять пристальное внимание экологическим факторам на раннем этапе процесса принятия решений. Пункт 4 ст. 6 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), предписывает, что каждая сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности.

К эколого-правовым рискам, возникающим при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности в сфере природопользования, могут быть отнесены следующие: привлечение к юридической ответственности за совершение экологического правонарушения (например, уплата административного штрафа); получение отрицательного заключения государственной экологической экспертизы; отказ в выдаче разрешительной документации (разрешение на выбросы и сбросы, размещение отходов производства и потребления); приостановление или прекращение права природопользования (землепользования, водопользования, недропользования), аннулирование лицензии; возмещение причиненного экологического вреда; запрет на ведение хозяйственной деятельности; изъятие земельного участка.

Правовые неопределенности и юридические риски в природоохранной сфере обладают спецификой, которая обусловлена несколькими причинами. Во-первых, спецификой эколого-правовых отношений, особенностями объектов экологического права. Компоненты окружающей среды, природные ресурсы, экологическая информация, права на природные ресурсы – включение указанных объектов в сферу правового регулирования обуславливает особенности применяемой терминологии, «привязку» законодательства к законам природы, специфику применяемых механизмов¹. Сложность с помощью законодательной техники описать и надлежащим образом отразить в законодательстве законы природы отличает экологическое законодательство от иных отраслей права и законодательства. Можно утверждать, что законы природы и законы общества не совпадают в своем содержании и направленности, а нередко даже противоречат друг другу.

Во-вторых, юридические риски в экологическом праве, в экологических правоотношениях обусловлены наличием специфических экологиче-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011.

ских рисков, природа которых такова, что даже при современном уровне развития науки и технологий невозможно не только предотвратить со сто-процентной вероятностью, но даже выявить и оценить все возможные риски для окружающей среды в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности. В-третьих, правовые неопределенности и юридические риски в экологическом праве обусловлены относительной молодостью самой отрасли. Экологическое право как отрасль права проходит фазу своего активного формирования, научного осмысления. Ведутся дискуссии об Экологическом кодексе Российской Федерации, проектах федеральных законов «Об экологическом страховании», «Об экологическом аудите», «О зонах экологического благополучия».

Таким образом, наличие правовых неопределенностей и порождаемых ими юридических рисков является перманентной особенностью экологического права вследствие специфики регулируемых им общественных отношений в области охраны окружающей среды. Поэтому важной задачей повышения эффективности действия экологического права следует признать исследование проблемы правовой неопределенности и юридических рисков применительно к данной отрасли права и законодательства.

Система оценки юридических рисков должна использоваться и на более ранней стадии правотворческой деятельности, при разработке юридических прогнозов и подготовке на их основе правовых моделей¹. Следует согласиться с Ю. А. Тихомировым, который полагает, что одним из элементов юридического прогнозирования являются правовые риски. Их анализ позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов. Диагностика рисков означает использование различных средств отраслей гражданского, административного, финансового, трудового, экологического и других отраслей законодательства. Тем самым появляется возможность как предотвращения правовых рисков, так и минимизации ущерба².

Правовые неопределенности и юридические риски позволяют определить степень опасности правовых пробелов для правовой системы, что также позволяет оценивать эффективность экологического законодательства. Выявление правовых пробелов является сложной задачей, поскольку правовой пробел может быть как объективным, так и субъективным. На-

¹ Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журн. рос. права. 2014. № 3. С. 5–16; Нанба С. Б. Право: модели и отклонения // Там же. № 6. С. 145–149; Рафалюк Е. Е., Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей: проблемы и поиск решений // Там же. № 5. С. 135–140.

² Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере.

пример, один субъект права может усматривать наличие правового пробела, а другой – нет.

Покажем перспективу применения данного подхода на примере экологического аудита. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено легальное определение экологического аудита. Иных норм, касающихся экологического аудита, в указанном Законе нет. Является ли это правовым пробелом? Да, безусловно. Влечет за собой юридические риски? Здесь ответ не будет столь очевидным. С одной стороны, отсутствие правового регулирования экологического аудита не создает юридических и экологических рисков. С другой стороны, необходимо введение обязательного аудита применительно к случаям приватизации и банкротства экологически опасных предприятий. В российской классификации это предприятия I и II категории. Следовательно, в данной части отсутствие правового регулирования экологического аудита является существенным правовым пробелом и порождает реальные юридические и экологические риски.

Таким образом, в условиях активизации интеграционных процессов правовые неопределенности и юридические риски (эколого-правовые риски) могут выступать как универсальные инструменты оценки эффективности экологического законодательства и использоваться на стадиях разработки правовых моделей (концепций законов), подготовки проектов законодательных актов, на стадии правоприменения. Кроме того, они могут применяться с целью определения опасности конкретных правовых пробелов для правовой системы. В связи с этим необходимо проведение дальнейших исследований правовых неопределенностей и юридических рисков как с точки зрения механизмов их выявления, так и инструментов минимизации их негативных последствий.

3.7. Инновационные природоохранные формы как направления повышения эффективности экологического права и законодательства об охране окружающей среды

В основу предлагаемого в настоящем разделе взгляда на повышение эффективности правового механизма охраны окружающей среды заложена главная идея об объективно обусловленной необходимости участия в реализации государственной экологической политики субъектов, чья хозяйственная деятельность оказывает негативное воздействие на окружающую

шую среду, наряду с государством, принимающим в соответствии с Конституцией (ст. 46 Конституции Республики Беларусь, ст. 42 Конституции Российской Федерации) на себя обязательство по обеспечению неотъемлемого права человека на благоприятную окружающую среду. Участие бизнеса в обеспечении экологической безопасности представляется возможным на всех этапах ведения экономической деятельности, а именно там, где с необходимостью применяются разнообразные меры охраны окружающей среды. При этом особенности ведения такого рода деятельности могут обусловить появление и развитие новых природоохранных мер (и их совокупности), правовое оформление которых потребует должного научного обоснования.

Итак, право как особый социальный инструмент приводится в действие посредством механизма правового регулирования. Применение данной теоретико-методологической категории при изучении отраслевых юридических наук позволяет на основе понимания общей системности права продемонстрировать специфику, присущую конкретным его отраслям. Так, особенность действия такого механизма применительно к экологическим отношениям мы видим в том, что его обязательным элементом наряду с такими стадиями, как *правотворчество*, или «формирование нормативного регулятора», *правоприменение* (действие права – его соблюдение, исполнение, использование), *государственное принуждение*¹, является *контроль*, в ходе которого наблюдается соответствие (несоответствие) осуществляемой хозяйственной деятельности экологическим требованиям, установленным для ее ведения².

Такого рода специфика эколого-правового механизма обусловлена тем, что вне специальных форм контрольных инструментов часто невозможно определить эффективность природоохранных мер и, как следствие, увидеть, соблюдается или не соблюдается экологическое законодательство, а значит, перейти к следующей стадии механизма правового регулирования – государственному принуждению. Еще одной существенной особенностью действия этого механизма применительно к экологическим отношениям является требование о возмещении вреда природной среде не только при противоправном его причинении, но также и разрешенного, т. е. правомерно причиняемого вреда в случаях, установленных в законодательстве³.

¹ Общая теория права / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. Минск, 2014. С. 350–359.

² Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

³ Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2013. С. 233–237.

Подобная специфика способствует появлению наряду со сложившимися традиционными природоохранными мерами новых подходов, реализация которых возможна и без внесения дополнений в экологическое законодательство, поскольку такие инновационные инструменты, как правило, соединяют в себе на определенных началах уже имеющиеся природоохранные меры в так называемые программы, наполняя их новым содержанием. К таковым относятся, например, *комплаенс*, понятие которого лучше всего раскрывается через содержание контрольной деятельности как соотнесения ожидаемых и достигнутых результатов, принятия корректирующих управленческих решений, и *ремедиация*, в основе которой — восстановление нарушенного состояния природной среды и возмещение экологического вреда.

Основу исследуемых в настоящем разделе инновационных природоохранных форм составляет возложенная экологическим законодательством на субъектов, ведущих хозяйственную деятельность, обязанность нести бремя поддержания экологической безопасности, а также разделить финансовые и материальные расходы по осуществлению природоохранных мер с государством, принимающим на себя основной груз обеспечения экологической политики. Более других, на наш взгляд, взаимосвязь и взаимодействие между государством и бизнесом в целях охраны окружающей среды отражает *государственно-частное партнерство*, призванное облегчить финансовую нагрузку на государственный бюджет от выполнения природоохранных мероприятий, одновременно вызывая заинтересованность хозяйствующих субъектов в охране окружающей среды.

Эколого-правовая наука выполняет важнейшую прикладную функцию обоснования эколого-правовых институтов и целых механизмов, ею разработаны научные основы всего существующего эколого-правового инструментария, в частности экологической экспертизы¹, государственного управления в области охраны окружающей среды², экономического механизма охраны окружающей среды³, экологического контроля⁴, оценки

¹ *Андрейцев В. И.* Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов. Киев, 1990 ; *Бринчук М. М.* Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы // Журн. рос. права. 1998. № 9. С. 28–35.

² *Балашенко С. А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск, 2000.

³ *Волков Г.* Плата за загрязнение окружающей среды: кто плательщик? // Хоз-во и право. 1998. № 1. С. 74–79 ; *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей природной среды. М., 2000.

⁴ *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1992.

воздействия на окружающую среду¹, стратегической экологической оценки², экологической сертификации³, экологического страхования⁴. Исследованию правовых аспектов экологического контроля уделяется, на первый взгляд, особое внимание. Такого рода работы посвящены либо экологическому контролю в целом⁵, либо видам контроля в сфере использования и охраны отдельных компонентов природной среды и природных объектов⁶. При этом даже с опорой на содержащиеся в нормативных правовых актах понятие контроля, определение его целей и задач, принципов, форм и методов осуществления, субъектно-объектного состава, а также роли и места в управленческом процессе имеет место ощущение, что «все они характеризуют один и тот же процесс контроля как проверочной деятельности в различных аспектах, с разных точек зрения»⁷.

Причем в экологических отношениях контрольная функция как позволяющая соотнести *установленный формат* (стандарты качества окружающей среды и допустимого на нее воздействия) с *результатом* (реальная степень воздействия на окружающую среду) может осуществляться

¹ *Краснова И. О.* Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государственных решений: опыт США // Экол. право. 2001. № 2. С. 43–37.

² *Мороз О. В.* Правовое регулирование стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // Юстиция Беларуси. 2018. № 10. С. 62; *Лаевская Е. В.* Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь. Минск, 2017.

³ *Лизгаро В. Е.* Некоторые проблемы правового регулирования экологической сертификации в Республике Беларусь // Состояние и перспективы развития аграрного права : материалы междунар. науч.-теорет. конф., Киев, 26–27 мая 2005 г. / Нац. аграр. ун-т Украины ; под ред. В. М. Ермоленко, В. И. Курило. Киев, 2005. С. 226–230.

⁴ *Моткин Г. А.* Экономико-правовые основы страхования риска загрязнения окружающей среды в России // Государство и право. 1994. № 6. С. 124–132.

⁵ *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1992; *Правові форми екологічного контролю : навч. посібник / М. В. Краснова [та ін.] ; за ред. М. В. Краснової.* Київ, 2012.

⁶ *Ларионов Г. А.* Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Михайлова Е. С.* Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Шахрай И.* Некоторые проблемы правового регулирования экологического контроля // Юстиция Беларуси. 2017. № 3. С. 43–47.

⁷ *Баранов М.* Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса [Электронный ресурс] // Право и жизнь. 2011. № 9. URL: <http://base.garant.ru/58106876/#ixzz3W96L1uJt> (дата обращения: 31.03.2020).

посредством целого ряда специфических эколого-правовых инструментов с различного рода правовыми последствиями. Очевидно, по этой причине в отношении экологического контроля мы наблюдаем такую широту охвата мнений. Так, в трудах В. В. Петрова мы читаем, что это «целенаправленная деятельность, осуществляемая путем предупреждения и устранения правонарушений», здесь контроль отождествляется с иными мерами охраны окружающей среды, сложившимися в самостоятельные институты экологического права, например экологической экспертизой¹.

С. А. Балашенко рассматривает контроль как «функцию управления, которая обобщенно отражает направление деятельности по проверке соблюдения требований экологического законодательства». В его понимании функция экологического контроля выполняется также при осуществлении экологического нормирования, экологической сертификации, экологического лицензирования и других природоохранных мер². В монографии, изданной под редакцией С. А. Боголюбова, экологический контроль объединен с мониторингом окружающей среды³. Такой взгляд на контроль, осуществляемый в ходе ведения деятельности, которая оказывает воздействие на окружающую среду, можно считать широким в отличие от понимания его исключительно как отдельной функции государственного управления, отличающейся от иных управленческих действий и поддерживаемой специальными нормами права.

В таком контексте экологический контроль воспринимается в первую очередь как проверка соблюдения законодательства об охране окружающей среды, что вытекает из терминологии законов Республики Беларусь и Российской Федерации «Об охране окружающей среды», где экологический контроль рассматривается как система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований в области охраны окружающей среды.

Экологический комплаенс в значительной степени соответствует такому содержанию, поскольку в его рамках также на основе установления экологических требований и выдачи разрешительных документов реализуется инспектирование (проверка) с реагированием на нарушения. Комплаенс как понятие привнесено из экономических отношений. Данный концепт как некая инновационная идея со своим созидательным смыслом существует

¹ Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов. М., 1995. С. 239–262.

² Балашенко С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. С. 193–217.

³ Институты экологического права / С. А. Боголюбов [и др.]. М., 2010. С. 148–171.

преимущественно в финансово-банковской сфере, где касается в том числе соблюдения стандартов поведения на рынке; управления конфликтами интересов; справедливого и добросовестного отношения к клиентам; разработки документов и процедур, обеспечивающих соответствие деятельности компании действующему законодательству. Применение данному инструменту может быть найдено и в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, мошенничеству и коррупции, но также и в установлении этических норм поведения сотрудников, защите информационных потоков¹.

Термин «комплаенс» (от англ. *to comply* – ‘исполнять’) приобрел расширительный смысл и означает в настоящее время «действие в соответствии с запросом или указанием, или соответствии стандартам, требованиям, нормам». Особенностью этого инструмента является то, что проверке на соответствие подлежит именно та часть системы (управления/контроля), которая в большей степени связана с рисками несоответствия, так называемыми комплаенс-рисками в виде несоблюдения законодательства, правил и стандартов, регламентов, кодексов установившейся практики и т. д. Последствия же комплаенс-рисков – применение мер юридической ответственности, финансовые, репутационные потери. Данный термин содержится в нормативных правовых актах и Российской Федерации, и Республики Беларусь преимущественно в сферах банковского и антимонопольного законодательства. Например, согласно Приказу ФАС России от 27 ноября 2018 г. № 1646/18 антимонопольный комплаенс представляет «совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения...».

«Комплаенс-риск» в сфере банковской деятельности рассматривается согласно Рекомендациям Базельского комитета по банковскому надзору, доведенным Письмом Банка России от 2 ноября 2007 г. № 173-Т, как «риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации банком в результате несоблюдения им законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся банковской деятельности (соответствие законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса)». В белорусском законодательстве такая терминология свойственна только письмам Национального банка Республики Бе-

¹ *Алешин М. М., Алешина Е. И.* Комплаенс как инструмент повышения стоимости корпорации [Электронный ресурс] // *Науковедение*. 2016. Т. 8, № 5. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN516.pdf> (дата обращения: 18.11.2019).

ларусь (например, Письмо Нацбанка Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 23-14/125 «О совершенствовании управления рисками, связанными с аутсорсингом в сфере финансовых услуг»).

В западной правовой науке комплаенс рассматривается также в качестве инструмента экологической политики¹. При этом зарубежная научная литература по экологическому праву просто вводит термин «комплаенс» с обозначением его как экологического («Environmental Compliance»), раскрывая через меры экологического контроля, т. е. по существу не наделяет каким-либо новым содержанием. Отечественная правовая доктрина предполагает, что введение новых понятий в научный оборот и законодательство должно быть соответствующим образом обосновано и обусловлено объективными факторами, что, в свою очередь, позволяет наполнять такие новые для права термины юридическим содержанием². Именно по такому сценарию получили в свое время закрепление в экологическом законодательстве такие эколого-правовые меры, как аудит, сертификация, страхование. Эти экономические по своей сути инструменты были наполнены иным — экологически значимым — содержанием с сохранением прежней формы.

Основываясь на этом подходе, из определения понятия «комплаенс», содержащегося в банковском и антимонопольном законодательстве, мы можем воспринять для экологического права следующие его отличительные признаки: а) обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований; б) цели — предупреждение применения мер юридической ответственности, а также финансовых и репутационных потерь; в) объект — системы, которые в большей степени связаны с рисками несоответствия (комплаенс-рисками) в виде несоблюдения законодательства, правил и стандартов, регламентов, кодексов установившейся практики. Итак, мы констатируем, что комплаенс применим при регламентации отношений по охране окружающей среды, а именно когда речь идет о соблюдении экологических требований субъектами, ведущими хозяйственную деятельность, с целью профилактики экологических правонарушений и предупреждения финансовых и иных потерь. В силу специфики самих экологических отношений непосредственным объектом комплаенса в этой сфере могут выступать системы

¹ Assuring Environmental Compliance: A toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia Organization ; Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, 2004 ; *Dasgupta S., Hettige H., Wheeler D.* What Improves Environmental Compliance? Evidence from Mexican Industry // Journal of Environmental Economics and Management. 2000. Vol. 39, iss. 1. P. 39–66. URL: <https://doi.org/10.1006/jeem.1999.1090> Get rights and content (date of access: 09.07.2020).

² *Лизгаро В. Е., Макарова Т. И.* Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации.

управления (менеджмента) окружающей средой, компетентность персонала в выполнении работ, выпускаемая продукция как связанная с рисками несоответствия (комплаенс-рисками). Опосредованным объектом экологического комплаенса всегда будет окружающая среда в целом, а также используемые в процессе конкретной хозяйственной деятельности природные ресурсы, состояние и сохранность которых укажет на эффективность (неэффективность) применяемых природоохранных мер.

Для обозначения места экологического комплаенса в охране окружающей среды обратимся к понятию эколого-правового механизма (правового механизма охраны окружающей среды) — одной из ключевых категорий науки экологического права. Под таковым понимается система закрепленных в законодательстве средств, при помощи которых достигается результативное воздействие на общественные экологические отношения. Эти средства: а) объединены единой природоохранной целью — достижение качественного состояния окружающей среды; б) установлены в законодательстве как эколого-правовые институты; в) относительно автономны; г) конкретны по содержанию; д) имеют различное наполнение — организационное; экономическое; идеологическое, что дает основания сгруппировать их в отдельные механизмы. В эколого-правовой доктрине признается наличие сформированных организационно-правового и экономического механизмов охраны окружающей среды, обосновывается целесообразность выделения также и идеологического механизма¹.

Элементами организационно-правового механизма охраны окружающей среды, традиционно опирающимися на доминирующую в экологических отношениях публично-правовую составляющую, признаются: планирование природоохранной деятельности; экологические стандартизация и нормирование; лицензирование в области охраны окружающей среды; экологический мониторинг; учет в области окружающей среды и ведение государственных кадастров природных ресурсов; государственная экологическая экспертиза; оценка воздействия на окружающую среду; стратегическая экологическая оценка; экологическая сертификация; экологический аудит; контроль в области охраны окружающей среды. Такой взгляд на организационно-правовое обеспечение охраны окружающей среды представляет собой научный (доктринальный) подход в отличие от характеристики экономического механизма охраны окружающей среды, содержание которого изначально — еще на первом этапе формирования экологического законодательства — было легально закреплено в Законе

¹ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. С. 21–26.

Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» и Законе Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды».

В настоящее время Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в ст. 79 определяет содержание экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования» через следующие элементы: разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь в части рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; финансирование программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; фонды охраны природы; платежи за природопользование; экономическую оценку природных объектов и воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду; меры экономического стимулирования охраны окружающей среды; возмещение вреда, причиненного окружающей среде; экологическое страхование. Из Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» ст. 14, устанавливавшая инструменты экономического регулирования, была исключена Федеральным законом от 21 июня 2014 г. № 219-ФЗ.

В идеологический механизм согласно доктрине экологического права включают такие элементы, как экологическое просвещение, воспитание и образование; доступ к экологической информации; обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений¹.

Определив содержание эколого-правового механизма, мы видим нашу задачу в том, чтобы на основе системообразующих отрасль элементов, таких как цели и задачи экологического законодательства, выявить инструменты, соответствующие содержанию понятия «комплаенс». Эти цели и задачи установлены в преамбулах законов Республики Беларусь и Российской Федерации «Об охране окружающей среды». В Федеральном законе Российской Федерации цель установлена через выполняемые задачи: «Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». В Законе Республики Беларусь в качестве цели названы: определение правовых основ

¹ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. С. 21–26.

охраны окружающей среды, природопользования, сохранения и восстановления биологического разнообразия, природных ресурсов и объектов и направленность на обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Исходя из обоснованных выше признаков, отличающих комплаенс как правовой инструмент (направленность на обеспечение соблюдения норм права, стандартов, требований; предупреждение применения мер юридической ответственности, финансовых и репутационных потерь), а также перевода данного понятия в зависимости от контекста¹ есть основания для соотнесения данного понятия с терминами «экологический контроль» и «соблюдение экологических требований», где контроль и соответствующие ему правовые инструменты – *правовые формы экологического комплаенса*, а экологические требования – правовые или технические (в зависимости от формы установления в нормативном правовом или техническом акте) – *юридические основания*. При этом следует понимать, что «экологический комплаенс» шире, чем «экологический контроль», понимаемый только как проверка соблюдения экологического законодательства.

Применимы и меры экономического регулирования, обеспечивающие должное поведение использованием экономических стимулов, а также идеологические инструменты, направленные на корректировку деятельности самостоятельно или под давлением общественности. Таким образом, концепт «комплаенс» позволяет продемонстрировать все возможности механизма охраны окружающей среды. Правовыми формами природоохранной деятельности, содержащимися в экологическом законодательстве и более других соответствующими сущности такого явления, как экологический комплаенс, полагаем следующие: производственный и общественный экологический контроль, общественную экологическую экспертизу, экологический аудит, экологическую сертификацию, оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу, стратегическую экологическую оценку, экологическую паспортизацию, локальный мониторинг окружающей среды, экологическое страхование.

Правовые, технические (технологические) основания экологического комплаенса составляют закрепленные нормативными правовыми актами и (или) техническими актами, стандартами, кодексами установившейся практики, декларациями о воздействии на окружающую среду нормативы в области охраны окружающей среды; требования в области охраны окружающей среды; а также комплексное экологическое разрешение (в Респу-

¹ Например, *assuring environmental compliance* – обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды.

блике Беларусь — комплексное природоохранное разрешение) и лицензия на осуществление вида деятельности в области охраны окружающей среды.

Нестандартный подход к пониманию термина «комплаенс» позволяет определить его как «претворение в жизнь чужих ожиданий», где законодательство и содержащиеся в нем нормы и технические требования, а также сложившиеся в обществе этические ценности, мораль и принципы — это «набор ожиданий». «Все, что требуется от комплаенса, — это предотвращать, находить и устранять проблемы с помощью регламентации, обеспечивать выполнение правил»¹. Но мы видим, что экологический комплаенс имеет бóльший потенциал. Так, использование инструментов организационно-правового обеспечения охраны окружающей среды (например, экологического аудита, или экологической сертификации) позволяет соблюдать экологические требования; применение возможностей экономического механизма охраны окружающей среды (например, экологическое страхование, экономическое стимулирование природоохранной деятельности) позволяет не только избежать финансовых потерь, но и получить налоговые преференции; опора на идеологические инструменты эколого-правового механизма, например доступ к экологической информации, привлечение общественности к принятию эколого-значимых решений, — избежать репутационных потерь и повысить имидж компании как объекта экологического комплаенса.

При таком подходе концепт «экологический комплаенс» трансформируется во вполне прагматичную программу действий для лиц, которые ведут хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Такая программа должна включать наряду с перечнем подлежащих использованию природоохранных инструментов анализ потенциальных экологических возможностей и рисков в целях информирования о возможных направлениях совершенствования хозяйственной деятельности (например, возможность применения наилучших доступных технологий), существующих и не используемых мерах охраны окружающей среды и рисках их неиспользования, экономических инструментах охраны окружающей среды и финансовых потерях от их неиспользования, возможностях и обязанностях взаимодействия с общественностью и репутационных издержках их игнорирования. С экономической точки зрения экологический комплаенс может дать еще и конкурентные преимущества субъектам, которые не просто используют традиционные природоохранные меры, но организуют их в специальную программу с оптимальным

¹ Трунцевский Ю. В., Раменская П. Ю. Корпоративный комплаенс как альтернатива законов, нормативов и правил [Электронный ресурс] // Междунар. публич. и част. право. 2013. № 2. С. 39–42.

набором эколого-правовых инструментов, необходимых для ведения конкретного вида экономической деятельности¹.

Ремедиация как природоохранная мера выступает в виде совокупного понятия, охватывающего комплекс мер по экологическому и экономическому восстановлению нарушенной хозяйственной деятельностью природной среды, возмещению вреда, причиненного в результате правонарушения либо правомерной деятельности, размер которого представляет собой стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления потребительских свойств природной среды. Такой взгляд на ремедиацию содержится в Концепции проекта Экологического кодекса Республики Казахстан, предложенной к обсуждению вместе с самим проектом 14 февраля 2019 г.² Новый кодекс, как предполагается, должен прийти на смену действующему Экологическому кодексу от 9 января 2007 г. № 212-III.

В связи с разработкой проекта Экологического кодекса проведена работа по выявлению инновационных направлений охраны окружающей среды, сохранения и восстановления природных ресурсов, используемых в экономической деятельности. Одной из таких инновационных природоохранных форм была признана ремедиация (*remediation* — ‘восстановление’, ‘излечение’), которая осуществляется в том числе в отношении загрязненных почв путем проведения работ по восстановлению территорий³. Ремедиация планируется таким образом, чтобы впоследствии обеспечить возможность безопасного использования земли, а также установить специальные пост-ремедиационные запреты и обременения по ее целевому использованию. В части охраны окружающей среды термин «ремедиация» применяется преимущественно в отношении сохранения и восстановления земель и земельных ресурсов. Для уточнения содержания данного понятия в целях последующего включения его в земельное законодательство сопоставим имеющиеся в действующем земельном законодательстве понятия, в совокупности определяющие восстановление земель. Такими понятиями, на наш взгляд, являются рекультивация и оценка ущерба.

¹ Кванина В. В. О принципе осуществления недобросовестной конкуренции // Актуальные вопросы современного конкурентного права : сб. науч. тр. М., 2017. Вып. 1. С. 68–74.

² Концепция проекта Экологического кодекса Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: www.kazenergy.com/upload/.../project_con_eco (дата обращения: 10.06.2020).

³ Ремедиация территорий [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nparso.ru/index.php/tekhnologii-oborudovanie/remediatsiya-territorij> (дата обращения: 10.04.2020).

Согласно лингвистическому толкованию рекультивация (лат. *re* – приставка, обозначающая возобновление или повторность действия; *cultivo* – ‘обрабатываю, возделываю’) – комплекс мер по экологическому и экономическому восстановлению земель, плодородие которых существенно снизилось в результате человеческой деятельности. Целью рекультивации является улучшение условий окружающей среды, восстановление продуктивности нарушенных земель. Статья 140 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442 относит к числу мероприятий по охране земель работы по их рекультивации. При этом Экологический и Земельный кодексы Республики Казахстан не содержат определения понятия «рекультивация».

Согласно Инструкции по разработке проектов рекультивации нарушенных земель, утвержденной Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 17 апреля 2015 г. № 346, «рекультивация земель рассматривается как комплекс работ, направленных на восстановление нарушенных земель для определенного целевого использования, в том числе прилегающих земельных участков, полностью или частично утративших свою ценность в результате отрицательного воздействия нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды». Экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде, согласно п. 42 ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан – это «стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов». Таким образом, общим для этих терминов является восстановление земли по возможности до первоначального состояния. Ремедиация в естественно-научной литературе также рассматривается как восстановление изначальных показателей почвы, воды, воздуха, «основанное на усилении естественных процессов самоочистки и самовосстановления окружающей среды»¹.

Действующие Экологический и Земельный кодексы Республики Казахстан не содержат понятия ремедиации, а в Проекте Экологического кодекса Республики Казахстан законодатель вводит данный термин, определяя его как комплекс мероприятий по устранению экологического ущерба посредством восстановления, замены либо компенсации компонентов природной среды, которым был причинен экологический ущерб. В этом случае восстановлением окружающей среды признается достижение базового состояния компонентов природной среды, а под базовым состоянием понимается состояние компонента природной среды до момента причинения экологического ущерба.

¹ Янкевич М. И., Хадеева В. В., Мурыгина В. П. Биоремедиация почв: вчера, сегодня, завтра // Биосфера. 2015. Т. 7. С. 207.

При этом предусматриваются три вида ремедиации – прямая, альтернативная и компенсирующая. Такой подход меняет сложившееся правовое регулирование возмещения экологического ущерба, поскольку в действующем Экологическом кодексе Республики Казахстан на основе принципа обязательности возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде (ст. 5), установлен механизм экономической оценки ущерба, причиненного окружающей среде, где указаны два метода экономической оценки ущерба – прямой и косвенный.

Рассмотрим виды ремедиации, предлагаемые Проектом Экологического кодекса, и сопоставим их с существующими экономико-правовыми средствами. Согласно ст. 180 Проекта Экологического кодекса «лицо, причинившее экологический ущерб, осуществляет мероприятия по восстановлению компонентов природной среды, которым был причинен экологический ущерб, либо создает условия для естественного их восстановления до базового состояния (прямая ремедиация)». В случае объективной невозможности полного достижения целей прямой ремедиации лицо, причинившее экологический ущерб, в дополнение к прямой ремедиации осуществляет иные природоохранные мероприятия на территории, которой был причинен экологический ущерб, или создает условия для восстановления идентичных компонентов природной среды, или выполняет иные природоохранные мероприятия на территории, расположенной настолько это возможно близко к месту причинения экологического ущерба (альтернативная ремедиация). При этом независимо от принятия мер в рамках прямой и альтернативной ремедиации причинитель экологического вреда проводит «дополнительные мероприятия по улучшению территории, в границах которой располагаются компоненты природной среды, пострадавшие вследствие причинения экологического вреда, либо территорий, расположенных «насколько это возможно близко к такой территории, с целью компенсации промежуточного негативного эффекта, возникшего с момента причинения экологического ущерба до полного восстановления компонентов природной среды (компенсирующая ремедиация)».

Среди мер по охране земель, указанных в Земельном кодексе Республики Казахстан, как прямую ремедиацию можно рассматривать рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств и своевременное вовлечение в хозяйственный оборот, а также снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель. В качестве альтернативной ремедиации может выступать консервация земель, которая предусматривает исключение земель из хозяйственного оборота. Как вид компенсирующей ремедиации следует рассматривать возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Вначале мы обратили внимание на то обстоятельство, что инновационные природоохранные средства, в частности и ремедиация, соединяют в себе на определенных началах уже имеющиеся природоохранные меры в так называемые программы, наполняя их новым содержанием. Программа ремедиации согласно ст. 181 Проекта Экологического кодекса Республики Казахстан, как предполагается, будет включать перечень мероприятий по устранению причиненного экологического ущерба в зависимости от характера экологического ущерба, а также компонента природной среды, которому причинен такой ущерб, и сроки проведения таких мероприятий в рамках программы.

Правовой аспект ремедиационных мероприятий проявляется в том, что в случае неисполнения запланированных программой мероприятий в установленные сроки планируется предусмотреть административную ответственность, а также по завершении программы ремедиации и достижении ее целей на лицо, ответственное за проведение ремедиационных мероприятий, предлагается возлагать «ответственность по периодическому мониторингу состояния восстановленных компонентов природной среды», порядок, периодичность и длительность которого утверждаются уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды. В таком содержании ремедиация как инструмент экологической политики соединяет в себе гражданско-правовые (возмещение экологического вреда), административно-правовые (административная ответственность за неисполнение мер ремедиационного характера) и эколого-правовые (мониторинг состояния восстановленных компонентов природной среды) средства.

Государственно-частное партнерство в области охраны окружающей среды.

Важнейшей составляющей рассмотренных выше природоохранных мер — экологического комплаенса и ремедиации — является включение в охрану окружающей среды в первую очередь лиц, чья деятельность оказывает на нее (окружающую среду) негативное воздействие. Мероприятия по охране окружающей среды финансово и материально обременительны. С этой точки зрения сотрудничество государства и субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность, на поприще охраны окружающей среды может стать весомым инструментом осуществления экологической политики государства.

Сотрудничество государственного и частного партнеров в области охраны окружающей среды рассматривается как направление природоохранной деятельности на международном уровне. Так, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1 называет партнерство среди наиболее важных направлений, необходимых для преобразования планеты в интересах человечества. Данный международный документ признает, что социально-экономическое развитие зависит от рационального исполь-

зования природных ресурсов, и закрепляет в качестве системного аспекта партнерство с участием многих заинтересованных сторон (п. 17.16); призывает стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества (п. 17.17).

На национальном уровне возможность сотрудничества государственного и частного партнеров закреплена, в частности, Законом Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Законом Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве», в котором охрана окружающей среды рассматривается в качестве принципа государственно-частного партнерства.

С природоохранных позиций наиболее важным в самом государственно-частном партнерстве представляется возможность управлять рисками несоблюдения законодательства (включая экологические требования), иными рисками, возникающими в процессе реализации проекта, в том числе комплаенс-рисками, а также разделить бремя ответственности между сторонами. Государственно-частное партнерство применительно к охране окружающей среды может стать прикладным эколого-правовым инструментом, направленным на минимизацию финансовой нагрузки на государственный (муниципальный) бюджет, стимулирующим добровольное соблюдение нормативов и экологических требований, с одновременным повышением вовлеченности субъектов хозяйствования в охрану окружающей среды.

Возможность такого взаимодействия вытекает из содержания понятия охраны окружающей среды, представляющей собой согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь и Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий. Сопоставление законодательства об охране окружающей среды и о государственно-частном партнерстве позволяет определить охрану окружающей среды в качестве сферы, где партнерство государства с субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность, не только возможно, но и необходимо. При этом ни белорусский, ни российский законы, определяющие в качестве целей государственно-частного партнерства «создание правовых условий для привлечения инвестиций

в экономику и повышения качества товаров, работ, услуг...» (российский закон) и «концентрацию материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических и иных ресурсов, обеспечение баланса интересов и рисков, привлечение средств из внебюджетных источников для реализации проектов, планов и программ по развитию объектов инфраструктуры» (белорусский закон), не видят природоохранную деятельность среди направлений приложения партнерских усилий государства и бизнеса.

Рассмотренные нами правовые инструменты — комплаенс, ремедиация, государственно-частное партнерство — для экологической сферы имеют инновационный характер, поскольку в условиях рыночной экономики позволяют создавать условия для формирования оптимального набора природоохранных мер, необходимых в определенном случае при осуществлении конкретного вида хозяйственной деятельности и определенном виде вредного воздействия на окружающую среду, с целью реализации природоохранной политики конкретного субъекта. Позитивная сторона применения такого инновационного подхода состоит в возможности создания своего рода экологических программ действий с включением в них требуемых природоохранных средств в комплексе. А это означает, что оптимальный набор мер будет обусловлен не столько устоявшимися стереотипными подходами к охране окружающей среды, сколько требованиями, вытекающими из самой необходимости поддержания состояния экологической безопасности при данных конкретных условиях ведения хозяйственной деятельности.

3.8. Развитие правового регулирования отдельных направлений природоохранной деятельности с учетом влияния интеграционного фактора

Охрана окружающей среды является неотъемлемым условием обеспечения экологической безопасности, устойчивого экономического и социального развития общества, говорится в преамбуле головного акта экологического законодательства Республики Беларусь — Законе «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. в редакции Закона от 17 июля 2002 г. № 126-З. При сформированной системе законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов регулирование отдельных экологических отношений нуждается в совершенствовании. Нередко это обусловлено как требованием имплементации международных договоров, участницей которых является Беларусь, так и влиянием права межгосударственных объединений, членами которых выступают отдельные страны в силу того, что сохранение природных

объектов и компонентов природной среды происходит эффективно только в случае совместных усилий. Государства берут на себя обязательства по приведению национального законодательства в соответствие с международными договорами и их реализации в ходе дальнейшей деятельности. В свою очередь, членство государств в различных международных и межгосударственных образованиях формирует новую правовую реальность, а анализ национального эколого-правового регулирования показывает, что необходимо согласование норм, закрепленных в национальном законодательстве государств-членов, при условии приближения к требованиям, отраженным в международных договорах. О разнообразном воздействии правовых актов, принимаемых международными организациями и межгосударственными объединениями, на развитие институтов национального экологического права не раз говорилось в юридической литературе¹.

И хотя сближение законодательства должно производиться на основе таких принципов, как равенство сторон, взаимность, неуклонное соблюдение суверенитета и национальных интересов, интеграционные процессы в рамках межгосударственных организаций существенно влияют на развитие национальных законодательств государств. Не является исключением и Республика Беларусь. Согласно Концепции совершенствования законодательства, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года № 205, «сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями и межгосударственными образованиями предполагает координацию и сближение национального законодательства прежде всего с законодательствами Российской Федерации, государств — участников Евразийского экономического сообщества, Содружества Независимых Государств, а затем — и со странами Европы».

Взаимодействие в рамках СНГ осуществляется на основе Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств — участников СНГ от 31 мая 2013 г., которое предусматривает координацию экологической политики путем выработки рекомендаций, в том числе по гар-

¹ *Боголюбов С. А.* Сближение международных и национальных эколого-правовых институтов // *Институты экологического права* / С. А. Боголюбов [и др.]. М., 2010. С. 52–56 ; *Макарова Т. И.* Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства // *Уч. зап. Каз. ун-та. Сер.: Гуманитар. науки.* 2019. Т. 161, № 1. С. 206–218 ; *Карпович Н. А.* Конституционные основы взаимодействия внутригосударственного права и права ЕАЭС в сфере охраны окружающей среды // *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права* : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 44–50.

монизации нормативных правовых актов, выработки общих методических подходов в области экономики природопользования и охраны окружающей среды. Важную роль в развитии природоохранного сотрудничества СНГ играет Межпарламентская Ассамблея СНГ, одним из направлений деятельности которой является унификация законодательства государств – участников СНГ посредством разработки модельных законов. Например, в рамках этой деятельности разработан Модельный экологический кодекс для государств – участников СНГ, утвержденный Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-8 (Общая часть), Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 г. № 29-14 (Особенная часть). Обращая внимание на значимость таких актов, Т. В. Злотникова отмечает следующее: «Эффективной формой сохранения и наращивания единого правового поля со странами – участницами СНГ, необходимого в условиях общей окружающей среды, служит гармонизация экологического законодательства этих стран. Важное значение в этом плане имеет разработка и принятие модельных экологических законов»¹. Таким образом, мы имеем основания говорить о сформировавшихся в рамках Содружества общих подходах к обеспечению экологической политики, о наличии институциональной структуры, способной эту политику реализовывать, о созданной нормативной правовой базе регулирования экологических отношений, что, в свою очередь, позволяет согласиться с точкой зрения Т. И. Макаровой о сформировавшемся «праве окружающей среды СНГ (экологическом праве СНГ) как имеющей надгосударственный характер системе принципов и норм, принятых на уровне региональной межгосударственной организации и применяемых входящими в ее состав государствами-членами при осуществлении деятельности, влияющей на состояние окружающей среды»².

Опыт СНГ может быть использован в качестве образца формирования права окружающей среды Евразийского экономического союза, создание которого и членство Республики Беларусь в котором формируют новые стратегические условия функционирования государства и правовой системы как его основы. Основной целью ЕАЭС является формирование единого экономического пространства, состоящего из территорий

¹ Злотникова Т. В. Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. М., 2000. С. 5.

² Макарова Т. И. Право окружающей среды Евразийского экономического союза: проблемы формирования // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 55–58.

государств-членов, на котором функционируют сходные и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура.

Анализ основных положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Договор о ЕАЭС) позволяет констатировать, что охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности не определены в качестве самостоятельного направления деятельности ЕАЭС. При этом они учитываются Договором о ЕАЭС при формировании различных направлений деятельности ЕАЭС, таких как техническое регулирование (разд. X Договора о ЕАЭС), торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций (разд. XV Договора о ЕАЭС); транспорт (разд. XXI Договора о ЕАЭС). Кроме этого, государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы для охраны жизни и здоровья человека; защиты общественной морали и правопорядка; охраны окружающей среды; охраны животных и растений, культурных ценностей.

В целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические регламенты Союза, которые имеют прямое действие на территории Союза. Для выполнения требований технического регламента Союза и оценки соответствия требованиям технического регламента Союза на добровольной основе могут применяться международные, региональные (межгосударственные) стандарты, а в случае их отсутствия (до принятия региональных (межгосударственных) стандартов) – национальные (государственные) стандарты государств-членов.

При этом в научной литературе отмечается, что «судя по развитию идей касательно экономического развития ЕАЭС, экологическая часть будущего сотрудничества осталась вне “сцены” экономического развития»¹. Однако можно с уверенностью говорить о необходимости в рамках ЕАЭС общих действий в сфере охраны окружающей среды. Такая позиция в настоящее

¹ *Алимов А. А., Ермолина М. А.* Участие России в международном сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды в рамках развития евразийской экономической интеграции // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке : сб. ст. / под ред. В. С. Ягья, Т. С. Немчиновой. СПб., 2016. Вып. 8. С. 265.

время активно обосновывается в науке¹. Как известно, в рамках ЕАЭС приняты международные документы, содержащие определенные природоохранные механизмы, хотя первичной целью их подписания было содействие развитию торговых связей и выполнение взятых на отдельные государства – члены ЕАЭС обязательств. Так, в 2019 г. вступило в силу Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государствами – членами ЕАЭС от 29 мая 2015 г. Это обусловлено тем фактом, что сохранение озонового слоя Земли, истощение которого признано глобальной экологической проблемой, решается усилиями всего мирового сообщества, что отражено в Венской конвенции об охране озонового слоя от 22 марта 1985 г. (сторонами выступают все государства – члены ЕАЭС).

В преамбуле данного международно-правового документа определено, что «меры по охране озонового слоя от изменений в результате деятельности человека требуют международного сотрудничества и действий на международном уровне и должны основываться на соответствующих научно-технических соображениях». В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, глобальные изменения окружающей природной среды, связанные с разрушением озонового слоя, названы в качестве внешних источников национальной безопасности в экологической сфере. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» озоновый слой является компонентом природной среды и рассматривается как объект отношений в области охраны окружающей среды. Правовые механизмы охраны озонового слоя определены в специальном нормативном правовом акте – Законе Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» от 12 ноября 2001 г. № 56-З в редакции Закона Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 161-З.

Понятие озонового слоя как объекта правовой охраны содержится как в международно-правовых документах, так и в национальном законодательстве. Венская конвенция 1985 г. определяет его «как слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты» (ст. 1). Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» под озоновым слоем понимается слой атмосферного озона, расположенный в стратосфере, ко-

¹ Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Проблемы эффективности экологического права в условиях участия Республики Беларусь в интеграционных процессах // Дискуссионные проблемы теории экологического права / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Анисимова. М., 2020. С. 515–537; Боклан Д. С. Охрана окружающей среды в контексте евразийской экономической интеграции (международно-правовой аспект) // Евраз. юрид. журн. 2015. № 1 (80). С. 26.

торый поглощает солнечное биологически опасное ультрафиолетовое излучение. Анализируя данное определение, следует отметить, что необходимо различать тропосферный и стратосферный озон. Первый образуется в приземном слое атмосферы, главным образом в условиях повышенного загрязнения атмосферного воздуха, вреден для здоровья людей и всех живых организмов, так как обладает токсическим эффектом и может вызвать серьезные повреждения тканей. Озоновый слой атмосферы образуется из стратосферного озона. Его распределение по географической широте неравномерно и подвержено сезонным вариациям.

Стратосферный озон выполняет такие функции, как сохранение температурного режима планеты, поглощение вредного для жизни на земле биологически активного ультрафиолетового солнечного излучения, в связи с чем подлежит сохранению. Озоновый слой как объект правовой охраны обладает рядом особенностей. В силу своих физических свойств он не может выступать объектом права собственности (как государственной, так и частной) и права природопользования. В отличие от атмосферного воздуха, который, несмотря на его «неовещественность», можно определенным образом использовать (например, как сырье либо резервуар для выброса загрязняющих веществ), озоновый слой объектом природопользования не является, так как в связи с его местоположением в окружающей среде человек непосредственно с ним не соприкасается. Возможно лишь измерение концентрации озона специальными научными методами, определение причин и прогнозирование темпов его сокращения, а также регулирование деятельности, результатом которой является изменение состояния озонового слоя.

Охрана озонового слоя представляет собой систему мер по предотвращению разрушения озонового слоя и его восстановлению в целях защиты жизни и здоровья человека, окружающей среды от неблагоприятных последствий, вызываемых разрушением озонового слоя в результате воздействия озоноразрушающих веществ, выполнению норм Венской конвенции об охране озонового слоя, Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, от 16 сентября 1987 г. и иных актов законодательства об охране озонового слоя. К озоноразрушающим веществам относятся химические вещества, а также смеси химических веществ, обладающие способностью вступать в реакцию с молекулами озона в стратосфере и разрушать озоновый слой, указанные в приложениях А, В, С, Е к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой. Венская конвенция об охране озонового слоя содержит общие обязательства государств принимать надлежащие меры для защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются результатом человеческой деятельности, изменяющей состояние

озонового слоя. С этой целью государства сотрудничают в систематических наблюдениях и исследованиях, обмене информацией по воздействию человеческой деятельности на озоновый слой, в разработке согласованных мер, процедур и стандартов, принимают на национальном уровне законодательные и административные меры по охране озонового слоя Земли. Монреальским протоколом установлены требования по ограничению с последующим изъятием из производственных процессов ОРВ.

Положения международных документов в области сохранения озонового слоя имплементированы в национальное законодательство Республики Беларусь. Принят ряд специальных нормативных правовых актов, направленных на регулирование данной области экологических отношений, среди которых, как отмечалось выше, особую роль играет Закон Республики Беларусь «Об охране озонового слоя». Таким образом, появление такой подотрасли экологического права Республики Беларусь, как охрана озонового слоя и климата, связано с принятием международных норм об охране окружающей среды¹.

В государствах – членах СНГ специальные законы «Об охране озонового слоя» действуют в Республике Туркменистан (Закон от 15 августа 2009 г.), Кыргызской Республике (Закон от 19 октября 2006 г.), а в Республике Армения – Закон «О веществах, разрушающих озоновый слой» от 27 ноября 2006 г. Необходимость принятия в Республике Узбекистан Закона «Об охране озонового слоя», который должен включать в себя правовые, экономические и организационные основы охраны и сохранения озонового слоя, выполнения Республикой Узбекистан международных обязательств в данной области, освещалась в научной литературе². В других государствах – членах СНГ и ЕАЭС данные отношения урегулированы на уровне головных актов экологического законодательства: в Республике Казахстан – в Экологическом кодексе от 9 января 2007 г. (ст. 310–317), в Российской Федерации – в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., соответствующие дополнения в который по данному вопросу внесены в 2013 г. Так, были закреплены такие понятия, как «вещества, разрушающие озоновый слой», «обращение озоноразрушающих веществ», «рекуперация, восстановление, рециркуляция, уничтожение, потребление ОРВ», нормативный правовой акт дополнен ст. 18-1 «Экономическое стимулирование прекращения производства и использования ОРВ и содержащей их продукции», ст. 69-1 «Государственный учет обращения ОРВ» и др.

¹ Балащенко С. А., Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Экологическое право. С. 22.

² Хайдаров Ш. А. Правовые проблемы сохранения озонового слоя : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06. / Ташкент. гос. юрид. ин-т М-ва юстиции Респ. Узбекистан. Ташкент, 2010.

Проведенный выше анализ показывает, что Республика Беларусь первой из названных выше государств приняла специальный закон, регулирующий охрану озонового слоя и возглавляющий соответствующую подотрасль экологического права. Такая позиция законодателя Республики Беларусь представляется весьма обоснованной. В данном нормативном правовом акте определены основные принципы охраны озонового слоя: государственное регулирование в области охраны озонового слоя; предотвращение вредного воздействия на озоновый слой, причинения вреда жизни и здоровью человека, окружающей среде; внедрение озонобезопасных технологий, а также процессов рециркуляции (рециклинга), восстановления, обезвреживания и утилизации ОРВ; обеспечение доступа к экологической информации, включая сведения о состоянии озонового слоя, воздействиях на него и мерах по его охране и др.

Согласно ч. 1 ст. 11 Закона Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» с целью охраны данного компонента природной среды осуществляется сокращение либо полное прекращение использования ОРВ. Это требование обращено к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим обращение с ОРВ. Согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 13 ноября 1998 г. № 1741 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственного регулирования деятельности, связанной с охраной озонового слоя» прекращено потребление (производство, импорт, экспорт) в Республике Беларусь с 1 января 2000 г. ОРВ, включенных в группы I и II приложений А и В к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой. Следует особо отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона «Об охране озонового слоя» производство ОРВ запрещается.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» экономическое стимулирование в данной области является составной частью экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования и осуществляется в целях обеспечения внедрения озонобезопасных технологий, а также процессов рециркуляции (рециклинга), восстановления, обезвреживания и утилизации озоноразрушающих веществ. Экономическое стимулирование в области охраны озонового слоя может осуществляться посредством установления в соответствии с законодательными актами налоговых и иных льгот юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим внедрение озонобезопасных технологий, а также процессов рециркуляции (рециклинга), восстановления, обезвреживания и утилизации ОРВ, в том числе ввоза оборудования и технических устройств для рециркуляции (рециклинга), восстановления, обезвреживания и утилизации ОРВ; оказания юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям государственной поддержки в соответствии с законодательством.

Следует отметить, что Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» называет такие случаи экономического стимулирования, как установление Президентом Республики Беларусь и (или) законами Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, отдельным категориям юридических и физических лиц льгот при внедрении ими наилучших доступных технических методов, малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду и др. Однако налоговое и иное законодательство не содержит специальных норм, направленных на реализацию вышеприведенных положений Закона Республики Беларусь «Об охране озонового слоя».

Одной из мер правового регулирования, направленных на охрану озонового слоя, является лицензирование деятельности, связанной с обращением с ОРВ. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду. Операции с ОРВ включены в данный вид деятельности в качестве работ и услуг, лицензии на которые выдаются Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям сроком на пять лет.

Специальные требования установлены в законодательстве к ввозу и вывозу ОРВ и содержащей их продукции. Согласно ст. 16 Закона «Об охране озонового слоя» ввоз в Республику Беларусь и вывоз из Республики Беларусь ОРВ и содержащей их продукции допускаются только из государств и в государства, являющиеся участниками Монреальского протокола, если иное не предусмотрено Монреальским протоколом. В Законе Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» установлены отдельные запреты на ввоз ОРВ в Республику Беларусь с территории государства – члена Евразийского экономического союза (например, физическими лицами; ОРВ, содержащихся в емкостях, не подлежащих повторной заправке и др.). Запрещен также вывоз из Республики Беларусь на территорию государства – члена ЕАЭС ОРВ физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей. Ввоз в Республику Беларусь с территории государства – члена ЕАЭС или вывоз из Республики Беларусь на территорию государства – члена ЕАЭС ОРВ и содержащей их продукции осуществляется при наличии заключений (разрешительных документов), выдаваемых Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Иной разрешительный порядок действует при необходимости перемещения ОРВ за границы ЕАЭС. Ввоз (вывоз) ОРВ и содержащей их продукции осуществляется при наличии лицензий на экспорт и (или) импорт

товаров, выдаваемых Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь в соответствии с международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС.

Включение в белорусское законодательство об охране озонового слоя норм о перемещении ОРВ с (на) таможенной территории государства – члена ЕАЭС обусловлено не только упомянутым ранее Соглашением о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государства – членов ЕАЭС от 29 мая 2015 г., а и предшествовавшим ему Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования». В соответствии с данным актом на таможенной территории ЕАЭС предусмотрен среди единых мер нетарифного регулирования *запрет* ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС таких товаров, как ОРВ и продукция, содержащая ОРВ, запрещенные к ввозу и вывозу. Кроме этого, в отношении ОРВ возможен *разрешительный порядок* ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 мая 2012 г. № 45 утверждена единая форма заключения (разрешительного документа) на ввоз, вывоз и транзит отдельных товаров, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами, и методические указания по ее заполнению. В связи с принятием рассматриваемых документов ряд нормативных правовых актов Республики Беларусь изложен в новой редакции (с ссылкой на регулирование определенных отношений «международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС», например Закон Республики Беларусь «Об охране озонового слоя», ст. 2) либо признан утратившими силу. Так, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 июня 2016 г. № 486 «О некоторых вопросах лицензирования и применения иных административных мер регулирования внешнеторговой деятельности при осуществлении торговли товарами с третьими странами и при введении мер нетарифного регулирования в одностороннем порядке» внесены изменения в Единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156.

Данные примеры показывают значительное влияние формирующегося экологического права ЕАЭС как результата межгосударственной евразийской экономической интеграции на законодательство Республики Беларусь

об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Анализ международно-правовых актов об охране озонового слоя и уровня их имплементации в национальное законодательство государств, с которыми Республика Беларусь имеет интеграционные связи, показывает, что позиция Республики Беларусь в части принятия специального закона в области охраны озонового слоя, возглавляющего соответствующую подотрасль экологического права, представляется наиболее обоснованной и возможной для восприятия другими государствами — членами интеграционных образований с участием Республики Беларусь.

Как отмечалось выше, сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности осталось за рамками целей ЕАЭС. Однако Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования» на таможенной территории ЕАЭС предусмотрена такая единая мера нетарифного регулирования, как разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС видов дикой фауны и флоры, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. (СИТЕС); редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, включенных в красные книги государств — членов ЕАЭС. При этом специальный документ, определяющий особый порядок перемещения таких объектов, обладающих особой значимостью для сохранения окружающей среды, в рамках ЕАЭС не принимался.

В законодательстве Республики Беларусь определены критерии отнесения видов животных и растений к редким и находящимся под угрозой исчезновения на территории Республики Беларусь, меры охраны таких видов. В ст. 64-1 Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» введено правило о действии международных договоров Республики Беларусь, международно-правовых актов, составляющих право ЕАЭС, в части ввоза в Республику Беларусь и (или) вывоза из Республики Беларусь таких видов.

Одной из важных мер по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, является охрана их мест обитания и произрастания. Органом, в компетенции которого находятся данные действия, в Республике Беларусь является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, которое организует работу по выявлению таких мест и их учету. В свою очередь, местные исполнительные и распорядительные органы по представлению соответствующего территориального органа Министерства природных ре-

сурсов и охраны окружающей среды, согласованному с Национальной академией наук Беларуси, принимают решения о передаче выявленных мест обитания диких животных или мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов.

В соответствии со ст. 64-1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» на каждый такой объект оформляется паспорт и охранный обязательство, предусматривающее специальный режим охраны и использования этих мест. Важным моментом является закрепление в законодательстве достаточно подробного порядка таких действий, формы паспортов мест обитания диких животных и (или) мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, и охранного обязательства, а также порядок и условия их выдачи.

Следует отметить, что места обитания диких животных и места произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, отнесены законодательством Республики Беларусь к природным территориям, подлежащим специальной охране (их полный перечень определен в ст. 63 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»). Правовой режим таких территорий устанавливается экологическим законодательством, которое активно развивается в настоящее время, состоит из нормативных правовых актов различной юридической силы, включая технические нормативные правовые акты. Например, режим рекреационно-оздоровительных и защитных лесов определен в Лесном кодексе Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г., водоохраных зон и прибрежных полос рек и водоемов — в Водном кодексе Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г., меры по охране верховых болот — в Законе Республики Беларусь от 18 декабря 2019 г. «Об охране и использовании торфяников», требования к организации зон санитарной охраны источников и централизованных систем питьевого водоснабжения отражены в Санитарно-эпидемиологических требованиях к содержанию и эксплуатации источников и систем питьевого водоснабжения, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 декабря 2018 г., порядок передачи типичных и (или) редких природных ландшафтов и биотопов под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 2013 г., а правила их выделения и охраны закреплены в Техническом кодексе установившейся практики 17.12-06-2014.

При этом биотоп, понимаемый согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» как «природный объект (участок территории или акватории) с однородными экологическими условиями,

являющийся местом обитания сообщества тех или иных видов диких животных и произрастания дикорастущих растений», может также являться местом обитания диких животных или местом произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь. К типичным и редким природным ландшафтам и биотопам относятся природные ландшафты и биотопы, включенные в перечень, утверждаемый Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды в соответствии с определенными им критериями. Местные исполнительные и распорядительные органы по представлению соответствующего территориального органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, согласованному с Национальной академией наук Беларуси, принимают решения о передаче таких объектов под охрану пользователям земельных участков или водных объектов.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определяет круг объектов экологических отношений, закрепляя, что таковыми являются: земля (включая почвы), недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, леса, растительный и животный мир в его видовом разнообразии, особо охраняемые природные территории и *природные территории, подлежащие специальной охране*, национальная экологическая сеть, биосферные резерваты, *типичные и редкие природные ландшафты и биотопы*, климат, естественные экологические системы, иные природные объекты, а также право природопользования. Учитывая, что объект экологических правоотношений является одной из важнейших категорий экологического права¹, следует обратить внимание на определенное несоответствие, заключающееся в том, что природные территории, подлежащие специальной охране, названы в качестве самостоятельного объекта наряду с типичными и редкими природными ландшафтами и биотопами, однако последние согласно ст. 63 Закона «Об охране окружающей среды» отнесены к природным территориям, подлежащим специальной охране. Таким образом, круг объектов отношений в области охраны окружающей среды, закрепленный в ст. 5 Закона «Об охране окружающей среды», требует уточнения.

С другой стороны, в экологическом законодательстве государств — участников СНГ в принципе отсутствует такая категория, как «природные территории, подлежащие специальной охране». Например, согласно ст. 4 Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной сре-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. С. 5.

ды, природные объекты и природные комплексы. В ст. 7 Экологического кодекса Республики Казахстан определено, что «охране от уничтожения, деградации, повреждения, загрязнения и иного вредного воздействия подлежат земля, недра, поверхностные и подземные воды; атмосферный воздух; леса и иная растительность; животный мир, генофонд живых организмов; естественные экологические системы, климат и озоновый слой Земли».

Представляется, что подход белорусского законодателя в части закрепления понятия «природные территории, подлежащие специальной охране» представляется обоснованным. Причем последние могут выделяться не только для сохранения объектов или природных комплексов, расположенных в их границах (например, биотопы), но чаще всего установление специального режима является средством охраны других компонентов природной среды (например, особый правовой режим для мест обитания диких животных и мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, с ограничением хозяйственной деятельности устанавливается в целях охраны самих редких видов). В научной литературе некоторые из таких территорий называют «промежуточными» в силу «повышенной экологической уязвимости, которой, тем не менее, все же недостаточно для придания им всем статуса особо охраняемых природных территорий (хотя отдельным таким экосистемам данный статус может быть придан)»¹.

Цели, задачи и основные направления государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды определены в Государственной программе «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2016 г. Подпрограмма 4 указанного документа «Сохранение и устойчивое использование биологического и ландшафтного разнообразия» предусматривает выполнение задачи 2 «Сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных». Однако специальный документ, определяющий политику государства в данной сфере, отсутствует. Для примера можно привести Стратегию сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г., которая определяет приоритеты и основные направления реализации государственной политики в об-

¹ Анисимов А. П. Правовой режим территорий с особым эколого-правовым статусом и проблемы его совершенствования // Аграр. и земел. право. 2013. № 3 (99). С. 5.

ласти сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений и меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в данной сфере. Представляется, что данный опыт может быть полезен и для Республики Беларусь.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, принятых в государствах — членах интеграционных образований (на примере таких видов природоохранной деятельности, как охрана озонового слоя, охрана редких и исчезающих видов животных и растений), показывает необходимость их согласования при условии приближения к требованиям, отраженным в международных договорах в связи с тем, что отсутствие единых подходов к регулированию экологических отношений в национальных законодательствах отдельных государств определенным образом препятствует интеграционным эколого-правовым процессам.

4 НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

4.1. Проблемы применения законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды в странах ЕАЭС¹

Евразийский экономический союз был создан в 2014 г. как региональная международная организация, ставящая своей целью экономическую интеграцию государств-членов путем обеспечения свободного движения между ними товаров, услуг и трудовых ресурсов, а также проведения единой или скоординированной политики в различных отраслях экономики. В настоящее время полноправными участниками этой международной организации являются пять государств – Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Россия.

На первый взгляд, цель межгосударственной интеграции в рамках данной правительственной организации чисто экономическая и не имеет прямого отношения к сфере действия норм природоресурсного и природоохранного права. Однако при более пристальном рассмотрении этих проблемных областей становится очевидным, что между ними много общего, поскольку именно природные ресурсы являются базисом экономического развития, а значит, от сближения и совершенствования соответствующих отраслей законодательства и практики его применения в государствах-членах во многом зависит и успех их экономической интеграции.

В этом процессе большое значение приобретает не только движение товаров, услуг и рабочей силы между странами ЕАЭС, но и совместные бизнес-проекты, перемещение капитала, развитие и углубление инвестиционной деятельности резидентов одних государств – членов Союза на территории других и т. п. Поскольку реализация всего этого часто предусматривает использование земель и других природных ресурсов, важным

¹ Данный раздел подготовлен при финансовой поддержке РФФИ, проект 20-511-00015 Бел_а «Правовые проблемы формирования единого эколого-безопасного пространства государств – членов Евразийского экономического союза».

фактором результативности экономической интеграции становятся эффективные системы национального природоресурсного законодательства.

Именно поэтому вопросы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов занимают важное место в Договоре о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.; далее – Договор), который является правовым фундаментом функционирования ЕАЭС. Так, целый разд. XXV Договора (ст. 94–95) посвящен мерам поддержки сельского хозяйства и координации агропромышленной политики, которая тесно связана с рациональным землепользованием. К Договору в связи с этой проблематикой разработано еще и Приложение № 29, которое содержит Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства. Некоторые нормы этого Протокола регулируют поддержку программ охраны окружающей среды в государствах – членах ЕАЭС (подп. 1, 7 п. 15; п. 25). Немало норм Договора и приложений к нему затрагивает вопросы разведки, добычи, торговли и использования природного газа и других полезных ископаемых. Эколого-правовым содержанием Договор наделяет такие используемые в нем понятия, как «риск», «недобросовестные хозяйствующие субъекты» и др. (п. 2 Приложения № 9 к Договору и др.).

Статья 52 Договора, посвященная техническим регламентам ЕАЭС, гласит, что они принимаются в рамках Союза в целях защиты жизни и здоровья человека, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения и др. (п. 1).

Весьма существенным является положение подп. 7 п. 6 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору), включающее в понятие «инвестиции» наряду с прочим права на осуществление предпринимательской деятельности, предоставляемые на основе законодательства государств-членов или по договору, включая, в частности, права на разведку, разработку, добычу и эксплуатацию природных ресурсов. Указанные права, по смыслу договора, рассматриваются в качестве нематериальных ценностей, которые инвестор одного государства – члена ЕАЭС может вкладывать в объекты предпринимательской деятельности на территории другого государства-члена в соответствии с законодательством последнего.

Крайне важной является норма п. 5 данного Протокола о том, что государства – члены ЕАЭС не используют смягчение требований, предусмотренных их законодательством и касающихся защиты жизни и здоровья людей, а также окружающей среды, в качестве механизма привлечения лиц других государств-членов, а также лиц третьих стран для учреждения на территориях государств-членов. Иными словами, здесь определено, что привлечение инвестиций и иные интересы развития бизнеса и торговли не должны ве-

сти к деэкологизации национальных законодательств, как бы потенциальные инвесторы ни лоббировали устранение мнимых правовых «барьеров» природоохранного характера. В Договоре, таким образом, декларируется приоритет охраны окружающей среды перед экономическим развитием, если отдельные его аспекты создают угрозу экологическому благополучию.

Приложение № 3 к Протоколу о порядке регулирования закупок (Приложение № 25 к Договору) в перечень случаев осуществления закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) включило приобретение права природопользования (п. 32).

Пункт 5 ст. 68 Договора устанавливает обязанность каждого государства-члена незамедлительно информировать другие страны-участницы и Комиссию ЕАЭС, если ему стало известно о действиях любого из поставщиков услуг, лиц, осуществляющих учреждение или деятельность, либо инвесторов, которые способны причинить ущерб здоровью или безопасности людей, животных, растений или окружающей среде на территории как данного государства, так и любой другой из стран – участниц Союза.

Особого внимания заслуживают нормы Договора, устанавливающие специальные ограничения и отдельные исключения из общих положений об экономической интеграции и либерализации рынков, обусловленные необходимостью охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов. В частности, ст. 29 Договора предусматривает право стран – участниц ЕАЭС применять ограничения во взаимной торговле товарами (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы для охраны окружающей среды, животных и растений (подп. 3-4 п. 1 ст. 29).

Протокол о единых правилах предоставления промышленных субсидий (Приложение № 28 к Договору) дает государствам – членам ЕАЭС право использовать специфические субсидии, искажающие торговлю, если такие субсидии вводятся в исключительных обстоятельствах и их введение обусловлено необходимостью в защите истощаемых природных ресурсов (подп. 5 п. 77 Протокола). Документ, однако, выдвигает условие, согласно которому данные меры должны проводиться одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления, а также при условии, что целью этих мер не является ограничение ввоза товаров с территорий других государств-членов и такие меры не носят дискриминационного характера.

Пункт 84 данного Приложения регулирует особенности предоставления государственных субсидий с целью содействия адаптации производственных мощностей к новым требованиям в отношении охраны окружающей среды, налагаемым законодательством, которые влекут за собой

дополнительные ограничения и усиление финансового бремени для хозяйствующих субъектов.

Пункт 38 Приложения № 7 к Договору, посвященного мерам нетарифного регулирования в отношении третьих стран, также устанавливает, что в ЕАЭС могут вводиться ограничительные меры в отношении ввоза или вывоза отдельных видов товаров, если такие меры необходимы для охраны жизни и здоровья человека, окружающей среды, животных и растений, предотвращения истощения невозобновляемых природных ресурсов и если эти меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления, связанного с использованием невозобновляемых ресурсов (подп. 2, 5). Такие ограничительные меры также могут вводиться, если они необходимы для обеспечения соблюдения не противоречащих международным обязательствам правовых актов, касающихся охраны окружающей среды (подп. 10 п. 38).

Поскольку национальное природоохранное и природоресурсное законодательство в каждом из государств – членов ЕАЭС становится в этой связи значительным фактором эффективности экономической интеграции в рамках Союза, к такому законодательству в каждой из стран должны применяться требования о транспарентности, предъявляемые ст. 69 Договора. В соответствии с ним в странах ЕАЭС обеспечивается открытость и доступность всего соответствующего национального законодательства. Мониторинг справочно-правовых систем, а также ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет показывает, что в отношении природоресурсного законодательства данное требование в целом выполняется всеми государствами ЕАЭС. Основные законодательные акты, регулирующие охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, вполне доступны для изучения и анализа как минимум на русском языке.

Эти нормы нуждаются в серьезном осмыслении, поскольку требования и запреты природоохранного характера, как мы увидели, являются в некоторых случаях легальными «тормозами» на пути экономической интеграции стран ЕАЭС. Это вполне закономерно, так как данная установка призвана прежде всего обеспечить устойчивое развитие государств – членов ЕАЭС и Союза в целом, чтобы экономические интересы не реализовывались в ущерб другим, иногда гораздо более важным общественным интересам. Вместе с тем такие легальные «барьеры» должны использоваться государствами разумно и добросовестно, а не в целях создания режима благоприятствования своим хозяйствующим субъектам при дискриминации прочих. Природоресурсные и экологические нормы должны достигать своей цели, не создавая ненужных и бессмысленных препятствий на пути экономиче-

ского развития. Здесь очень важно достижение того самого баланса между экологическими и экономическими интересами, о которых так много говорится в документах международного права и национальных правовых актах разных стран. Нельзя сказать, что в правовом пространстве ЕАЭС эти отношения идеально сбалансированы. Предстоит еще очень большая работа по совершенствованию природоресурсных, природоохранных и связанных с ними норм как в рамках Союза в целом, так и в каждой его стране-участнице по отдельности.

В конституциях стран – участниц ЕАЭС природные ресурсы определяются не только как ключевая экономическая категория, но и как важнейший аспект обеспечения государственного суверенитета и благосостояния народов. Так, ч. 1 ст. 12 Конституции Республики Армения устанавливает, что государство стимулирует охрану, улучшение и восстановление окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, руководствуясь принципом устойчивого развития и учитывая ответственность перед будущими поколениями. Важным положением является норма ч. 6 ст. 60, согласно которой правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица, не имеющие гражданства, за исключением случаев, установленных законом.

Статья 13 Конституции Республики Беларусь гласит, что недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства; земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Республика Беларусь в соответствии со ст. 46 Конституции осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды.

Статьей 6 Конституции Республики Казахстан определено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Часть 5 ст. 12 Конституции Кыргызской Республики регулирует данные отношения следующим образом: земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности.

В ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации сказано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Важным обстоятельством является то, что во всех перечисленных конституционных актах стран – участниц ЕАЭС нормы о правовом режиме природных ресурсов помещены в начальных разделах, устанавливающих фундаментальные принципы построения государств (в разд. 1 «Основы конституционного строя» Конституций Беларуси и Киргизии; в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституций Армении и России; в разд. 1 «Общие положения» Конституции Казахстана). Все это говорит о большом значении данных положений для государственных систем рассматриваемых нами стран. Во всех из них без исключения регулирование охраны и рационального использования природных ресурсов провозглашается особой заботой государства. Вместе с тем нельзя не заметить, что в Конституциях некоторых стран ЕАЭС устанавливается исключительная государственная собственность на отдельные виды природных ресурсов, а также исключается возможность для иностранных граждан приобретать некоторые из них в собственность. На самом деле такие ограничения имеют место во всех странах ЕАЭС – там, где они не получили конституционного закрепления, им нашлось место в других законах.

В частности, Российская Федерация не предусмотрела в своей Конституции каких-либо ограничений для иностранных граждан касательно их права собственности на природные ресурсы. В ч. 3 ст. 62, напротив, сказано, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются равными правами с гражданами России, кроме случаев, особо оговоренных в законе или международном акте. Однако уже в п. 2 ст. 5 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица (нерезиденты Российской Федерации) выделены в отдельную категорию субъектов земельных правоотношений, и сделано это не просто так. Пункт 3 ст. 15 ЗК РФ определяет, что эти особые субъекты права не могут иметь в собственности земельные участки на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом страны в соответствии с законодательством о государственной границе, а также на иных особых территориях в соответствии с федеральными законами. Пункт 5 ст. 35 наделяет Президента России полномочиями по установлению дополнительного перечня отдельных видов зданий и сооружений, на выкуп под которыми земельных участков иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства не имеют права, даже если они являются собственниками этих зданий и сооруже-

ний. Пункт 4 ст. 39.4 исключает для нерезидентов Российской Федерации возможность приобретения земельных участков из публичной собственности на безвозмездной основе, каковое право имеют некоторые российские юридические и физлица. Как видим, перечень ограничений весьма внушительный, хотя ни одно из них и не установлено Конституцией РФ.

Впрочем, Земельным кодексом рассматриваемые ограничения в России не исчерпываются. Статья 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (Закон № 101-ФЗ) исключает передачу в собственность нерезидентов Российской Федерации земель данной категории на всей территории страны, давая им возможность пользоваться такими землями только на праве аренды. Причем данное положение столь существенно для российского законодателя, что он даже выдвигает его в число основополагающих принципов оборота земель сельхозназначения (подп. 5 п. 3 ст. 1). Исключения предусмотрены только для случаев, прямо указанных в Федеральном законе от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон № 101-ФЗ наряду с иностранными юридическими лицами (под которыми следует понимать юрлицо, зарегистрированное на территории другого государства) выделяет и приравнивает к ним еще и такие юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 % (назовем их «юрлица с иностранным капиталом»). Выделение этой новой категории лиц с особой земельной правосубъективностью в Законе № 101-ФЗ создает определенные проблемы в толковании норм российского земельного права. Земельный кодекс РФ «юрлиц с иностранным капиталом» субъектами с ограниченными земельными правами не называет, указывая в числе последних лишь иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Сложно понять являются ли таким образом, «иностранное юрлица» в ЗК РФ и Законе № 101-ФЗ понятиями, разными по объему и содержанию. Относятся ли к ним «юрлица с иностранным капиталом» по умолчанию априори, или же их все-таки следует разделять, как это сделано в Законе № 101-ФЗ? От этого зависит, ограничены ли права «юрлиц с иностранным капиталом» на приобретение в собственность только лишь земель сельскохозяйственного назначения или же и земель всех категорий на приграничных территориях тоже (в п. 3 ст. 15 ЗК РФ они прямо не названы).

В российской правоприменительной и судебной практике «юрлица с иностранным капиталом» фактически отождествляются с иностранными юридическими лицами, что вовсе не следует из буквального толкования закона. Ввиду важности данного вопроса для дальнейшей экономической интеграции России с другими государствами в рамках ЕАЭС следовало бы привести в соответствие между собой указанные нормы ЗК РФ и Закона № 101-ФЗ об ограничении земельных прав нерезидентов Российской Федерации. В этом вопросе, как и всегда, когда дело касается ограничения прав, эти специфические нормы требуют предельной ясности и терминологической выверенности для их единообразного толкования в дальнейшем и во избежание разночтений, в том числе и в международных судебных инстанциях, которые также следует иметь в виду при выстраивании правоотношений с иностранным элементом.

Нельзя не отметить, что вся эта неоднозначная ситуация с терминологией сложилась потому, что в России фактически одни и те же отношения по поводу сельскохозяйственных земель регулируются двумя разными и весьма объемными правовыми актами равной юридической силы – ЗК РФ и Законом № 101-ФЗ, что уже давно и пока безуспешно критикуется в российской науке земельного права. Во избежание подобных противоречий было бы правильно интегрировать нормы Закона № 101-ФЗ в Земельный кодекс РФ, где они вполне органично вписались бы в гл. XIV «Земли сельскохозяйственного назначения».

Правовая конструкция российских норм об ограничении земельных прав для нерезидентов этого государства вообще имеет существенные недостатки. Так, например, когда в ЗК РФ говорится, что иностранные граждане не могут иметь в собственности землю на приграничных территориях (п. 3 ст. 15), здесь можно возразить, что некоторые из них все же имеют такое право, а именно иностранные граждане, у которых есть гражданство России. Ведь российские граждане могут быть гражданами и других государств в соответствии с ч. 1 ст. 62 Конституции РФ. Имея, таким образом, двойное гражданство, они очевидно являются и иностранными гражданами. Последним же почти без всяких изъятий ст. 15 ЗК РФ и ст. 3 Закона № 101-ФЗ запрещают иметь в собственности земли сельскохозяйственного назначения, а также любые земли на приграничных территориях. Часть 2 ст. 62 Конституции РФ гласит, что наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Таким образом, Конституция все же допускает ограничение прав российского гражданина в связи с наличием у него иностранного гражданства,

если это вытекает из федерального закона. При этом сразу два федеральных закона (ЗК РФ и Закон № 101-ФЗ) устанавливают ограничения земельных прав для иностранных граждан в России. Означает ли это, что россиянин, имеющий двойное гражданство, должен быть лишен права на приобретение в собственность земель сельхозназначения или земель на приграничных территориях? При буквальном толковании правовых норм на этот вопрос необходимо ответить утвердительно. Никаких оговорок по поводу двойного гражданства в российском земельном законодательстве нет. Есть лишь императивные запреты для иностранных граждан, которыми лица с двойным гражданством являются по определению.

Скажем сразу, что ни правоприменительная, ни судебная практика в России по этому пути не идут, т. е. соответствующие нормы земельного законодательства буквально не толкуют. Практика показывает, что для административных и судебных инстанций факт наличия российского гражданства является достаточным основанием признания за лицом всей полноты земельных прав — безотносительно факта наличия у него другого гражданства иностранного государства. К сожалению, это далеко не единственный случай, когда правоприменительной и судебной практике приходится корректировать законодательные огрехи, дабы буквальное толкование и применение некоторых крайне несовершенно норм не шло вразрез с правами и законными интересами граждан, да и просто со здравым смыслом.

Впрочем, это не только российская проблема, поскольку в законодательстве всех без исключения стран — участниц ЕАЭС декларируется ограничение земельных прав иностранцев без должных оговорок. Между тем проблема эта отнюдь не надуманная. Многие граждане государств ЕАЭС в силу известных исторических причин некогда имели общее гражданство СССР, и некоторые из них в силу разных жизненных обстоятельств имеют в настоящее время гражданство сразу двух государств ЕАЭС. Известно также, что двойное гражданство чаще всего имеют наиболее активные в экономическом смысле люди, связанные с бизнесом и являющиеся потенциальными субъектами инвестиционной деятельности на территории одного, двух и более государств, входящих в ЕАЭС. Учитывая эти обстоятельства, было бы крайне желательно заранее устранить все могущие возникнуть разночтения, связанные с двойным гражданством, в земельном и ином природоресурсном законодательстве, причем не только в российском, но и во всех без исключения странах Союза.

Главная проблема в нормах, устанавливающих ограничения земельных прав для иностранцев, состоит, на наш взгляд, в том, что законодатель концентрирует внимание лишь на сужении их правосубъектности, тогда как было бы правильнее наряду с этим прямо прописать специальную земель-

ную правосубъектность граждан соответствующего государства. В качестве примера мы предлагаем переформулировать ст. 3 Закона № 101-ФЗ следующим образом: «Приобретать земельные участки сельскохозяйственного назначения в частную собственность могут только граждане Российской Федерации и российские юридические лица. Иностранцы граждане, не имеющие российского гражданства, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды...» и далее по тексту. Такая конструкция нормы позволит полностью снять противоречие, касающееся лиц с двойным гражданством и могущее повлечь нарушение их земельных прав. «Работу над ошибками» в указанном ключе с земельным и иным природоресурсным законодательством можно было бы рекомендовать и другим государствам ЕАЭС.

Остается, правда, открытым вопрос: следует ли, исключая право собственности на земли сельскохозяйственного назначения для иностранцев, ограничивать их возможность альтернативного пользования этими землями одним лишь правом аренды? Представляется, например, что иностранному гражданину ничто не должно мешать при необходимости использовать участок сельскохозяйственных земель на праве сервитута. Однако конструкция «только на праве аренды» такую возможность полностью исключает, в связи с чем слово «только» в формулировке ст. 3 Закона № 101-ФЗ следовало бы опустить. Впрочем, этот вопрос остается дискуссионным и требует более основательной проработки.

Отдельного внимания в этом контексте заслуживает проблема земельных прав граждан Беларуси на территории России, поскольку сотрудничество между этими государствами развивается не только в рамках ЕАЭС, но и в более тесном формате Союзного государства, которое сформировалось на основе Договора о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. и Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. Экономическая и политическая интеграция между этими странами базируется и на ряде других двусторонних соглашений, среди которых важное место занимает Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25 декабря 1998 г. «О равных правах граждан». Статья 2 этого договора декларирует равные права для граждан России и Беларуси на участие в хозяйственной деятельности в обоих государствах. В соответствии со ст. 6 Россия и Беларусь обеспечивают равное право их граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях. Исходя из этого документа, можно заключить, что на граждан

Беларуси в России не должно распространяться никаких ограничений их имущественных прав, в том числе и на приобретение в собственность земель и иных природных ресурсов, поскольку в этом плане ратифицированный международный договор приравнивает их к российским гражданам.

К такому выводу приходит, например, Е. Ю. Бархатова, которая, ссылаясь на Договор России и Беларуси 1998 г. «О равных правах граждан», пишет, что «поскольку никакой нормативный правовой акт, касающийся земельного законодательства, не предусматривает ограничения в предоставлении российским гражданам земельных участков в приграничных территориях, то, соответственно, незаконно ограничивать белорусских граждан в праве на предоставление им в собственность таких земельных участков. <...> Следовательно, граждане Республики Беларусь наравне с российскими гражданами могут приобретать в собственность земли сельскохозяйственного назначения»¹.

Однако на деле все не так просто. Чтобы эти нормы межгосударственного соглашения в сфере земельных отношений действовали по-настоящему, их следовало интегрировать в национальное земельное законодательство. И ЗК РФ, и Закон № 101-ФЗ были приняты позднее Договора между Россией и Беларусью от 25 декабря 1998 г. «О равных правах граждан» (в 2001 и 2002 г. соответственно), однако ни в этих правовых актах, ни в Федеральном законе от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» не упомянуто ни о каких земельно-правовых преференциях для граждан Беларуси перед другими иностранными гражданами. Возникновение права собственности на земельный участок в России невозможно без государственной регистрации этого права. Российское законодательство о кадастрово-регистрационной деятельности, в свою очередь, также не содержит никаких норм об особом порядке приобретения земель для белорусских граждан в сравнении с иными иностранцами. Таким образом, международные нормы о равных правах для граждан России и Беларуси в приобретении имущества задекларированы, однако в земельно-правовой области они не могут быть реализованы на практике из-за недостаточного внутригосударственного законодательного обеспечения.

Подчеркивая важность этой фундаментальной взаимосвязи между международным и национальным правом применительно к природоресурсным отношениям, Т. И. Макарова пишет: «Мы наблюдаем особую связь международного права окружающей среды и национального экологического

¹ Бархатова Е. Ю. Гражданство и регистрация: Москва, Россия, СНГ [Электронный ресурс]. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2020.

права, которая прослеживается в правовом регулировании экологических отношений. Здесь налицо взаимообусловленность, при которой признание необходимости в правовом обеспечении той или иной группы общественных отношений на международном уровне неизбежно влечет соответствующее нормативное закрепление в национальном законодательстве с использованием механизмов, свойственных внутреннему праву государств¹.

Отсутствие такой взаимосвязи между некоторыми ратифицированными Россией международными нормами и ее национальным земельным правом и порождает описанные несоответствия. Это одна из актуальных проблем интеграции положений международных договоров в национальное природоресурсное право и приведения его норм в соответствие с правом международным. Думается, что в ходе дальнейшей экономической интеграции стран ЕАЭС, в каждой из которых закреплены ограничения природоресурсных прав иностранцев, эта проблема будет приобретать все большие масштабы, а потому она уже сейчас нуждается в выработке возможных алгоритмов ее более или менее эффективного решения.

В самой Беларуси дело с правом собственности на землю для россиян обстоит не менее сложно. В соответствии со ст. 12 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 (Кодекс о земле) иностранцы и апатриды могут стать собственниками земель в Беларуси лишь в одном исключительном случае: если они являются родственниками наследодателя при получении ими по наследству земельных участков, предоставленных наследодателю в частную собственность, если иное не установлено законодательными актами. В примечании к ст. 12 Кодекса о земле сказано, что для целей данной нормы под родственниками понимаются близкие родственники наследодателя; иные лица, находящиеся в родственной связи с наследодателем, имеющие общих предков до прадеда и прабабки; родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки супруга (супруги) наследодателя. Иностранным юридическим лицам, по общему правилу, земельные участки на территории Беларуси предоставляются в аренду (ст. 17, 37). Что касается земель сельскохозяйственного назначения, то в соответствии со ст. 37 Кодекса о земле они и гражданам Республики Беларусь в собственность не предоставляются, а только в аренду или пожизненное наследуемое владение, тогда как белорусским юридическим лицам — тоже на праве аренды, а также по-

¹ *Макарова Т. И.* О применении инструментального метода в исследовании эффективности экологического права // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Т. И. Макаровой, Минск, 30 марта 2017 г. / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2017. С. 8.

стоянного или временного пользования. Право частной собственности на землю в Беларуси, несмотря на его законодательное закрепление, не получило широкого распространения, ввиду чего говорить о перспективах его доступности для россиян также не приходится.

Таким образом, ни в России, ни в Беларуси земельное законодательство пока не претерпело никаких существенных изменений под воздействием интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Это касается и других государств Союза, в земельном законодательстве которых закреплены аналогичные ограничительные нормы. Пункт 3 ст. 4 Земельного кодекса Республики Армения от 2 мая 2001 г. гласит, что в соответствии с Конституцией Республики Армения иностранные граждане и лица без гражданства не могут иметь права собственности на землю в Республике Армения; они могут быть только пользователями земли. Интересно отметить, что хотя аналогичное положение содержалось в Конституции Армении с 2005 г., оно долгое время отсутствовало в самом Земельном кодексе и было введено туда только в 2018 г.

Пункт 4 ст. 23 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. позволяет иностранцам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам (негосударственным) иметь в частной собственности земельные участки, предоставленные под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением. Нерезидентам Казахстана не разрешается иметь в собственности земли, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства и лесоразведения. Особенностью казахского законодательства является то, что оно совершенно исключает право собственности на земли, расположенные на приграничных территориях, не только для нерезидентов, но и для граждан Казахстана, состоящих в браке с нерезидентами, а также для юридических лиц с любым иностранным участием.

Жестче всего режим иностранного землепользования урегулирован в Киргизии. Статья 5 Земельного кодекса Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45 не позволяет нерезидентам страны иметь в собственности земельные участки ни сельскохозяйственного, ни какого-либо иного назначения как в черте населенного пункта, так и вне его. Единственное исключение — это когда право собственности на участок возникает вследствие обращения на него взыскания по ипотечному кредиту, но и тогда иностранное лицо обязано произвести отчуждение такого участка в течение двух лет. На приграничных территориях Киргизии иностранным лицам запрещается иметь земельные участки не только в собственности, но даже и во временном пользовании.

Таким образом, надо отметить, что земельное право ни в одной из стран Союза еще не выработало каких-либо особых норм, предусматривающих исключения или земельно-правовые преференции для иностранных граждан и иностранных юридических лиц ЕАЭС в целях развития экономического сотрудничества между странами и реализации в них международных инвестиционных проектов.

Насколько эта проблема может быть актуальной, показали недавние изменения в российском земельном законодательстве. Как известно, п. 3 ст. 13 ЗК РФ в императивной форме запрещает нерезидентам Российской Федерации иметь в собственности землю на приграничных территориях. Их состав определен Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». Однако перечень этот не статичен и подвержен закономерным изменениям. Наиболее существенные из них за последнее время связаны с геополитическими преобразованиями большого исторического масштаба, а именно — с вхождением Республики Крым в состав России на основании Договора от 18 марта 2014 г. «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов». Этот очередной тектонический разлом на постсоветском пространстве принят и признан далеко не всеми субъектами международного права, однако в настоящее время он представляет собой объективную политическую реальность, которая выразилась в установлении полного контроля России над территорией полуострова и подчинении его жителей российским законам.

В связи с этим был принят Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 201 «О внесении изменений в перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2011 г. № 26». Данный документ расширил перечень указанных территорий 27 муниципальными образованиями Крыма и Севастополя, куда вошли все города и районы этих сравнительно новых регионов Российской Федерации (Симферополь, Ялта, Керчь, Судак и др.).

Следовательно, в соответствии с п. 1 ст. 238 Гражданского кодекса РФ иностранные граждане, у которых нет российского гражданства, апатриды и иностранные юридические лица, которые еще имеют в собственности землю в Крыму и Севастополе, должны будут в течение года осуществить возмездное или безвозмездное ее отчуждение. В противном случае это иму-

щество может быть продано с публичных торгов принудительно с компенсацией потерь бывшему собственнику за счет вырученных средств. По сути, речь идет об обратной силе закона, поскольку в таком положении оказались лица, давно пользовавшиеся этой собственностью на совершенно законных основаниях. Понятно, что данная ситуация порождает на практике массу коллизий (интересно, например, как будут принудительно отчуждаться земельные участки, находящиеся в залоге, с какими правовыми последствиями для должника и кредитора).

Указанная проблема касается не только многочисленных граждан Украины, пока еще имеющих в собственности землю на Крымском полуострове, но и вообще всех нерезидентов Российской Федерации, в том числе резидентов стран ЕАЭС. По данным Росреестра, только на территории Севастополя в собственности граждан и юридических лиц иных государств Союза находится более двухсот земельных участков, из них: 129 – Казахстан, 60 – Беларусь, 11 – Киргизия, 8 – Армения¹. По всему Крыму таких участков, естественно, гораздо больше. И все они должны быть отчуждены – добровольно или принудительно – после марта 2021 г. Понятно, что это никак не будет способствовать усилению экономической интеграции между странами ЕАЭС и, возможно, даже поставит под угрозу реализацию некоторых бизнес-проектов резидентов государств-участников.

Данная ситуация затронула не только Крым и Севастополь. В 2020 г. Указом Президента Российской Федерации перечень приграничных территорий, на которых нельзя иметь в собственности землю нерезидентам России, сильно расширился еще и за счет целого ряда муниципальных образований Калининградской и Астраханской областей, которых там тоже раньше не было. Учитывая то, что Астраханская область имеет протяженную границу с Республикой Казахстан, очевидно, что данное нововведение затронет имущественные интересы большого числа резидентов этой страны, которым также нужно теперь в срочном порядке избавляться от своей земельной собственности.

Ограничения прав иностранных граждан и юридических лиц установлены не только в земельном, но и в других природоресурсных отраслях. Причем не только в России, но и во всех без исключения государствах – членах ЕАЭС. При всей очевидной актуальности этого вопроса в рамках Союза пока не сделано ничего для совершенствования национальных си-

¹ Печальные последствия указа о запрете иностранцам владеть землей [Электронный ресурс]. URL: https://zen.yandex.ru/media/interesnye_podrobnosti/pechalnye-posledstviia-ukaza-o-zaprete-inostrancam-vladet-zemlei-5e8a240b433c6b3d8dd4b403 (дата обращения: 01.07.2020).

стем природоресурсного права в целях способствования экономической интеграции стран ЕАЭС. А ведь нормы именно этой мультиотрасли, как мало какой другой, должны не только корректироваться с учетом начавшихся интеграционных процессов, но и становиться эффективным инструментом этих изменений на благо всех государств ЕАЭС, их настоящих и будущих поколений.

4.2. Использование информации дистанционного зондирования Земли в управлении природными ресурсами и при защите прав на них в Российской Федерации и Республике Беларусь

Цифровизация стремительно проникает практически во все сферы жизни и деятельности человека. Она становится инструментом организации и структурирования права и правовой среды¹. Не образует исключения управление природными ресурсами и защита прав на них. Отдельным направлением, тесно связанным с цифровизацией обозначенного круга общественных отношений, признается ожидаемое внедрение новых элементов электронного правосудия при рассмотрении земельных и экологических споров².

Цифровизация института управления природными ресурсами, а также института доказательств и доказывания привносит мобильность, точность получения сведений об изменении качества природных ресурсов, фактах, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие конкретных обстоятельств по экологическим и земельным спорам. В то же время нельзя исключать взлома баз данных, искажения географической привязки, хронологической последовательности и иных подобных как информационных злоупотреблений, так и технических погрешностей. Поэтому исследование применения цифровых технологий, включая информацию дистанционного зондирования Земли, геоинформационных систем, в управлении природными ресурсами и при защите прав на них является актуальным и востребованным.

Сфера использования информации ДЗЗ и продуктов ее обработки, получаемой с помощью космических аппаратов ДЗЗ России и Беларуси, явля-

¹ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журн. рос. права. 2018. № 1. С. 85–102.

² Сафин З. Ф., Лулева Е. В. Особенности применения элементов электронного правосудия при рассмотрении отдельных категорий дел (на примере земельных споров) // Вестн. гражд. процесса. 2019. № 3. С. 86–100.

ется одной из важных и перспективных направлений научно-технического сотрудничества. Практически с самого начала образования Союзного государства реализуются научно-технические программы в области разработки космической техники и технологий ДЗЗ, дополняющие национальные космические программы Российской Федерации и Республики Беларусь.

Востребованность информации ДЗЗ из космоса и продуктов, созданных в результате ее обработки, обусловлена повышенным спросом на мировом рынке пространственных данных и геоинформационных технологий. Согласно научно-технической программе Союзного государства «Разработка, модернизация и гармонизация нормативного, организационно-методического и аппаратно-программного обеспечения целевого применения космических систем дистанционного зондирования Земли России и Беларуси» («Интеграция-СГ»), утвержденной постановлением Совета Министров Союзного государства от 19 ноября 2019 г. № 23, за последние годы в России и Беларуси существенно (на 30–40 %) возросла заинтересованность потребителей в получении и использовании информации ДЗЗ, поэтому оно признано важным элементом большинства сфер социально-экономического развития дружественных стран.

Информация ДЗЗ используется для нужд широкого круга государственных структур России (Росгидромет, Росреестр, Минсельхоз, МЧС, Минобрнауки, Минлесхоз, Государственный таможенный контроль и другие министерства и ведомства) и Беларуси (Минлесхоз, Минприроды, Минсельхозпрод, МЧС, Государственный таможенный комитет, Государственный комитет по имуществу и другие министерства и ведомства). В настоящее время степень использования информации ДЗЗ в социально-экономических областях представлены следующими показателями (согласно сведениям, содержащимся в упомянутой выше научно-технической программе Союзного государства:

- землеустройство, кадастровая служба – 25 %;
- недра (газ, нефть, лесопользование и др.) – 17 %;
- силовые структуры и МЧС – 13 %;
- экология и охрана окружающей среды – 11 %;
- градостроительство – 10 %;
- навигация (связь, транспорт) – 7 %;
- образование – 2 %;
- разное (изыскания, территориальное управление и др.) – 15 %.

Определены потенциальные государственные и негосударственные потребители информации ДЗЗ. К потенциальным государственным потребителям информации ДЗЗ отнесены Минприроды, Росгидромет, Росреестр, Госстрой, Министерство строительства и эксплуатации автодорог,

МЧС, Таможенная служба. Потенциальными негосударственными потребителями информации ДЗЗ признаны экологические организации, фермеры (группы фермерских хозяйств), банки, акционерные общества, страховые компании, научно-исследовательские организации, вузы, парохозяйства, флотилии, владельцы морских и речных судов (рыболовецкие, пассажирские, грузовые), строительные компании, организации топливно-энергетического комплекса.

Исследование геоинформационных технологий с различным режимом доступа, базирующихся на информации ДЗЗ, применяемых в управлении природными ресурсами и при защите прав на них, представляет собой междисциплинарный стык земельного, природоресурсного, экологического, аграрного права с экологией и природопользованием. ГИС, созданные и обновляемые с помощью данных ДЗЗ, активно задействуются в практике экологических изысканий, они используются для анализа и моделирования пространственно-распределенных явлений, изучаемых в географии, гидрологии, почвоведении и в иных науках об окружающей среде¹. С их помощью получают новую качественную и количественную информацию о природных ресурсах, необходимую для принятия управленческих решений. На основе ГИС создано множество специализированных самостоятельных курсов по естественным направлениям подготовки, например «ГИС-технологии в экологическом мониторинге»². Получается, что ГИС предназначены для сбора, систематизации, анализа и прогноза пространственных экологических данных, получаемых в том числе и в результате ДЗЗ.

Учитывая влияние природных закономерностей на правовую действительность³, а также использование ГИС в государственном и иных видах экологического управления, в процессе рассмотрения административных и судебных дел, геоинформационные технологии, обновляемые с помощью ДЗЗ и применяемые при обработке соответствующей информации, образуют значимую эмпирическую базу для юридических исследований в области охраны окружающей среды и рационального природопользования как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь.

¹ Основы пространственного анализа в растровых ГИС [Электронный ресурс] : учеб.-метод. пособие / сост.: А. А. Савельев [и др.]. Казань, 2015. URL: https://kpfu.ru/portal/docs/F_1172330922/gisprogDoc2015_A5.pdf (дата обращения: 05.03.2020).

² Солнцева Л. А. Геоинформационные системы как эффективный инструмент поддержки экологических исследований [Электронный ресурс] : учеб.-метод. пособие. Н. Новгород, 2012. URL: <http://www.unn.ru/pages/e-library/methodmaterial/files/Solntsev.pdf> (дата обращения: 05.03.2020).

³ Лунева Е. В. Природные закономерности и правовая действительность // Юрист. 2018. № 2. С. 43–50.

Создание и развитие космических технологий ДЗЗ в Союзном государстве. Современное состояние и вопросы правового обеспечения. В истории космических технологий ДЗЗ Союзного государства в настоящее время условно можно выделить три ключевых этапа, которые имеют области пересечения: 1) становление космической системы ДЗЗ и реализация программ «Космос-БР», «Космос-СГ», «Космос-НТ», «Стандартизация-СГ»; 2) реализация программы «Мониторинг-СГ»; 3) реализация программы «Интеграция-СГ». Несмотря на уже сравнительно длительный срок сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь в сфере космических технологий ДЗЗ, ее правовое обеспечение в части доведения информации ДЗЗ до потребителей остается практически не развитым.

Первый этап. Постановлением Совета Министров Союзного государства от 11 октября 2000 г. № 7 «О Порядке разработки и реализации программ Союзного государства и Перечне совместных программ, подпрограмм, проектов и мероприятий» программа «Разработка и использование космических средств и технологий получения, обработки и отображения космической информации» была названа в перечне программ, являющихся одним из важнейших средств дальнейшей интеграции Российской Федерации и Республики Беларусь. Данная программа была включена в перечень совместных программ, финансируемых в 2000 г.

Активные разработки космических технологий ДЗЗ как совместного проекта Союзного государства, согласно постановлению Совета Министров Союзного государства от 29 октября 2005 г. № 28 «О создании космической системы дистанционного зондирования Земли», начались в 2005 г. Тогда были определены государственные заказчики и дано распоряжение об уточнении источника финансирования. В конце 2005 г. был подготовлен проект российско-белорусского соглашения по созданию, исполнению и совместной эксплуатации космической системы ДЗЗ.

В период с 1999 по 2011 г. были выполнены программы Союзного государства в изучении космоса, которые в той или иной степени связаны с получением и использованием информации ДЗЗ: «Космос-БР» (1999–2003), «Космос-СГ» (2004–2007) и «Космос-НТ» (2008–2011), «Стандартизация-СГ» (2011–2014). Результатами сотрудничества двух стран того времени стали: 1) экспериментальные образцы средств доведения комплексной информации от средств космического наблюдения и наземного контроля; 2) технологии и программные средства многоцелевой тематической обработки комплексной информации от средств космического наблюдения и наземного контроля; 3) модели ситуационного отображения и конечных информационных продуктов; 4) мобильный комплекс и станции приема данных от перспективных микроспутников; 5) 68 национальных стандартов в области космической деятельности, регламентирующих

создание космической техники, а также определяющий порядок разработки документов в области стандартизации, их гармонизации государствами-участниками, взаимного признания и внедрения.

Второй этап. Следующим ключевым этапом в истории космических технологий и обработки информации ДЗЗ в Союзном государстве следует признать реализацию программы «Мониторинг-СГ». Распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 111-р была одобрена представленная Федеральным космическим агентством и согласованная с Республикой Беларусь Концепция программы Союзного государства «Разработка космических и наземных средств обеспечения потребителей России и Беларуси информацией дистанционного зондирования Земли» («Мониторинг-СГ»). Практически сразу же Совет Министров Союзного государства принимает постановление от 18 июля 2012 г. № 15 об одобрении Концепции программы «Мониторинг-СГ». Она была направлена на создание перспективной малогабаритной бортовой специальной и научной аппаратуры, материалов и элементной базы с улучшенными техническими характеристиками в период 2012–2016 гг. Проект программы «Мониторинг-СГ» был одобрен Распоряжением Правительства РФ от 2 июля 2013 г. № 1118-р.

Закономерным следует признать принятие Советом Министров Союзного государства постановления от 11 октября 2013 г. № 4 об утверждении программы «Мониторинг-СГ». В указанном документе выделено два основных подпрограммных мероприятия с тремя этапами их выполнения, охвативших 2013–2017 гг. В результате были созданы: 1) математические модели повышения разрешающей способности космической аппаратуры наблюдения инфракрасного и микроволнового диапазонов для бортовой аппаратуры ДЗЗ маломассогабаритных космических аппаратов; 2) программно-технические средства применения данных ДЗЗ от перспективной аппаратуры наблюдения для решения информационно-аналитических задач и другие аппаратно-программные средства и комплексы.

Постановлением Совета Министров Союзного государства от 13 декабря 2018 г. № 25 был одобрен итоговый отчет о выполнении программы «Мониторинг-СГ». Результат Российской Федерации, в частности, представлен экспериментальным образцом аппаратно-программного комплекса (далее – АПК) единой интегрированной системы решения мониторинговых задач и принятия управленческих решений в интересах Союзного государства. Среди многочисленных задач по экологическому управлению, решаемых АПК, названы:

- осуществление различных видов экологического мониторинга с применением космических снимков, автоматического их дешифрирования и обработки на основе ГИС-технологий, создание тематических цифровых карт;

- поддержка принятия решений руководителями с помощью актуальных геоинформационных данных по экологической обстановке территории;
- оптимизация процессов сбора, хранения и отображения тематической геоинформации о состоянии окружающей среды.

Направления реализации АПК охватывают природоохранные ведомства, экологические организации, а также надзорные организации и ведомства регионального и муниципального уровней. АПК предполагается внедрить в Минприроды, Росприроднадзор, Роснедра, Росводресурсы, Росгидромет, МЧС и их территориальные органы.

Результат Республики Беларусь по итогам рассматриваемой программы представлен в том числе экспериментальной технологией геоэкологического мониторинга горнодобывающих территорий на основе космической информации. Указанная экспериментальная технология включает комплект цифровых космогеоэкологических карт районов освоения месторождений полезных ископаемых; базу геоданных информационных ресурсов (космогеоэкологические индикаторы и цифровые геоэкологические карты).

Сведения о результатах внедрения Российской Федерацией и Республикой Беларусь экспериментальных образцов и технологий должны быть представлены в Совет Министров Союзного государства во втором полугодии 2020 г. Следовательно, область использования геоинформационных данных и обрабатывающих их программ в экологическом управлении в самое ближайшее время будет существенно расширена, что требует комплексного правового оформления.

Третий этап. Следующим этапом, реализуемым в настоящее время в области космических технологий и обработки космической информации в Союзном государстве, является программа «Интеграция-СГ». Она имеет курс на новое направление разработки и создания космических аппаратов и техники с соответствующим нормативно-правовым обеспечением. Распоряжением Правительства РФ от 12 декабря 2018 г. № 2767-р был одобрен проект Концепции научно-технической программы Союзного государства «Разработка, модернизация и гармонизация нормативного, организационно-методического и аппаратно-программного обеспечения целевого применения космических систем дистанционного зондирования Земли России и Беларуси» («Интеграция-СГ»). Совет Министров Союзного государства постановлением от 13 декабря 2018 г. № 26 также одобрил Концепцию научно-технической программы «Интеграция-СГ».

Распоряжением Правительства РФ от 7 октября 2019 г. № 2307-р был одобрен проект научно-технической программы «Интеграция-СГ», а постановлением от 19 ноября 2019 г. № 23 Совета Министров Союзного государства была утверждена сама научно-техническая программа «Интегра-

ция-СГ». Период реализации программы датирован 2019–2023 гг., однако меры по гармонизации законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в исследуемой сфере начались только в 2020 г.

В программе сделан акцент на целесообразности дополнения национальных космических программ комплексными исследованиями по созданию интегрированных форматов предоставления данных ДЗЗ и продуктов их обработки потребителям России и Беларуси, включая широкое внедрение ГИС-технологий в целях обеспечения доступа пользователей к результатам ДЗЗ. Для этого в первую очередь требуется нормативное «оснащение» такого предоставления, включая соответствующие нормативно-технические и организационно-методические документы, которых пока недостаточно.

Одним из ожидаемых результатов программы заявлен экспериментальный образец АПК реализации «облачной» технологии обработки и предоставления данных ДЗЗ и информационных продуктов с широким внедрением ГИС-технологий. Программа направлена на расширение круга потребителей данных ДЗЗ и областей их применения, а также на снижение стоимости получения и предоставления данных ДЗЗ. Пользователи смогут решать задачи: 1) обновления топографических карт, навигационных карт (в России не обновлено 70 %) и планов до масштаба 1 : 2000; 2) городского и земельного планирования, включая кадастр; 3) мониторинга любых объектов, площадных и линейных, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 4) экологии, сельского, водного и лесного хозяйства; 5) построения частотно-территориальных моделей телекоммуникаций, трехмерных моделей; 6) мониторинга окружающей среды (лесная, водная и сельскохозяйственная); 7) мониторинга чрезвычайных ситуаций; 8) поиска месторождений полезных ископаемых; 9) оценки геологических процессов, а также оборонные и иные специальные задачи.

Планируется создание технических и нормативных основ для формирования единой технической нормативной базы (стандарты, положения, классификаторы, методики обработки данных ДЗЗ и др.), регламентирующей все процессы целевого применения информации ДЗЗ в России и Беларуси и гармонизированной с аналогичными международными стандартами. Разработанные организационно-методические документы планируется применять для создания, совместного использования и совершенствования геопорталов, баз данных ДЗЗ и систем доступа к ним потребителями России и Беларуси.

Относительно недавно между Национальной академией наук Беларуси и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» было подписано соглашение от 21 января 2020 г. о расширении возможностей действующей орбитальной группировки космических аппаратов ДЗЗ. Указанное соглашение подготовлено с целью определения правовой и ор-

ганизационной основ целевого использования российских и белорусских спутников и аппаратов ДЗЗ в интересах устойчивого обеспечения российских и белорусских потребителей данными ДЗЗ. Реализация соглашения будет способствовать достижению целей Федеральной космической программы России на 2016–2025 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 23 марта 2016 г. № 230, включая обеспечение государственной политики в области космической деятельности, связанной с предоставлением услуг в интересах социально-экономической сферы, науки и международного сотрудничества, в том числе в целях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, несмотря на бурное развитие космических технологий ДЗЗ, правовое оснащение использования, обработки и доведения до потребителей информации ДЗЗ оставляет желать лучшего. Имеющихся национальных стандартов в области космической деятельности, регламентирующих создание космической техники, не достаточно для области использования, обработки и доведения до соответствующих потребителей информации ДЗЗ. Требуются дополнительные нормативно-технические и организационно-методические документы.

Использование лицензионных ГИС для обработки данных ДЗЗ в защите экологических прав и прав на природные ресурсы (на примере Российской Федерации). Подготовка тематических карт состояния и использования природных ресурсов осуществляется с применением специализированных лицензионных программных продуктов – таких ГИС, как «MapInfo» (Pitney Bowes Software, США), «ArcGis»/«ArcView» (исследовательский центр Environment System Research Institute (ESRI), США), «Панорама» (АО Конструкторское бюро «Панорама», Россия), «GeoDraw»/«GeoGraph» (Центр геоинформационных исследований Института географии Российской академии наук, Россия) и др. Наличие у каждой названной ГИС возможности перевода цифрового картографического и иного графического материала из одного обменного формата в другой (экспорт/импорт), позволяет органам государственной и муниципальной власти взаимно использовать цифровые карты ГИС разных разработчиков, созданные и применяемые другими органами публичной власти¹. Любая ГИС обладает множеством методов получения новой информации из существующих геопространственных данных². При этом как элемент доказательственной базы новые сведения, полученные с помощью обозначенных ГИС, имеют

¹ Лулева Е. В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Экол. право. 2020. № 2. С. 29–40.

² ArcGIS 9: Using ArcGIS Desktop // Esri Press. 2006. July 1. P. 1.

некоторые особенности, пока не отраженные в законодательстве и разъяснениях Верховного Суда РФ.

1. **ГИС «MapInfo».** Выполнение электронных картографических материалов генеральных планов в ГИС «MapInfo» позволяет использовать указанную программу кадастровым инженерам для выявления территориальной, функциональной зоны, в которую попадает спорный земельный участок (путем сопоставления координат характерных точек). В таком случае достаточным является заключение кадастрового инженера как специалиста, поэтому проведение экспертизы может не потребоваться. Например, на основании заключения кадастрового инженера нижестоящие суды правильно пришли к выводу о том, что генеральным планом города предусмотрено частичное вхождение спорного земельного участка в зону планируемой магистральной улицы районного значения, где предусматривалось размещение функциональной рекреационной зоны. Признав заключение кадастрового инженера достаточным доказательством, нижестоящие суды верно определили отсутствие необходимости в назначении экспертизы¹. Аналогичный процессуально-правовой результат был получен при использовании рассматриваемой цифровой технологии кадастровым инженером, который пришел к выводу о прохождении через испрашиваемый земельный участок магистральной улицы районного значения².

В похожем деле таким же способом было установлено, что одна часть земельного участка относится к зоне промышленных предприятий, а другая — к зоне зеленых насаждений общего пользования. К указанному выводу суды пришли на основании заключения кадастрового инженера, в котором содержались результаты сопоставления в ГИС «MapInfo» электронного генерального плана города и координат характерных точек границ спорного земельного участка³.

Выбранная система координат при работе в ГИС влияет на значение широты и долготы конкретной точки на поверхности Земли. Если задать для входных данных и результата одну и ту же проекцию, но разные эллипсоиды, то значения широты и долготы одной и той же точки на двух эллипсоидах будут разными. В целях сведения всех данных к одной системе координат необходимо совершенно точно знать все параметры входной и выходной проекции. Для современных ГИС можно использовать любую систему координат (не только российские, но и американские, например,

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 июля 2017 г. № Ф07-5816/2017 по делу № А66-4986/2016 [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Там же.

³ Там же.

система координат UTM), главное — чтобы были известны параметры ее связи с другими распространенными системами координат¹.

Системы координат, в которых осуществляется ввод данных в ГИС, могут отличаться от систем координат вывода полученных новых сведений. Поэтому заключения специалистов, основанные на сопоставлении нескольких геопространственных данных, являются надлежащим доказательством только при условии, если они выполнены в одинаковой системе координат. Так, вышестоящим судом признано, что у суда первой инстанции отсутствовали причины не доверять заключениям инженера-таксатора, составленным с использованием картометрического метода в ГИС «MapInfo» на основании графического совмещения актуальных данных из ЕГРН о границах населенных пунктов, установленных генеральным планом, с материалами лесоустройства (цифровые лесные карты), поскольку информация из Росреестра была представлена в той же системе координат, что и имеющиеся карты лесоустройства².

В судебной практике также встречаются случаи выявления серьезных расхождений фактических данных и результатов, полученных при использовании инструментов ГИС «MapInfo», например для определения расстояний между объектами. В такой ситуации сведения, полученные с помощью ГИС «MapInfo», судом не учитываются. К примеру, выполненный муниципалитетом расчет с применением инструмента «линейка» ГИС «MapInfo» показал протяженность маршрута между планируемым к строительству домом и въездом на автостоянку 850 м, а согласно заключению МУП города «Городской архитектурно-инженерный центр» пешеходная доступность между указанными объектами составляет менее 800 м³. Поскольку расчет расстояния, осуществленный с использованием ГИС «MapInfo», был признан неверным, суд удовлетворил требование о признании незаконным отказа в выдаче разрешения на строительство многоквартирного жилого дома и обязанности принять решение о его выдаче. Рассмотренный случай отклонения судом сведений, полученных с помощью ГИС «MapInfo»,

¹ Чернова И. Ю. Система координат 1942 года (СК-42) [Электронный ресурс] // Геоинформационные технологии : учеб.-метод. пособие. Казань, 2002. С. 17–20. URL : http://old.kpfu.ru/f3/gis_center/bin_files/_42!51.pdf (дата обращения: 05.03.2020).

² Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 6 июня 2018 г. № 88-АПГ18-4 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 августа 2014 г. по делу № А70-11385/2013 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

полностью соответствует общим законодательным положениям о достоверности доказательств с учетом их оценки в совокупности.

2. **ГИС «ArcGIS».** В судебной практике сведения, результаты, расчеты, полученные с использованием ГИС «ArcGIS», принимаются в качестве доказательств по экологическим и земельным спорам. Например, на основании ситуационного плана расположения земельных участков кооператива с использованием ГИС «ArcGIS» судами было установлено, что земельный участок, отнесенный к имуществу общего пользования членов кооператива, частично располагается на планируемой территории общего пользования в связи со строительством автодороги¹.

Однако для признания новой геопространственной информации в качестве доказательств требуется описание исходных данных, на основании которых были получены те или иные выводы с применением ГИС «ArcGIS». Так, по спору о признании незаконным решения об отказе в принятии лесных деклараций суд не принял результаты ГИС «ArcGIS», представленные Управлением лесами Правительства Хабаровского края, поскольку не были представлены сведения об исходных данных, использованных при работе с указанной программой, а также при съемке и привязке лесосек, позволяющие установить точное местоположение лесосек, их границ, а также точность произведенных измерений².

3. **ГИС «Панорама».** К ГИС «Панорама» часто обращаются при возникновении споров, связанных с самовольным занятием земельных участков. Программа применяется для вычисления площади используемых без предусмотренных законодательством РФ прав земельных участков. Так, в деле об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с помощью ГИС «Панорама» Управлением Росреестра по Республике Саха (Якутия) была подсчитана площадь самовольно занятого земельного участка, что вошло в доказательственную базу³.

Аналогично по результатам обработки данных в ГИС «Панорама» и информации, содержащейся в ЕГРН, установлено, что при эксплуатации одного земельного участка допущено использование другого земельного

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 сентября 2010 г. № Ф09-7055/10-С6 по делу № А50-39375/2009 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 4 декабря 2017 г. № 06АП-6578/2017 по делу № А73-10881/2017 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19 сентября 2018 г. № 04АП-4693/2018 по делу № А58-2115/2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

участка площадью 1491 кв. м под вскрышные работы¹. Выявленный факт послужил основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка.

В другом деле также по координатам в ГИС «Панорама» была определена фактическая площадь участка, рассчитанная и подтвержденная контрольными замерами в натуре. В результате было доказано, что фактическая площадь земельного участка на 196 кв. м превысила площадь, содержащуюся в правоустанавливающем документе².

На основании анализа геоданных с применением ГИС «Панорама» установлено, что границы спорного земельного участка не совпадают с границей горного отвода. В данном случае геоинформационные технологии позволили доказать их частичное наложение³.

Использование общедоступных ГИС, основанных на данных ДЗЗ, в защите экологических прав и прав на природные ресурсы (на примере Российской Федерации). Необходимость использования бесплатных ГИС, основанных на спутниковых снимках высокого разрешения, помимо публичных кадастровых карт объясняется судами тем, что исходя из «приказа Минэкономразвития России от 17 марта 2016 г. “Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах” № 145 данные о расстоянии между объектами на публичных кадастровых картах не воспроизводятся⁴. Имеющиеся в публичной кадастровой карте инструменты измерения (определение координат точки, расстояний и площадей) характеризуются ограниченной функциональностью.

Публичная кадастровая карта предназначена для получения относительно узкого круга общедоступной информации, в частности о границах земельных участков, категории земель, разрешенного использования земельных участков, кадастровых номерах и стоимости, форме собственности на земельные участки, здания, сооружения, объекты незавершенного стро-

¹ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 июня 2018 г. № 04АП-2875/2018 по делу № А19-3626/2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Апелляционное определение Верховного суда Татарстан от 8 сентября 2014 г. по делу № 33-12124/2014 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 сентября 2019 г. № 09АП-44481/2019 по делу № А40-183224/2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

⁴ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 27 апреля 2018 г. № 33а-1000/2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

ительства (собственность физических и юридических лиц, собственность публично-правовых образований), контурах зданий, сооружений или объектов незавершенного строительства и некоторые другие сведения (см. приказ Минэкономразвития России от 17 марта 2016 г. № 145 «Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах» (в редакции от 13 сентября 2019 г.)). Поэтому к бесплатным ГИС, часть из которых позволяет подсчитывать расстояния и площади территорий, различных объектов, включая объекты, не отнесенные к категории недвижимости, в разные временные периоды, а также производить иные геопространственные манипуляции, все чаще обращаются при выстраивании тактики защиты экологических прав и прав на природные ресурсы.

Среди общедоступных информационных технологий, используемых в защите экологических прав и прав на природные ресурсы, наиболее удобной и многофункциональной является ГИС «Google Earth Pro»¹. Она представляет собой периодически обновляемый картографический сервис, предназначенный для наглядного представления геоинформации в виде как исторических, так и актуальных фотореалистичных изображений, снятых со спутника. На экране монитора персонального компьютера при непосредственном перемещении на фактическом изображении Земли всегда отображается дата съемки, географические координаты, высота над уровнем моря и высота камеры над уровнем моря.

В судебном процессе по экологическим и земельным спорам в широком их понимании ГИС «Google Earth Pro» задействуется в двух основных направлениях: 1) при проведении экспертных исследований (с помощью сопоставления спутниковых снимков ГИС «Google Earth Pro» в рамках экспертного исследования был определен временной период монтажа двух водонапорных башен²); 2) как самостоятельные электронные доказательства (в споре о признании недействительными договоров купли-продажи земельных участков с объектами незавершенного строительства и применении последствий их недействительности были использованы данные ГИС «Google Earth Pro» для выявления фактического состояния дома в период с 2010 по 2014 г.³).

¹ Google Планета Земля [Электронный ресурс]. URL : <https://www.google.com/earth/> (дата обращения: 29.03.2020).

² Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15 августа 2019 г. № Ф10-3308/2019 по делу № А64-4857/2018 [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 5 октября 2018 г. № 02АП-6457/2018 по делу № А17-1295/2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

В то же время суды по-разному относятся к применению информации, получаемой с помощью «Googl Earth Pro» в качестве доказательств. Во многих случаях суды признают ее надлежащим доказательством. Так, в мотивировочной части решения по делу о признании незаконным предписания Россельхознадзора об устранении нарушений требований земельного законодательства суд ссылается на спутниковые снимки из ГИС «Google Earth Pro». Сопоставление указанных снимков разного временного периода позволили доказать факт образования траншеи после оформления земельных участков в собственность юридического лица¹.

Судом апелляционной инстанции были приобщены спутниковые снимки ГИС «Google Earth Pro» за 2003 г. к материалам дела о взыскании долга по договору аренды земельного участка, его расторжении, передаче по акту приема-передачи в надлежащем санитарном состоянии и возложении обязанности провести рекультивацию. Спутниковые снимки подтвердили тождественность городской свалки и спорного земельного участка².

В апелляционной жалобе юридическое лицо обращало внимание на недоказанность нахождения загрязненного нефтепродуктами земельного участка в пределах горного отвода ранее действующего нефтяного месторождения, поскольку географические координаты снимков, полученных из ГИС «Google Earth Pro» до 2013 г., не являются относимыми доказательствами по делу. Они не позволяют соотнести данные фотокопии с земельными участками и находящимися на них объектами. Однако суд апелляционной инстанции, придя к выводу о доказанности всех обстоятельств дела, не принял во внимание доводы апеллента и отказал в удовлетворении поданной им жалобы³.

В других случаях встречается диаметрально противоположное отношение судов к сведениям, получаемым с помощью ГИС «Google Earth Pro». Показательной является ситуация отклонения судами фотографии из ГИС «Google Earth Pro», поскольку она не является официальным интер-

¹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 8 августа 2019 г. по делу № А74-2407/2019 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 6 мая 2019 г. № 06АП-326/2019 по делу № А16-2450/2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 июля 2019 г. по делу № А32-6421/2019 [Электронный ресурс]. URL : http://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/91f82cfe-89a7-40d4-abac-8bddbf3dab92/07adf3d3-d111-4cd8-96c6-a57cd7057ff3/%D0%9032-6421-2019__20190724.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 02.03.2020).

нет-ресурсом, содержащим информацию, достоверность которой обеспечивает и проверяет соответствующий орган власти либо иная организация¹.

Некоторые суды признают невозможность замены документов, которые должны составляться в месте нахождения объекта, данными из ГИС «Google Earth Pro». Так, по делу о признании сделок недействительными и применении соответствующих последствий вышестоящий суд подтвердил обоснованность отклонения судом ссылки заявителя на протокол осмотра, проведенного нотариусом посредством ГИС «Google Earth Pro», т. е. без фактического присутствия на месте нахождения недвижимости². В данном случае, учитывая правовую природу протокола, его следовало бы составлять на месте, а снимки из ГИС «Google Earth Pro» приобщить к материалам дела в качестве дополнительных доказательств.

При расхождении снимков программы ГИС «Google Earth Pro» с другими документами такие снимки, как правило, не признаются судом в качестве надлежащих доказательств. В деле об обязанности освободить самовольно занятый земельный участок довод ответчика со ссылкой на снимки из ГИС «Google Earth Pro» о том, что часть территории, истребуемой к освобождению, уже была застроена и использовалась иными лицами, судом отклонен, поскольку снимки противоречили акту проверки, протоколу об административном правонарушении и вступившему в законную силу решению суда³.

В судебной практике в делах, связанных с защитой экологических прав и прав на природные ресурсы, встречаются случаи использования скриншотов открытой и общедоступной информации в качестве доказательств. При сохранении снимков общедоступных картографических сервисов в качестве самостоятельных файлов на них не отображаются географические координаты, а остаются лишь направление на север и линейный масштаб. Дело в том, что в общедоступных картографических сервисах географические координаты показываются для той конкретной точки, где расположен курсор. Однако географические координаты не исчезнут со снимка того же ГИС «Google Earth Pro», если сделать его скриншот.

¹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 апреля 2018 г. № Ф04-740/2018 по делу № А45-14860/2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 28 июня 2019 г. № 04АП-2350/2016 по делу № А19-15388/2015 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 ноября 2018 г. № 04АП-1735/2018 по делу № А19-12779/2017 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

При сопоставлении снимков различных общедоступных картографических сервисов, сохраненных как самостоятельные файлы, всегда требуется делать их привязку в одной спроектированной системе координат. Так, для установления нахождения объектов, включенных в схему планировочной организации земельного участка, в том числе цеха экстракции, в отношении которого возник спор о времени его строительства, были использованы снимки из открытого веб-ресурса «TerraServer», принадлежащего компании «Microsoft», в которых указано пространственное разрешение и дата съемки. Поскольку из «TerraServer» снимки извлекаются без географической привязки, то дополнительно была выполнена их географическая привязка в системе координат UTM 37N WGS-84 с помощью лицензионной ГИС «ArcGIS», что позволило точно совместить все снимки друг с другом. Для идентификации объектов на снимках на последние было произведено наложение кадастровых границ и границ ситуационного плана, взятых с публичной кадастровой карты, а также использована копия схемы планировочной организации земельного участка¹.

Снимки из ГИС «Google Earth Pro» и скриншоты общедоступных картографических сервисов должны быть надлежащего качества, в противном случае они не смогут составить доказательственную базу. Суд первой инстанции, обзрев снимки из ГИС «Google Earth Pro» в отношении рекламной конструкции, пришел к выводу о том, что качество представленных снимков не позволяет определить и идентифицировать спорные конструкции. Увеличение масштаба аэрофотоснимков в данном случае не позволило установить наличие или отсутствие рекламной конструкции, поэтому суд признал, что они не могут являться доказательством отсутствия рекламной конструкции в спорный период². Следовательно, подбираемые снимки из общедоступных картографических сервисов, которые в последующем могут быть сохранены в качестве самостоятельных файлов или сделаны их скриншоты, должны быть качественными и четкими, желательно более высокого разрешения.

Таким образом, модернизация законодательства в сфере использование информации ДЗЗ в управлении природными ресурсами и при защите прав на них в Российской Федерации и Республике Беларусь должна осуществляться с учетом следующих основных выводов.

¹ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 марта 2018 г. № 19АП-8215/2017 по делу № А08-7190/2017 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 9 августа 2018 г. № 08АП-6313/2018 по делу № А46-15006/2017 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

Правовое оснащение использования, обработки и доведения до потребителей России и Беларуси информации ДЗЗ характеризуется несовершенством и недостаточностью нормативно-правовой базы. Имеющихся национальных стандартов в области космической деятельности, регламентирующих создание космической техники, недостаточно для области использования, обработки и доведения до соответствующих потребителей информации ДЗЗ, включая применение ГИС. Требуется дополнительные нормативно-технические и организационно-методические документы.

Заключение специалиста, содержащее выводы, полученные с использованием лицензионных ГИС, признается российскими судами достаточным доказательством по земельным и экологическим спорам. Проведение экспертизы в таком случае может не потребоваться.

Дополнительным условием «доказательственной» допустимости новой геопространственной информации, полученной с помощью лицензионной ГИС, является обязательное предоставление сведений об исходных данных, использованных при работе.

Дополнительным условием достоверности доказательств, полученных с использованием лицензионных ГИС при совмещении сведений разных цифровых карт и баз данных, является использование одной системы координат.

К дополнительным критериям относимости общедоступных спутниковых снимков и частей цифровых карт при использовании их в качестве доказательств по земельным и экологическим спорам следует причислить: 1) наличие географических координат или самостоятельную их географическую привязку с помощью уже используемой или иной программы при сопоставлении с другими снимками или цифровыми картами; 2) указание на дату съемки; 3) качество (четкость, высокое разрешение, отсутствие облачности, туманов и иных визуальных препятствий), позволяющее информационно читать спутниковый снимок, часть цифровой карты.

К дополнительному критерию достоверности общедоступных ГИС, основанных на данных ДЗЗ, в качестве доказательств по земельным и экологическим спорам следует относить возможность их двойной проверки. Во-первых, проверка соответствия распечатки или скриншота страницы сайта сети Интернет, содержащей изображение общедоступного спутникового снимка или части цифровой карты, самому спутниковому снимку или части цифровой карты с помощью указанных даты, географических координат и масштаба. Во-вторых, проверка соответствия информации об обстоятельствах, содержащихся в общедоступных спутниковых снимках и частях цифровых карт, действительным обстоятельствам.

4.3. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов: белорусский и зарубежный опыт

Создание условий для привлечения инвестиций, заключения инвестиционных договоров и реализации инвестиционных проектов рассматривается законодательством Республики Беларусь как одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере предпринимательства и инвестиционной деятельности. В соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, проведение такой политики предполагает принятие широкого спектра мер, направленных на привлечение национальных и иностранных инвестиций, в том числе обеспечение конкурентоспособных условий для инвесторов в рамках Евразийского экономического союза. Таким образом, необходимым условием развития инвестиционной активности в рамках европейской интеграции является принятие согласованных мер и гармонизация законодательства в указанной области.

При этом одной из важнейших гарантий инвестиций является обеспечение доступа инвесторов к земле и иным природным ресурсам, использование которых, во-первых, может выступать в качестве условия осуществления инвестором хозяйственной и иной деятельности (путем размещения необходимых для этого зданий и сооружений, использования природных ресурсов непосредственно в производственном процессе), т. е. обеспечивать экономическую составляющую такой деятельности. Вторым вариантом является вложение инвестиций непосредственно в освоение, использование и охрану природных ресурсов; для развития этого направления инвестиционной деятельности необходимо правовое регулирование особых форм природопользования, в первую очередь концессии.

Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов осуществляется в Республике Беларусь как инвестиционным, так и природоресурсным законодательством. При этом нередко правовое регулирование указанных отношений сопровождается наличием пробелов, коллизий, «мертвых» норм. Ввиду этого научный интерес представляет как позитивный, так и негативный опыт других стран по привлечению инвестиций в природоресурсную сферу, особенно России, Казахстана, Кыргызстана, Армении, поскольку они наряду с Республикой Беларусь являются бывшими советскими республиками (ввиду чего имеют значи-

тельное сходство подходов к правовому регулированию природоресурсных и иных отношений¹⁾ и действительными членами ЕАЭС.

В законодательстве названных стран упоминаются различные формы использования природных ресурсов, которые можно отнести к инвестиционно-договорным: непосредственно инвестиционные договоры, соглашения о государственно-частном партнерстве, концессия, аренда. При этом однозначно определить правовую природу таких форм часто затруднительно. Так, концессия может определяться как инвестиционный договор, самостоятельный гражданско-правовой договор, договор аренды, подвид имущественного найма, смешанный договор²⁾. Чаще всего концессия рассматривается в качестве самостоятельной формы использования природных ресурсов, отличной от аренды³⁾. Встречается также позиция, в соответствии с которой концессионный договор определяется как административный договор⁴⁾. Непосредственно инвестиционный договор, который упоминается в числе оснований природопользования, рассматривается разными

¹ *Шингель Н. А.* Теоретико-правовые проблемы интеграции государств – участников Евразийского экономического союза в природоресурсной сфере // Постсоветская интеграция: итоги и перспективы : тез. докл. респ. круглого стола, Минск, 6 дек. 2019 г. / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь ; редкол.: В. Ч. Родевич (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2019. С. 78.

² *Савчук Т., Адашкевич А., Касперович О.* Развитие концессий как способа осуществления инвестиций в Республике Беларусь // Банк. вестн. 2018. № 1. С. 28 ; *Матаев Т. М.* Концессии в Республике Казахстан // Вестн. финансового ун-та. 2014. № 3. С. 107 ; *Бычков А. И.* Концессионное соглашение как смешанный договор // Имуществ. отношения в Рос. Федерации. 2011. № 10. С. 105–110 ; *Меркушова О. В.* Перспективы сближения законодательств государств – членов ЕАЭС о промышленной деятельности, включая энергетику и недропользование: государственно-частные партнерства, концессии, соглашения о разделе продукции // Междунар. сотруд. евраз. государств: политика, экономика, право. 2017. № 3. С. 54.

³ *Миринова Л. А.* Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Каз. гос. ун-т им. В. И. Ульянова-Ленина. Казань, 2004 // Рос. гос. б-ка. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01002662754#?page=1> (дата обращения: 30.03.2020) ; *Багдасарова А. В.* Соотношение институтов концессии и аренды // Аграр. и земел. право. 2009. № 1. С. 144–146 ; *Шахрай И. С.* Концессия как правовая форма природопользования // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.] ; Национальный центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. Минск, 2011. Вып. 6. С. 383–390 ; *Эратов И. Т.* Концессионные соглашения в сфере недропользования и особенности их реализации в Кыргызской Республике // Вестн. КРСУ. 2017. Т. 17, № 2. С. 138–139.

⁴ *Шмелева Д. Н.* К вопросу о правовой природе договоров в регулировании доступа к недрам // Мар. юрид. вестн. 2002. № 2. С. 145–147.

авторами как административный договор, гражданско-правовой договор, а также как институт международного частного права¹.

В настоящее время законодательству стран — участниц ЕАЭС свойственны схожие подходы к определению инвестиций и инвестиционной деятельности. В соответствии с актами, регламентирующими осуществление инвестиционной деятельности (Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З «Об инвестициях», Закон Республики Армения от 31 июля 1994 г. № ЗР 115 «Об иностранных инвестициях», Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г., Закон Кыргызской Республики от 27 марта 2003 г. № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике», федеральные законы от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»), суть *инвестиций и инвестиционной деятельности* заключается во вложении инвестором имущества и иных объектов гражданских прав в целях получения прибыли (доходов) и (или) достижения иного значимого результата. При этом возможность отнесения природных ресурсов и прав на них к инвестициям требует уточнения², поскольку в названных законах на это нет прямого указания (кроме Закона «Об инвестициях в Кыргызской Республике», но лишь применительно к концессиям).

Перечисленными законами урегулированы различные способы осуществления инвестиций, к которым в природоресурсной сфере правомерно отнести приобретение, создание, в том числе путем строительства, объектов недвижимого имущества (что невозможно без использования земельных участков, а в отдельных случаях — и участков недр, водных объектов, участков лесного фонда), а также концессии; при этом, как отмечается в юридической литературе, природоресурсным законодательством могут устанавливаться дополнительные способы, не названные в законодательстве об инвестициях³.

Например, инвестиционное законодательство Республики Беларусь предусматривает различные варианты взаимодействия государства с инвесторами, которое опосредуется заключением инвестиционных и концес-

¹ Цегельник О. В. Дискуссия о правовой природе инвестиционного договора // Сборник работ 60-й научной конференции студентов и аспирантов Белгосуниверситета : в 3 ч., Минск, 14–16 мая 2003 г. / редкол.: А. Г. Захаров [и др.]. Минск, 2003. Ч. 3. С. 83–86.

² Шингель Н. А. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов // Стратегия развития экономики Беларуси: вызовы, инструменты реализации и перспективы : сб. науч. ст. : в 4 ч. / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики НАН Беларуси ; редкол.: В. И. Бельский [и др.]. Минск, 2017. Ч. 4. С. 317.

³ Там же. С. 318.

сионных договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве. Анализ правовых норм и научных взглядов на рассматриваемые проблемы показывает, что договор аренды также может предусматривать не только пользование, но и значительные инвестиции в обустройство используемого участка природного объекта¹, а сама возможность и условия предоставления земельных участков и иных природных ресурсов в аренду нередко связывается белорусским законодателем с заключением различного рода инвестиционных соглашений.

В частности, участки лесного фонда могут быть предоставлены в аренду для заготовки древесины лишь юридическим лицам, производящим продукцию деревообработки и реализующим важнейшие инвестиционные проекты, определенные Советом Министров Республики Беларусь; при этом срок аренды определяется исходя из сроков окупаемости инвестиционных проектов, указанных в бизнес-планах (ст. 45 Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г., далее – Лесной кодекс). Земельные участки предоставляются в аренду инвесторам на льготных условиях (без проведения аукциона, без взимания платы за право заключения договора аренды земельного участка, без возмещения потерь сельскохозяйственного производства) для строительства объектов, предусмотренных инвестиционными договорами с Республикой Беларусь, в период действия таких договоров (п. 3.1 Декрета Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10 «О создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь», п. 7.20 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков»). Сказанное свидетельствует об определенном сближении аренды и инвестиционных форм природопользования и позволяет сделать вывод о целесообразности дальнейшего развития в природоресурсном законодательстве инвестиционного потенциала права аренды (в том числе учитывая недостаточное развитие на практике концессии).

Как отмечалось выше, использование природных ресурсов часто выступает в качестве условия осуществления инвестором хозяйственной и иной деятельности, в связи с чем инвестиционное законодательство всех перечисленных выше государств в том или ином виде обеспечивает *доступ инвесторов к земле и иным природным ресурсам*.

Так, ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об инвестициях» закрепляет право инвесторов и (или) коммерческих организаций, созданных с их участием, на предоставление земельных участков в пользование, аренду, собственность в соответствии с земельным законодательством; инвесторы при

¹ Багдасарова А. В. Соотношение институтов концессии и аренды. С. 144–146 ; Шахрай И. С. Концессия как правовая форма природопользования. С. 385.

этом имеют ряд льгот, предусмотренных Декретом Президента Республики Беларусь от 6 августа 2009 г. № 10 «О создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь» и земельным законодательством. Кроме того, порядок заключения инвестиционных договоров между инвесторами и Республикой Беларусь дифференцируется постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 2016 г. № 563 в зависимости от потребности инвестора в земельных участках для строительства объектов, предусмотренных в инвестиционном проекте.

В рамках такой формы инвестиционной деятельности, как государственно-частное партнерство, государственный партнер вправе принимать на себя обязательства предоставить частному партнеру в соответствии с земельным законодательством земельные участки, на которых располагаются или должны располагаться объекты инфраструктуры, необходимые для исполнения условий соглашения о государственно-частном партнерстве (ст. 25 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-3 «О государственно-частном партнерстве»). Между тем вопросы доступа инвесторов к иным природным ресурсам в инвестиционном законодательстве Республики Беларусь практически не затрагиваются, что не создает предпосылок для должного развития соответствующих отношений в отраслевых природоресурсных кодексах и законах.

Таким образом, в Республике Беларусь льготы и гарантии, предоставляемые национальным и иностранным инвесторам, систематизированы в Декрете «О создании дополнительных условий для осуществления инвестиций в Республике Беларусь», однако в природоресурсной сфере они сводятся преимущественно к обеспечению права инвесторов на получение земельных участков и находят развитие лишь в земельном законодательстве. В частности, предусматривается резервирование земель для дальнейшего использования инвесторами путем ведения местными исполнительными комитетами перечней земельных участков для реализации инвестиционных проектов и включения таких участков в фонд перераспределения земель (ст. 35-1 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г., далее – Кодекс о земле); создание льготных условий предоставления земельных участков инвесторам (без проведения аукционов); установление льгот по платежам (в виде освобождения от платы за право заключения договора аренды земельного участка, возмещения потерь сельскохозяйственного производства, земельного налога и арендной платы).

Поскольку реализация инвестиционных договоров, зарегистрированных в Государственном реестре инвестиционных договоров с Республикой Беларусь, концессионных договоров, рассматривается земельным законодательством как государственные нужды, то необходимый для осуществления инвестиционной деятельности земельный участок может быть изъят

у других землепользователей при условии возмещения им убытков (ст. 75 Кодекса о земле), соблюдения ограничений по изъятию ценных земель (ст. 38 Кодекса о земле) и иных требований земельного законодательства¹.

В инвестиционном законодательстве иных стран ЕАЭС предпринята попытка создать общую основу доступа инвесторов к различным природным ресурсам. Например, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, регламентируя отношения в сфере предпринимательской, в том числе инвестиционной, деятельности закрепляет гарантии в части предоставления соответствующим субъектам земельных участков и прав недропользования. Закон Республики Армения «Об иностранных инвестициях» относит к формам осуществления иностранных инвестиций приобретение права землепользования и концессий по использованию природных ресурсов (ст. 4) и закрепляет отсылочную норму в отношении порядка приобретения иностранными инвесторами имущественных прав в отношении земли и иных природных ресурсов (ст. 19). Статья 1 Закона «Об инвестициях в Кыргызской Республике» в качестве формы инвестиций называет «концессии, включая концессии на поиск, разработку, добычу или эксплуатацию природных ресурсов».

В федеральных законах «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (ст. 11, 19), «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ст. 15) в качестве способа регулирования инвестиционной деятельности и гарантий прав иностранных инвесторов предусматривается возможность приобретения ими прав на земельные участки, другие природные ресурсы, здания, сооружения и иное недвижимое имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе на льготных условиях. Вместе с тем в российской юридической литературе такие декларативные нормы подвергаются критике и высказывается сомнение в необходимости закрепления такой формальной отсылки, а также в том, что подобные нормы вообще можно именовать гарантиями предоставления инвестору права на земельные участки, другие природные ресурсы². Данный вывод в целом заслуживает поддерж-

¹ *Шахрай И. С.* Некоторые проблемы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Т. И. Макаровой, Минск, 30 марта 2017 г. / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2017. С. 244–245.

² *Игнатъева И. А.* Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экол. право. 2007. № 1. С. 7–8 ; *Целовальникова И. Ю.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности. М., 2013.

ки, однако полагаем, что инвестиционное законодательство все же должно очерчивать круг природоресурсных отношений, в которых возможно осуществление инвестиционной деятельности в различных формах, и определять общие условия и гарантии такой деятельности.

Следует отметить, что проблемой, характерной в той или иной степени для всех государств — членов ЕАЭС, является отсутствие «каких-либо особых механизмов по привлечению инвестиций в природоресурсную сферу» в инвестиционном законодательстве, которое «распространяет на эти отношения общие правила регулирования инвестиционной деятельности»¹. Обращение к головному акту экологического законодательства — Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» — показывает, что в нем также не закладывается общая основа инвестиционных форм использования природных ресурсов. Данное обстоятельство, а также несогласованность отдельных положений природоресурсного и инвестиционного законодательства сдерживает в итоге «развитие тех видов природопользования, которые способствуют привлечению инвестиций и повышению эффективности экономически значимых видов природопользования»².

Например, общей особенностью законов об инвестициях рассматриваемых стран является то, что возможность заключения *концессионных соглашений*, в том числе в отношении природных ресурсов, либо не упоминается вовсе, либо затрагивается, но без какого-либо детального регулирования³. При этом специальные законы о концессиях могут не отражать специфику природоресурсных концессий (в частности, Закон Республики Беларусь 12 июля 2013 г. № 63-З «О концессиях», по сути, ограничивается констатацией возможности заключения концессионных договоров в отношении участков недр, водных объектов, участков лесного фонда, земельных участков) либо не существовать вовсе (например, при отсутствии специального регулирования концессионных договоров Закон Республики Армения «Об иностранных инвестициях» предусматривает возможность заключения с иностранными инвесторами таких договоров на эксплуатацию возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов⁴).

¹ Шингель Н. А. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов. С. 316.

² Там же.

³ Целовальникова И. Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности ; Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / С. А. Белов [и др.] ; под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М., 2015. С. 86–87.

⁴ Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. С. 87.

Вместе с тем концессионная форма природопользования имеет множество преимуществ, поскольку не сводится лишь к привлечению инвестиций, но и позволяет обеспечивать эффективное управление объектами концессии. В частности, в большинстве зарубежных стран природоресурсные концессии включают как предоставление прав на заготовку ресурсов или пользование, так и требования по хозяйственному управлению территориями и иные обязательства¹. Для раскрытия преимуществ концессии как формы природопользования немного углубимся в историю развития этого института.

Концессионный договор является одной из самых распространенных в мире форм привлечения инвестиций в освоение природных ресурсов и иные сферы деятельности. Природоресурсные концессии получили широкое распространение в США, Канаде, странах Европы (Великобритания, Франция и др.) и особенно в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, что связано с возможностью привлечения инвестиций в различные отрасли хозяйства². Концессии широко применялись и в дореволюционной России³, и в первые годы существования СССР⁴.

Так, на территории России случаи заключения природоресурсных концессий встречались уже в XVI в.: Привилегия 1569 г. предоставляла англичанам право добывать железную руду и вывозить ее в Англию с уплатой пошлины; согласно жалованной грамоте Ивана Грозного в 1558 г. частному лицу были предоставлены права на занятия «соляным» делом, а затем — и «горноводским». Большой вклад в развитие концессий был сделан Петром I, который допустил иностранных лиц к осуществлению горнодобывающей деятельности, при этом права собственника природных ресурсов могла быть ограничена «в общегосударственных интересах», т. е. в пользу инвестора. За государством сохранялось право первой покупки добытых ресурсов, это правило было отменено Петром II в 1727 г.⁵ Екатериной II был ужесточен порядок предоставления ресурсов в концессии: Манифестом 1782 г. запрещалось осуществлять горнодобывающую деятельность без

¹ Шахрай И. С. Концессия как правовая форма природопользования. С. 384.

² Сияк Н. Г. Лесные концессии — современный механизм предоставления прав и схем хозяйственного управления государственными лесными землями // Земля Беларуси. 2008. № 2. С. 25—26.

³ Образцова Ю. И. История развития института концессий в дореволюционной России // Панорама : науч. тр. фак. междунар. отношений Воронеж. гос. ун-та. 2015. Т. 18. С. 17—23.

⁴ Лисовская Е. Г. Опыт концессионной политики Советского государства // Вестн. Рос. экон. ун-та им. Г. В. Плеханова. 2004. № 1. С. 95—103.

⁵ Раднаев Б. В. История правового регулирования концессионных отношений // Вестн. СПбГУ. Сер. 14. 2015. Вып. 1. С. 35—37.

согласия землевладельца, а право собственности на землю отныне отождествлялось с правом собственности на недра¹.

Активно развивались инвестиционные формы природопользования и в ранний советский период, когда было выдано много крупномасштабных концессий. Предпосылками формирования законодательной базы в этой сфере является вступление в силу декретов Совета народных комиссаров (СНК) от 28 (15) июня 1918 г. «О национализации крупнейших предприятий горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообрабатывающей, табачной, стекольной и керамической, кожевенной и прочих отраслей промышленности, паровых мельниц и предприятий по местному благоустройству, предприятий в области железнодорожного транспорта» и от 22 (9) апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли». Важным этапом было принятие 23 ноября 1920 г. Декрета СНК «О концессиях», который характеризуется как акт, который «устанавливал правовые гарантии для концессионера» и преследовал целью «рассеять боязнь инвестировать в “переходную экономику” Советской России». Приводятся следующие данные: с 1922 по 1927 г. было получено 2211 предложений о концессиях, в результате рассмотрения было заключено 163 концессионных договора².

Можно выделить следующие черты концессий этого периода:

1) имущество концессионного предприятия не подлежало отчуждению или залогу, на него не могли быть обращены взыскания кредитора; по окончании срока действия концессии основное имущество безвозмездно переходило в собственность государства;

2) в собственности концессионера находилось сырье, материалы и продукция; за государством закреплялось преимущественное право приобрести произведенную продукцию по заранее оговоренным ценам;

3) срок действия договора был достаточно продолжительным, чтобы концессионер мог вернуть вложенный капитал и получить прибыль;

4) концессионер уплачивал следующие платежи: долевые отчисления (плата за предоставление права на концессию), плата за пользование имуществом (за предоставленное ему в эксплуатацию имущество); налоги;

5) концессионер был обязан обеспечить подготовку квалифицированных рабочих и административно-технического персонала с постепенным замещением советскими гражданами иностранных работников;

6) в качестве оснований для досрочного прекращения концессий определялись решение суда или односторонний акт правительства³.

¹ Раднаев Б. В. История правового регулирования концессионных отношений. С. 37.

² Там же. С. 40.

³ Там же. С. 37–42.

После Второй мировой войны государство усилило свои управленческие полномочия в отношении природных ресурсов, и такое положение сохранялось вплоть до распада Советского Союза, когда было сокращено присутствие государства в экономике. Получив независимость, многие страны возобновили привлечение инвестиций в природоресурсную сферу.

Так, значительный опыт в области заключения концессионных соглашений имеет Республика Казахстан: это государство упоминают как одного из лидеров в сфере практического применения концессионных механизмов¹. Активное развитие в Казахстане концессии как главной формы государственно-частного партнерства связывают с нехваткой бюджетных средств и недостаточными достижениями политики в отношении государственно-частного партнерства². Один из самых известных концессионных договоров здесь был заключен в 1997 г., когда состоялась передача газотранспортной сети страны транснациональной компании. Этот опыт впоследствии назовут неудачным, поскольку заключение договора привело к судебным разбирательствам, и в итоге многие обязательства концессионера остались невыполненными. Экономисты в числе проблем на этом этапе назовут и неразработанность концессионного законодательства³. В целом отмечается, что в период с 1994—1997 гг. Республикой Казахстан осуществлялась массовая передача крупных промышленных корпораций в иностранное управление⁴.

В подтверждение довода, что выстраивание концессионных отношений без разработанной правовой базы может привести к серьезным нарушениям государственных интересов, можно привести опыт заключения Правительством Республики Кыргызстан в 1993 г. договора с Kumtor Gold Company, совместным предприятием, созданным годом ранее канадской корпорацией Cameco Corporation и Правительством Республики Кыргызстан. Заключенное на разработку золоторудного месторождения соглашение имело особую значимость для экономического развития страны, однако оно устанавливало неоправданное доминирующее положение концессионера и его частных интересов (не было предусмотрено осуществление инвестором платы за концессию, арендной платы). Среди многочисленных нарушений также упоминаются несоблюдение обязательного конкурсного порядка выбора концессионера, непроведение экспертизы концессионного проекта. Кроме того, данное соглашение было признано основанным на

¹ Становая О. В. Правовое регулирование концессионных соглашений в странах СНГ // Вестн. Белгор. юрид. ин-та МВД России. 2014. № 2. С. 141.

² Матаев Т. М. Концессии в Республике Казахстан // Вестн. финансового ун-та. 2014. № 3. С. 113.

³ Там же. С. 107—109.

⁴ Амерханова А. Б. Реализация концессионных проектов в Республике Казахстан как инструмент согласования экономических интересов в государственно-частном партнерстве // Вестн. КарГУ. 2015. № 2. С. 217.

неформальном договоре участвующих сторон. В результате условия заключенного договора в значительной степени были пересмотрены¹.

Приведенные выше случаи подтверждают высокое значение обеспечения качественного правового регулирования концессионных отношений до начала их осуществления. Концессии природных ресурсов (особенно недр) в том или ином виде получили законодательное развитие в членах ЕАЭС, других государствах постсоветского пространства. Тем не менее даже при наличии норм о природоресурсных концессиях их практическое использование в рассматриваемых странах не всегда осуществляется. В качестве причин незначительного распространения концессионных соглашений в указанной сфере специалисты называют недостаточную регламентацию на уровне природоресурсного законодательства², несогласованность норм природоресурсного и инвестиционного законодательства³, проблемы правоприменительного характера, в том числе связанные с тем, что государство предпринимает попытки передать в концессию объекты (например, месторождения полезных ископаемых), слишком сложные для реализации⁴, недостаточный уровень финансовой привлекательности объектов концессии⁵.

Учитывая обозначенные особенности природоресурсных концессий (как формы инвестиционной деятельности и природопользования), важнейшим условием их развития является *обеспечение согласованности норм природоресурсного и инвестиционного законодательства*. На этот счет нужно заметить, что ст. 2 Закона Республики Беларусь «О концессиях» устанавливает приори-

¹ *Эратов И. Т.* Концессионные соглашения в сфере недропользования и особенности их реализации в Кыргызской Республике // *Вестн. КРСУ*. 2017. Т. 17, № 2. С. 141–143.

² *Макарова Т. И.* Концессия как правовая форма использования природных ресурсов: проблемы правового закрепления // *Вестн. Высш. хоз. суда Респ. Беларусь*. 2005. № 4. С. 85 ; *Багдасарова А. В.* Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Моск. гос. ин-т междунар. отношений. М., 2009. С. 4.

³ *Шахрай И. С.* Концессия как правовая форма природопользования. С. 386–387 ; *Ее же.* Правовое регулирование использования природных ресурсов при осуществлении инвестиционной деятельности. С. 189 ; *Шингель Н. А.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов. С. 318.

⁴ *Маненок Т.* Почему в Беларуси не работает концессия? [Электронный ресурс] // *Белрынок / ООО «Экономикс Медиа»*. URL: <http://www.belrynok.by/2017/02/08/pochemu-v-belarusi-ne-rabotaet-kontsessiya> (дата обращения: 30.03.2020).

⁵ *Шахрай И. С.* Правовое обеспечение доступа инвесторов к земле и иным природным ресурсам в Республике Беларусь // *Юридическая осень – 2018 : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов, Харьков, 14 нояб. 2018 г. / Нац. юрид. ун-т им. Ярослава Мудрого ; под общ. ред. А. П. Гетьмана. Харьков, 2018. С. 373–374.*

тет природоресурсного законодательства, закрепляя, что концессия участков недр, водных объектов, лесов (участков лесного фонда), земельных участков осуществляется в соответствии с данным Законом, «если иное не предусмотрено законодательством о недрах, об охране и использовании вод, об использовании, охране и защите лесов, об охране и использовании земель».

В свою очередь, в природоресурсных актах соотношение с законодательством о концессиях определено по-разному. Так, согласно ст. 2 Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. (далее – Водный кодекс) «отношения, связанные с водными объектами как объектами концессии, не урегулированные законодательством об охране и использовании вод, регулируются законодательством об инвестиционной деятельности, в том числе законодательством о концессиях». Подобным образом данный вопрос решен и Кодексом о земле, согласно ст. 16 которого земельные участки на основании концессионных договоров предоставляются в соответствии с «актами законодательства об охране и использовании земель и о концессиях». Согласно ст. 2 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. «отношения, связанные с участками недр как объектами инвестиций, не урегулированные настоящим Кодексом и иными актами законодательства об охране и использовании недр, регулируются законодательством в сфере инвестиций». В то же время ст. 51 Лесного кодекса закрепляет иной подход, согласно которому «леса (участки лесного фонда) могут предоставляться в концессию в соответствии с законодательством о концессиях на условиях, определяемых Президентом Республики Беларусь» (подобная отсылка перешла в новый Лесной кодекс из ранее действовавшего, несмотря на ошибочный в корне подход, поскольку отношения лесопользования, в том числе на условиях концессии, в своей содержательной части являются природоресурсными (лесными) и, следовательно, должны быть урегулированы специальным (лесным) законодательством¹).

Анализ природоресурсного законодательства Республики Беларусь показывает, что нормы о концессиях получили в нем неравномерное развитие. Так, лишь в отношении недр сложилось специальное правовое регулирование инвестиционной деятельности на основании инвестиционного или концессионного договора – Указом Президента Республики Беларусь от 3 октября 2011 г. № 442 «О некоторых вопросах осуществления инве-

¹ *Лаевская Е. В., Лизгаро В. Е., Макарова Т. И.* Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 года / науч. ред.: Е. В. Лаевская, Т. И. Макарова. Минск, 2005. С. 66; *Макарова Т. И.* Понятие и сущность эколого-правовой концепции // Проблемы развития юридической науки и совершенствования практики правоприменения : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2005. С. 221.

стиционной деятельности в отношении недр» и иными нормативными правовыми актами, принятыми в его развитие. Лесное и земельное законодательство ограничивается упоминанием концессии как основания соответствующего вида природопользования (при этом Кодекс о земле относит концессию к праву временного пользования земельным участком, что весьма спорно); Водный кодекс лишь разграничивает сферу действия соответствующих отраслей законодательства и никак не обозначает место концессии в системе правовых форм водопользования.

Публикации в периодической печати свидетельствуют, что в Республике Беларусь с иностранными инвесторами обсуждались вопросы о предоставлении видов деятельности на праве концессии (реконструкция, обслуживание автомагистралей)¹. Так, приводится пример заключения концессионного договора с компанией, зарегистрированной в Швейцарии, предметом которого выступила реализация инвестиционного проекта по геологическому изучению природных недр для выявления месторождений углеводородного (сланцевого) газа², однако подобные сообщения являются единичными.

С учетом рассмотренных проблем и сложившейся правоприменительной практики, несомненно, необходима систематизация законодательства в указанной области, в том числе выработка общей основы для регулирования концессии в отраслевом природоресурсном законодательстве и определения ее места в системе правовых форм природопользования. Однако в первую очередь законодателю стоит вообще определиться, насколько целесообразно сохранение в качестве возможных объектов концессии земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов, поскольку на протяжении длительного времени государство даже не предпринимает попыток передать такие объекты в концессию (так, в соответствии с последней редакцией Указом Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 44 «Об утверждении перечня объектов, предлагаемых для передачи в концессию» (по состоянию на 19 мая 2018 г.) в концессию предлагаются 15 разведанных или подлежащих разведке месторождений (проявлений) полезных ископаемых участков недр).

¹ *Сельвеструк Д.* Деньги на дороге не валяются [Электронный ресурс] // Беларусь сегодня. URL: <https://www.sb.by/articles/dengi-na-doroge-ne-valyayutsya.html> (дата обращения: 30.03.2020) ; ЕБРР рассмотрит возможность оказания финансовой помощи Беларуси для реконструкции автодороги М10 [Электронный ресурс] // БЕЛТА. URL: <https://www.belta.by/economics/view/ebrr-rassmotrit-vozmozhnost-okazaniya-finansovoj-pomoschi-belarus-i-dlja-rekonstruktsii-avtodorogi-m10-192834-2016/> (дата обращения: 30.03.2020).

² Беларусь ищет соинвестора для добычи сланцевого газа [Электронный ресурс] // Беларусь сегодня. URL: <https://www.sb.by/articles/belarus-ishchet-soinvestoradlya-dobychi-slantsevogo-gaza.html> (дата обращения: 30.03.2020).

Отсутствие потенциальной заинтересованности самого государства в передаче вышеназванных объектов в концессию четко прослеживается в природоресурсном законодательстве и проявляется в формальном закреплении норм о концессиях в земельном, лесном, водном законодательстве, на что обращено внимание выше. В связи со сказанным на данном этапе перспективным вариантом привлечения инвестиций в природоресурсную сферу является развитие инвестиционной составляющей аренды как формы природопользования, что следует последовательно отразить в природоресурсном законодательстве.

В случае же сохранения концессии как формы природопользования представляется уместной разработка мер, направленных на поощрение инициативы инвесторов. Так, в соответствии с Законом «О концессиях» предложения могут быть направлены инвестором, иными лицами, заинтересованными в заключении концессионных договоров, однако не закреплена обязанность уполномоченного органа рассмотреть такое предложение, принять по нему решение. Необходимо также определить случаи, в которых предложение может быть отклонено с закреплением права на получение компенсации расходов, понесенных в связи с разработкой предложения, если концессионный договор заключается с иным инвестором. Полагаем, что внесение соответствующих поправок в Закон «О концессиях» поспособствует формированию механизма реализации права на подачу предложений о включении объектов в перечень по объектам концессии¹.

Возвращаясь к общим вопросам развития инвестиционной деятельности, следует отметить неизбежность возникновения *конфликта экономических и экологических интересов*, что свидетельствует о важности сближения государственной инвестиционной политики и политики в области обеспечения экологической безопасности, в том числе посредством взаимного проникновения организационно-правовых механизмов в области инвестиционной деятельности и охраны окружающей среды. Показательным примером такого взаимодействия является закрепление и достаточно подробное регулирование в Экологическом кодексе Республики Казахстан от 9 января 2007 г. экологических (зеленых) инвестиций (инвестирование средств в рамках установленного объема квот на выбросы парниковых га-

¹ *Филиппенко Е. П.* Развитие концессии как правовой формы использования природных ресурсов в Республике Беларусь // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований : сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. / редкол.: А. Г. Василевич (гл. ред.) [и др.] ; Белорус. гос. ун-т, Ин-т экономики НАН Беларуси, Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Нац. центр правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т подгот., переподгот. и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции. Минск, 2019. С. 409.

зов в проекты, программы и мероприятия, направленные на сокращение выбросов или увеличение поглощения парниковых газов), порядка разработки иных инвестиционных экологических проектов.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» подобных механизмов не содержит, а также не закрепляет меры стимулирования инвесторов, осуществляющих природоохранную деятельность (да и в целом весьма поверхностно регулирует экономическое стимулирование охраны окружающей среды). Единственная норма данного закона (ст. 81) упоминает об иностранных инвестициях как источнике финансирования программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, не раскрывая при этом механизм такого финансирования. Полагаем, не будет лишним упомянуть и рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития, посвященные реформированию системы права собственности на природные ресурсы, в которых говорится об обеспечении комплексности и прозрачности процесса принятия решений в отношении природных ресурсов, осуществлении управления природными ресурсами на основе прогнозирования и открытости для участия заинтересованных сторон, общественности, а при рассмотрении вопроса о передаче в концессию конкретных природных ресурсов (на примере лесов) — еще и о создании равных условий для подрядчиков, принятии решений исходя из технических критериев¹.

Проведенное исследование свидетельствует о наличии во всех государствах — членах ЕАЭС сформированного инвестиционного законодательства, имеющего значительные сходства в части закрепления понятия и форм инвестиционной деятельности. Взаимодействие государства с инвесторами осуществляется в различных формах (например, в Республике Беларусь — путем заключения инвестиционных и концессионных договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве). При этом общей проблемой является недостаточное развитие в инвестиционном законодательстве механизмов привлечения инвестиций в природоресурсную сферу, что наряду с несогласованностью ряда положений природоресурсного и инвестиционного законодательства сдерживает инвестиционную активность в сфере природопользования.

Во всех исследуемых странах особой формой инвестиционной деятельности в природоресурсной сфере является концессия, посредством кото-

¹ Основы системы прав собственности на природные ресурсы: памятка реформаторам в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс] // Организация экономического сотрудничества и развития. URL: https://www.oecd.org/env/outreach/2011_AB_NR%20tenure%20reform_RUS.pdf (дата обращения: 30.03.2020).

рой обеспечивается вложение инвестиций непосредственно в освоение, использование и охрану природных ресурсов. Вместе с тем природоресурсные концессии не получили широкого практического применения ввиду как имеющихся проблем правового регулирования (недостаточной согласованности инвестиционного и природоресурсного законодательства), так и отсутствия заинтересованности в заключении концессионных договоров инвесторов и, как ни удивительно, самого государства (последнее применительно к Республике Беларусь подтверждается включением в перечень объектов, предлагаемых в концессию, лишь участков недр).

В целях развития природоресурсных концессий необходимо определить их место в системе правовых форм природопользования — на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», а также путем единообразного и более детального регулирования в отраслевом природоресурсном законодательстве сферы применения, условий и порядка передачи природных ресурсов в концессию. Построение четкой системы правовых форм пользования различными природными ресурсами, основанной на единообразных подходах, также значимо с учетом наблюдающегося сближения аренды, концессии и иных инвестиционных форм природопользования (что подтверждается мировой практикой и научной доктриной). В сложившихся условиях считаем целесообразным развитие в законодательстве и правоприменительной практике потенциала права аренды природных ресурсов в части привлечения инвестиций в природоресурсную сферу (что в настоящее время в Республике Беларусь находит отражение лишь в отдельных нормах земельного и лесного законодательства).

Особая значимость проблемы согласования экономических и экологических интересов при реализации инвестиционной деятельности свидетельствует о необходимости закрепления в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» мер стимулирования инвесторов, осуществляющих природоохранную деятельность, а также создания правовой основы разработки инвестиционных проектов в области охраны окружающей среды и природопользования.

4.4. Публичный характер общего лесопользования по законодательству Республики Беларусь и Российской Федерации

Лесной потенциал Восточной Европы вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие Беларуси, России, обеспечение жизнедеятельности населения, что обуславливает интеграцию их правовых ка-

тегорий, институтов, уяснение значения надлежащей реализации норм лесного, природоресурсного, экологического права¹.

«Мы все вместе должны приспособить уникальный дар, доставшийся нашей стране от предшествующих поколений, ее пространство к императивам быстро бегущего вперед времени, — полагает В. П. Лукин. — Именно это является для России вызовом — не менее, а может быть более трудным, чем те, с которыми лучше или хуже справлялись наши предшественники. Для Евразии, для мира в целом такое направление не является конфронтационным, оно не должно быть вызовом для нашего внешнего окружения, это — вызов для нас самих»².

Одним из основных принципов лесного права является обеспечение общего лесопользования, под которым принято понимать относительно свободное для граждан, для населения комплексное, в соответствии с законодательными требованиями, использование лесных богатств для рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки лесных пищевых и недревесных ресурсов³.

За рубежом используется термин «социальное лесопользование», предполагающий неполучение лесотоварной продукции, создание наилучшей среды для жизни людей, включая как природную среду жизни, рекреацию,

¹ Гармонизация экологического и природоресурсного законодательства в условиях интеграции : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. «Гармонизация правовой системы в условиях международной интеграции» («Кутафинские чтения») / Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина и ИЗиСП. М., 2014 ; Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 3–5 дек. 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4–5 дек. 2014 г.) / редкол.: В. С. Курчеев [и др.] ; Новосиб. гос. ун-т Новосибирск, 2015 ; Международное и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. науч. ст. / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. М., 2012. С. 242–247 ; *Пахарева Г. В.* Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2009.

² *Лукин В. П.* Внешнеполитический курс постсоветской России: в поисках идентичности // *Международ. жизнь.* 2017. № 1. С. 42–62.

³ *Быковский В. К.* Лесное право России : учеб. для магистров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. М., 2012 ; *Васильева М. И.* Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // *Экол. право.* 2012. № 1. С. 20–25 ; *Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / С. А. Боголюбов [и др.] ; под ред. С. А. Боголюбова. М., 1997 ; *Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс]* / В. В. Залесский [и др.] ; под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2007 // *КонсультантПлюс. Россия* / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020 ; *Красов О. И.* Комментарий к Основам лесного законодательства Российской Федерации. М., 1995.

защитное лесоразведение, так и традиционные способы использования леса местным населением (от сбора хвороста до подсечно-огневого земледелия).

Применяется и «лесоиспользование рекреационное» – это формы и способы использования леса для рекреации, совокупность явлений, возникающих в связи с эксплуатацией леса для отдыха (в том числе туризма), т. е. не только процесс потребления благ, но и как результат воздействия этого потребления на человека (терапевтический, экономический, другие эффекты), а также обратное, все более возрастающее воздействие отдыхающего человека на природу¹.

В 1980-е гг. в природоохранном, водном законодательстве СССР использовались термины «общее природопользование, водопользование», предполагавшие их осуществление без применения специальных устройств и механизмов, но противопоставлявшиеся «специальному природопользованию, водопользованию», для которых характерно применение специальных устройств и механизмов.

В законодательстве XXI в. эти понятия должного продолжения и широкого распространения не получают, хотя в водном праве присутствует «общее водопользование», противопоставляемое не специальному, а «обособленному водопользованию», под которым, как правило, понималось использование отдельных, автономных, обособленных от других водных объектов.

Общее лесопользование приобретает повышенное значение в связи с актуализацией социальных задач общества, государства, с провозглашением Республики Беларусь, Российской Федерации социальными государствами в их конституциях, законодательстве, увеличивающимся посягательством на лесные участки, прилегающие к поселениям.

Общественное лесопользование, затрагиваемое во всех комментариях, исследованиях лесного законодательства, заслуживает более тщательного рассмотрения с целью его сравнительного анализа, изучения места в системе лесного законодательства, как фактора доверия между государством, обществом, гражданами, нуждающегося в подкреплении, защите различными правовыми инструментариями.

В последнее время изменяются представления о лесе: считавшийся ранее прежде всего, а порой и исключительно ресурсом древесины лес приобретает экологическое значение, что также закреплено в качестве принципа лесного законодательства, направленного на реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду через общее лесопользование.

¹ *Аверина К. Н.* Правовая охрана лесов: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2011 ; *Боголюбов С. А.* Новое в лесном законодательстве // Право и экономика. 1998. № 1. С. 110–111 ; Лесное законодательство зарубежных стран / под ред. П. В. Васильева, Г. Н. Полянской. М., 1973.

Совмещение товарной продуктивности лесной продукции, общего лесопользования, охраны окружающей природной среды сопровождается сочетанием экологии и экономики в условиях формирования правового и функционирования социального государства, ставящего своими конституционными задачами политическую, социальную солидарность.

Мониторинг отношений по использованию лесов свидетельствует, что заготовка, потребление древесины в общественном сознании стоят пока первыми среди видов конкретного использования лесов в Беларуси и России¹.

Экологические, энергетические доктрины, стратегии развития лесных комплексов в Республике Беларусь и Российской Федерации, программы социально-экономического развития, другие документы стратегического планирования включают организационно-правовые меры по использованию, охране, защите, воспроизводству лесов, предусматривают общее лесопользование, его конкретизацию.

Как и другие нормы, требования экологического, природоресурсного, лесного права, общее лесопользование основывается на положениях конституций, законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации, получает подтверждение в ином, смежном с лесным законодательстве, в том числе в законах о животном мире, об охоте, охотничьем хозяйстве, об организации местного управления, самоуправления, в земельных, водных кодексах.

Сохранение и усиление средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, рекреационных функций лесов предусматривается в ст. 8 «Основные принципы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З с изменениями от 18 декабря 2018 г. № 152-З.

Хотя в последние десятилетия наблюдаются рост культурных и связанных с ними рекреационных потребностей граждан, ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации не учла «рекреационных» функций лесов, но зато дополнила «иными полезными» функциями «в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду», что более концептуально, но менее конкретно.

¹ *Боголюбов С. А.* Новый Лесной кодекс Российской Федерации // Хоз-во и право. 2007. № 4. С. 24–29 ; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире / под ред. С. А. Боголюбова, Д. Б. Горохова, Д. О. Сивакова. М., 2012. С. 150–230 ; *Шараевская Т. А.* Экологический мониторинг лесов как предпосылка обеспечения экологической безопасности: международно-правовые подходы // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 240–242.

Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности населения, здоровья человека является одним из основных принципов охраны окружающей среды, конкретизируемым в законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации.

Публичный характер общего лесопользования определяется по крайней мере двумя закрепленными в законодательстве Беларуси и России обстоятельствами: 1) гласным обсуждением проблем общего лесопользования, охраны лесов; 2) возможностью свободного пребывания граждан в лесах в соответствии с законодательством.

Такие публичные характеристики, присущие лесному хозяйству, векторы развития лесного права в направлении использования лесов обществом, гражданами издавна были присущи белорусскому, российскому, советскому лесоведению¹.

Согласно ст. 14 «Участие граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов, связанных с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов» Лесного кодекса Республики Беларусь граждане имеют право участвовать в решении вопросов, связанных с лесами, через местные референдумы, собрания, иные формы прямого участия в государственных, общественных делах в соответствии с законодательством.

Седьмой принцип лесного законодательства Лесного кодекса Российской Федерации о подобном говорит более сжато: «...участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленном законодательством Российской Федерации порядке и формах». Они предусматриваются в федеральном законодательстве об основах общественного контроля, об охране окружающей среды, об основах местного самоуправления, в развивающем его региональ-

¹ *Алексейчик Н., Чагин Б.* Против реакционных теорий на лесном фронте. Критика учений проф. Морозова, Орлова и их последователей. М. ; Л., 1932 ; Лесное хозяйство РСФСР и перспективы его развития. М., 1924 ; *Морозов Г. Ф.* Основания учения о лесе: лекции, читанные в Таврическом университете. Симферополь, 1920 ; *Полянская Г. Н.* Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959 ; *Скачков А. Н.* Общий обзор деятельности Министерства лесного хозяйства Удмуртской Республики по исполнению полномочий, переданных Российской Федерацией в области лесных отношений // Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования в Российской Федерации, Республике Молдова и Приднестровье. Ижевск, 2017. С. 163–169 ; *Шуплецова Ю. И.* Законы о лесах // Природоресурсное и природоохранное законодательство РСФСР : учеб.-науч. пособие / под общ. ред. С. А. Боголюбова, Р. Л. Хачатурова. М., 2016. С. 255–312.

ном законодательстве, в муниципальных нормативных правовых актах, в уставах профсоюзных, иных общественных объединений, организаций.

Каждый из указанных в лесных кодексах подходов имеет свои положительные стороны: подробное изложение форм участия общественности в лесных отношениях в том же законе, что и остальные аспекты их регулирования, помогает правоприменителю сразу пользоваться предписаниями, не отвлекаясь на их поиски в других законах, в подзаконных актах. С другой стороны, сосредоточение внимания в законе на самых наиважнейших аспектах, крупных целях, основных принципах не уводит читателя в сторону на излишние детали, позволяет нормативному правовому акту быть более компактным, лапидарным, кратким.

Общественное лесопользование учит любви к лесу как части родной природы, заботе о нем. В соответствии с Лесным кодексом Республики Беларусь общественные объединения, иные некоммерческие организации, органы территориального общественного самоуправления проводят работу по воспитанию у граждан бережного отношения к лесам, сохранению биологического разнообразия, естественных экологических систем, типичных и редких природных ландшафтов, биотопов, лесохозяйственных знаков; и это находит отражение в правовой жизни¹.

Такая норма в Лесном кодексе Российской Федерации отсутствует, хотя в ст. 12 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривается право пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности. На наш взгляд, в белорусской терминологии подразумевается не только право, но и полномочие, обязанность, что точнее отражает соответствующие задачи.

По Лесному кодексу Республики Беларусь государственные органы (организации) предоставляют гражданам, общественным объединениям, иным некоммерческим организациям, органам территориального общественного самоуправления в соответствии с законодательством об охране окружающей среды экологическую информацию в области лесных отношений.

И этой нормы нет в Лесном кодексе Российской Федерации; но по Федеральному закону об охране окружающей среды граждане имеют право обращаться в публичные органы за получением полной, своевременной,

¹ *Слепченко А. А.* Школьные (ученические) лесничества – важная правовая форма образования в интересах устойчивого развития лесных ресурсов // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 228–231.

достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране, а общественные объединения также и об обстоятельствах, фактах хозяйственной, иной деятельности, создающей угрозу окружающей среде, жизни, здоровью, имуществу граждан.

В ст. 5 этого Закона от 10 января 2002 г. к полномочиям органов государственной власти отнесено обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды, а в ст. 6 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта.

В ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривается обязанность публичных органов «оказывать содействие» без расшифровки его форм. Об информационном обеспечении заинтересованных лиц в части состояния окружающей среды могут заключаться договоры на основе ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

Беларусь старается обеспечивать граждан полными сведениями о лесах в соответствии с Орхусской конвенцией (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Орхусс, Дания, 1998 г.), обеспечивать доступ к обсуждению решений, информации и судам по экологическим делам; представители России активно участвовали в формулировании рекомендаций этой Конвенции, но Россия ее не ратифицировала, хотя стремится к организации применения ее положений на своей территории.

В соответствии с Лесным кодексом Республики Беларусь граждане, общественные объединения, иные некоммерческие организации, органы территориального общественного самоуправления оказывают содействие государственным органам, юридическим лицам, ведущим лесное хозяйство, в проведении лесохозяйственных, иных мероприятий в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, создании гнездовий для птиц, участвуют в проведении работ по приведению лесов в надлежащее санитарное состояние, а также в предупреждении, обнаружении, тушении лесных пожаров.

Согласно ст. 11, 12 Федерального закона об охране окружающей среды граждане, общественные объединения, некоммерческие организации в области охраны окружающей среды имеют право оказывать содействие публичным органам в решении вопросов охраны окружающей среды; в Лесном кодексе Российской Федерации подобного права не содержится вообще, по-видимому, ввиду присутствия подобной правовой возможности в более общем правовом акте, а также допущения того, что «не запрещено».

Участию граждан в организации общественного лесопользовании способствуют экологические экспертизы. Исключение проектов градостроительной, иной хозяйственной деятельности из перечня объектов обязательной государственной экологической экспертизы, сужение сферы ее полномочий в России не исключают экологической оценки проектов лесоустройства, лесоразведения, другой хозяйственной деятельности, связанной с общественным лесопользованием, путем проведения общественной, государственной экологической экспертизы.

Публичные подготовка, обсуждение, оценка проектов, реализация которых может оказать воздействие на общее лесопользование, особенно осуществляемые с помощью средств массовой информации, способствуют целям удовлетворения потребностей каждого гражданина в благоприятной лесной среде.

Предусмотренный в законодательстве и имеющий важнейшее значение в настоящее время принцип общего лесопользования нуждается в подкреплении применением других принципов, норм лесного права, направленных на участие общественности в охране лесов, на ее вовлечение в развитие общества.

Вторым признаком публичного характера общего лесопользования можно считать возможности граждан пользоваться в соответствии с законодательством лесными ресурсами. Среди принципов Лесного кодекса Республики Беларусь — свободный доступ граждан на территорию лесного фонда для осуществления права общего природопользования, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законодательными актами.

В ст. 44 «Посещение гражданами лесов и реализация ими права лесопользования» Лесного кодекса Республики Беларусь предусматривается, что граждане имеют право свободно посещать леса и без разрешительных документов бесплатно осуществлять для удовлетворения собственных нужд сбор дикорастущих ягод, грибов, плодов, орехов, лесной подстилки, опавших листьев, заготовку древесных соков, бересты, веток деревьев, дикорастущих растений, их частей, мха (кроме дикорастущих растений и грибов, включенных в Красную книгу Республики Беларусь или подпадающих под действие международных договоров, а также включенных в перечень наркосодержащих растений, природного наркосодержащего сырья, утверждаемый Советом Министров Республики Беларусь), участвовать в проводимых на территории лесного фонда культурно-оздоровительных, туристических, иных рекреационных, спортивно-массовых, физкультурно-оздоровительных мероприятиях, если иное не установлено Кодексом, иными законодательными актами.

В соответствии со ст. 11 «Пребывание граждан в лесах» Лесного кодекса Российской Федерации граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку, сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. Такое концептуальное положение расшифровывается далее в статьях Кодекса о заготовке гражданами живицы, сборе недревесных, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, в том числе для собственных нужд.

Согласно Лесному кодексу Республики Беларусь заготовка древесных соков, мха гражданами осуществляется на участках лесного фонда, определяемых для этих целей юридическими лицами, ведущими лесное хозяйство, их структурными подразделениями (лесничествами). Информация о месте нахождения таких участков лесного фонда доводится юридическими лицами, ведущими лесное хозяйство, до всеобщего сведения путем ее размещения на их официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет, в СМИ, иным общедоступным способом.

Это очень важное предписание в контексте публичных основ общего лесопользования: в ряде российских правовых актов предусматривается, что если не объявлено, не обозначено на местности запрещение, например, общего водопользования, лесопользования, то они разрешаются без ограничений.

Заготовка древесины на участках лесного фонда гражданами осуществляется за плату на основании разрешения; размещение ульев, пасек, сенокосение, пастьба скота гражданами на участках лесного фонда осуществляются бесплатно также на основании разрешения.

Заготовка, сбор гражданами дикорастущих растений и грибов, включенных в Красную книгу Республики Беларусь или подпадающих под действие международных договоров Республики Беларусь, а также включенных в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья, утверждаемый Советом Министров Республики Беларусь, запрещаются (в наших странах провозглашается приоритет международного права над национальным при сохранении высшей силы, верховенства национальных конституций).

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, красные книги ее субъектов, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Согласно евразийской концепции правам, свободам человека и гражданина должны соответствовать обязанности. В соответствии с Лесным кодексом Республики Беларусь граждане при посещении лесов обязаны:

- соблюдать требования законодательства об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране окружающей среды; размещать отходы только в местах временного хранения отходов;

- соблюдать общие требования пожарной безопасности, установленные обязательными для соблюдения специфическими требованиями по обеспечению пожарной безопасности в лесах, а в случае обнаружения лесного пожара немедленно сообщать об этом юридическим лицам, ведущим лесное хозяйство, либо подразделениям по чрезвычайным ситуациям и оказывать содействие в его тушении;

- не допускать незаконной рубки, повреждения и (или) уничтожения лесных насаждений, загрязнения лесов отходами, уничтожения и разорения муравейников, гнезд, нор, других мест обитания диких животных, за исключением случаев, установленных законодательными актами.

По Лесному кодексу Российской Федерации граждане обязаны соблюдать правила пожарной, санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления, ухода за лесами. Таким образом, в Лесном кодексе Беларуси более подробно перечисляются обязанности физических лиц, что более информативно насыщает обязывающие, необходимые для правоприменения предписания, позволяет контролирующим органам предметнее спрашивать с правонарушителей.

Согласно Лесному кодексу Республики Беларусь посещение гражданами лесов, реализация ими права лесопользования могут быть ограничены или запрещены решениями местных исполнительных и распорядительных органов в случаях, указанных в ст. 13 Кодекса, а также в других случаях в соответствии с Кодексом, иными законодательными актами Беларуси.

По Лесному кодексу Российской Федерации пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, ограничение общего лесопользования в России централизованно, выведено из самостоятельной компетенции региональных, муниципальных властей, подчиняется только федеральному закону; запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в Лесном кодексе, не допускается — пребывание граждан в лесах может быть ограничено только в целях обеспечения по-

жарной, санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ.

Немаловажным представляются генезис, характер вносимых изменений в лесное законодательство, связанную с ними степень реализации принципа общего лесопользования, что представляется полезным для более эффективного воздействия на практику, на масштаб участия граждан в подготовке решений, которые могут оказать воздействие на общее лесопользование¹.

По Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ ст. 11 «Пребывание граждан в лесах» Лесного кодекса Российской Федерации дополнена ч. 8: «лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей Кодекса».

Этому дополнению предшествовали бурные публичные дискуссии с общественными возражениями против инициативы Министерства экономического развития России предоставлять арендаторам (будущим собственникам) лесных участков права их ограждать, затрудняя таким образом осуществление общего лесопользования.

В эти обсуждения о возможностях ограничений общего лесопользования, демонстрируемые по Центральному телевидению, включались высокие должностные лица, ученые с мировым именем, общественные энтузиасты, представители регионов, муниципальных образований. В настоящее время в федеральном законодательстве утвердилась доктрина, заключающаяся в том, что предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных Лесным кодексом Российской Федерации, федеральными законами.

Федеральным законом 2010 г. № 442, восстанавливающим централизованную лесную охрану, усиливающим меры охраны лесов, а также поста-

¹ *Абдраим Б. Ж.* Правовое регулирование арендной платы за пользование землей: обзор европейской практики // Гармонизация и развитие экологического законодательства Казахстана и России : сб. ст. / отв. ред.: С. А. Боголюбов, Б. Ж. Абдраим, А. А. Мукашева. Астана, 2013. С. 180–188 ; *Иванова Е. В., Семенова Н. В.* Проблемы правового регулирования земель лесного фонда в современных условиях // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики : сб. ст. участников междунар. науч.-практ. конф., 11–13 окт. 2019 г. / Мар. гос. ун-т ; отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лулева. Йошкар-Ола, 2019. С. 140–148 ; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире / под ред. С. А. Боголюбова, Д. Б. Горохова, Д. О. Сивакова. М., 2012. С. 305–321.

новлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие пожаров» подтверждены возможности запрещения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности исключительно федеральным законом.

Вызывали дискуссии появлявшиеся на официальных сайтах предложения представителей предпринимательского корпуса об ограничении пребывания граждан в лесах не только федеральными законами, но и указами Президента, постановлениями Правительства, региональными актами, что противоречит п. 4 ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации о запрещении доступа граждан в леса только в соответствии с федеральными законами и п. 6 той же статьи Кодекса о недопущении ограничения пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в Кодексе.

На это же косвенно были направлены инициативы об упрощении перевода лесных площадей в нелесные, лишении защитных лесов части их правового статуса, а также ситуации вокруг ряда пригородных лесов, лесопарковых, зеленых зон вокруг мегаполисов, облегченного перевода их земель или земельных участков из одной (более пригодной для общего лесопользования) категории в другую (менее подходящую для общего природопользования).

С аналогичными мнениями против неоправданных ограничений общего лесопользования, деэкологизации российского законодательства проходили заседания комитетов, парламентские слушания в Государственной Думе, Совете Федерации, собрания парламентских партийных фракций, общественных движений, «зеленой» и «незеленой» общественности, о чем сообщалось в периодической печати, в других средствах массовой информации¹.

К настоящему времени эти инициативы рассматривались и были отклонены в Комитете по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Российской Федерации, но появление подобных предложений, вносимых перманентно, настораживает, свидетельствуя

¹ Головки И. И. Ненадлежащее исполнение лесного законодательства как угроза экологическому равновесию // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 205–209 ; Зиновьева О. А. Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2001 ; Использование и охрана лесов: проблемы реализации законодательства : сб. ст. / под ред. Е. Л. Мининой. М., 2012 ; Материалы неправительственных организаций для разработки национальной лесной политики Российской Федерации : сб. ст. / под общ. ред. Е. А. Шварца [и др.] ; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2012 ; Яблоков А. Надо быть пеньком, чтобы принять такой Лесной кодекс [Электронный ресурс] // Новая газ. 2004. 5–7 апр. С. 8. URL: <https://novayagazeta.ru/> (дата обращения: 04.03.2020).

о наличии стремлений определенных кругов к ограничению свободного пребывания граждан в лесах.

Стабильная деятельность централизованной государственной лесной охраны, наделение ее достаточными полномочиями в области охраны лесов, обеспечения их общего в соответствии с законами лесопользования, сложившееся за десятилетия функционирование лесного хозяйства способствуют профилактике лесных пожаров, необоснованных вырубок, незаконного вывоза пиловочника за границу, предупреждению отступлений, отхода от принципов публичного управления лесами¹.

Покушения на принцип сохранения санитарно-гигиенических, оздоровительных функций лесов, права каждого на благоприятную окружающую среду, на обеспечивающие их возможности граждан свободного пребывания в лесах могут означать посягательство на выполнение ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, и ч. 3 той же статьи, в соответствии с которой права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности и здоровья (в пользу общего лесопользования для здоровья граждан трудно сомневаться).

Запрещение незаконных ограничений общего лесопользования сопровождается упорядочением его, что видно из Постановления Государственной Думы Российской Федерации от 12 апреля 2018 г. № 3890-7 ГД «О проекте Федерального закона № 743288-6 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования использования лесов для осуществления рекреационной деятельности”».

Реализация принципа общего лесопользования обеспечивается государственной собственностью на лесные ресурсы — публичными основами их использования, поскольку, по выражению российского Премьер-министра, высказанному на заседании Правительства Российской Федера-

¹ *Абанина Е. Н.* Правовое регулирование государственного управления в области сохранения лесного биоразнообразия // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики // Мар. гос. ун-т ; отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лунева. Йошкар-Ола, 2019. С. 10–17 ; Актуальные проблемы использования и охраны лесов : сб. ст. / М-во образования и науки, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. проф. образования Петрозав. гос. ун-т ; редкол.: Т. Ю. Оленина (отв. ред.), С. Н. Чернов, В. В. Блаткова. Петрозаводск, 2013 ; *Гусев Р. К.* Правовые проблемы управления государственным лесным фондом СССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 1971 ; Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов [и др.] ; под ред. С. А. Боголюбова. М., 2008.

ции, «от того, как будет использоваться лес, зависит благосостояние людей и ситуация в экономике»¹.

Не все ученые поддерживают указанное выше видение публично-го характера общего лесопользования, считая его спорным, полагая, что поскольку в него включается право граждан для собственных нужд осуществлять заготовку, сбор плодов, ягод, грибов, других пригодных для употребления лесных ресурсов, представляющее собой предпринимательскую деятельность, то существует вариант общего разрешения на обращение в собственность общедоступных вещей согласно ст. 221 Гражданского кодекса Российской Федерации, причем государство распоряжается здесь в качестве собственника, а не как носителя публичной власти².

Считаем, во-первых, что особых фактических и юридических последствий такая «рокировка» не несет для граждан, большинству которых, к сожалению, безразличны правовая природа, алгоритм возникновения разрешений, ограничений, запретов их пребывания в лесах: ключевыми являются «свободное пребывание» и «государство-хозяин», к тому же дозволение государством предпринимательской деятельности в лесах также свидетельствует об их социальном значении.

Во-вторых, суверен ли, собственник ли — государство все равно не теряет своего статуса публичности и не может просто, на обычных началах в упомянутых лесных, эколого-правовых, а не гражданско-правовых отношениях сравниваться с другими юридическими лицами, в том числе и потому, что в имущественных отношениях выступает не просто обезличенное юридическое лицо в виде государства, а его органы власти (в России в соответствии с ч. 2 ст. 4 Лесного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В-третьих, публичный характер указанных дозволений общего лесопользования, правомочий государства доказывается их оглашаемой мотивацией — заботой о публичном благе: обороне и безопасности страны, объектах красных книг, пожарной, санитарной безопасности, предупреждении наркотизма. Можно, конечно, считать государство примером самого зако-

¹ *Лашкина Е.* В лес по рубли [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2004. 19 марта. С. 1–2. URL: <https://rg.ru/2004/03/19/les.html> (дата обращения: 04.03.2020) ; *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства. М., 1985 ; Правовое регулирование использования и охраны лесов : тез. докл. науч.-практ. конф., 6 июня 2011 г. / под общ. ред. Е. Л. Мининой ; ИГиСП, Моск. гос. ун-т леса, Федер. агентство лесного хоз-ва. М., 2011.

² Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации / В. В. Залесский [и др.] ; под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2007. С. 7–18 ; Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации. М., 2018.

нопослушного субъекта, исполнителя правовых требований, которые оно само издает, но что это прибавляет, изменяет или убавляет в предложенной публичной, социально значимой характеристике общего лесопользования?

При дискуссиях на эту тему речь идет о конкуренции приоритетов — защите интересов одного из собственников или воли главного публично-го образования — «заведующего общими делами» (выражение политиков середины XIX в.), государства, целью которого должны стать повышение благосостояния граждан, проведение социально ориентированной государственной политики.

Иллюзиями выглядят представления о повседневной заботе большинства предпринимателей о других гражданах, массовой благотворительности, добровольном уменьшении размеров, отъеме своей собственности для блага других, а не о собственном доходе, получении прибыли, добываемых согласно законодательству с риском для своего имущества.

V-четвертых, государство — выразитель народного суверенитета, выполняющая социальные, экологические функции, распоряжается режимом пользования лесами, чему способствуют, не противоречат его правомочия собственника, полномочия владельца этих лесов. Не от каждого собственника можно ожидать благотворительности, редкий владелец имущества готов им бескорыстно делиться, а государство в соответствии с конституцией, как носитель публичных функций обязано допускать (призывать, готовить) граждан к участию в управлении делами государства, к осуществлению общего лесопользования.

Для формирования экологической солидарности граждан представляется перспективнее поощрение социальной функции, деятельности государства как координатора народа, который призван контролировать избираемые им государственные, местные органы (понятно, что законодательный, теоретический призыв к контролю еще не означает сам контроль, для которого важны механизмы, формы, навыки, опыт, обучение).

Признание государства только как исключительного собственника, имеющего свои, отличающиеся от граждан интересы, обедняет его возможности создания условий для общего лесопользования, хотя защита собственности обладает временами большими шансами, вниманием по сравнению с воспитанием массового уважения к авторитету публичной и ее олицетворению — государственной власти.

Общее лесопользование означает развитие природоресурсного, экологического права, находя поддержку, понимание в европейских (ввиду ограниченности лесов, расцвета частных инстинктов) и азиатских (от большей близости к природе) странах и поэтому не может не подвергаться в них специфическому правовому регулированию.

Публичные начала общего лесопользования больше соответствуют его включению в общественные фонды потребления, лучше гарантируют справедливость его соблюдения, запрос на которую растет. По докладу крупнейшей в мире PR-компании Edelman, представленному на 50-м Всемирном Давосском экономическом форуме 2020 г., 74 % населения 28 стран, представляющие половину жителей планеты и создающие две трети ее валового продукта, «ощущают несправедливость», 82 % опрошенных считают, что их обходят стороной причитающиеся им радости жизни, о которых — общие для всех климат, природа, леса — вещает Грета Тунберг из Швеции.

Соблюдение принципа общего лесопользования зависит не только от свободного в соответствии с законом пребывания граждан в лесах, но и от целеустремленного, планомерного посещения гражданами лесов с иными общественно полезными целями.

В Беларуси, России, на постсоветском пространстве издавна развивался институт участия общественности в организации лесопользования, охране окружающей среды в форме общественных инспекций. В науке и на практике не раз обсуждались концепции их природоохранной деятельности от самостоятельного проведения рейдов, наложения административных взысканий через дружины, товарищеские суды до помощи специально уполномоченным государственным органам, выполнения поручений исключительно по их заказам, под их контролем.

Функционировали общественные охотничья, рыбоохранная, сельскохозяйственная, природоохранная (экологическая) и другие (в том числе сезонные — перед новым годом, во время нереста, перелета птиц) инспекции, что означало передачу части государственных функций общественности, формирование элементов гражданского общества, конкретную реализацию конституционного принципа участия народа во власти и управлении.

Примерные положения об общественных лесных инспекциях рассматривали таковые как добровольные формирования, действующие на основе равноправия их членов, самоуправления, законности, гласности. Общественная лесная инспекция считалась органами местного, общественного контроля и ставила своими задачами проверку выполнения требований лесного, природоохранного законодательства предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм их собственности и подчиненности, должностными лицами и гражданами; члены общественной лесной инспекции получали статус лесных инспекторов.

За активное участие в охране и защите леса общественные лесные инспекторы поощрялись органами местного самоуправления, органами управления лесным фондом, отличившиеся общественные лесные инспекторы награждались значком «За сбережение и приумножение лесных богатств», другими нагрудными знаками.

Согласно примерным положениям администрации лесхозов, лесничеств были обязаны помогать общественным лесным инспекторам в изучении нормативно-правового материала по вопросам использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов, в проведении с ними инструктажа по вопросам контрольной деятельности, содействовать в предоставлении помещений для проведения собраний, размещения штаба инспекции, по другим вопросам (так реализуется воспитательная функция, предусмотренная в Лесном кодексе Республики Беларусь).

В связи с общим лесопользованием общественные лесные инспекторы, в частности, были обязаны:

- вести разъяснительную работу с населением по вопросам использования, сбережения, воспроизводства, приумножения лесных богатств, окружающей среды;

- при обнаружении лесного пожара непосредственно принимать меры к его тушению с одновременным извещением об этом жителей окрестных населенных пунктов, работников лесхозов, лесничеств, органов местного самоуправления;

- помогать лесхозу, лесничеству в организации работ по тушению пожаров, в том числе с участием населения, привлекаемого для этих целей в установленном порядке;

- принимать меры к прекращению незаконной рубки леса, незаконной пастбы скота, незаконного сенокосения, иного незаконного пользования участками лесного фонда, а также незаконной охоты на территории лесного фонда;

- передавать составленные ими протоколы о нарушениях правил пожарной безопасности в лесах, нарушениях правил лесопользования, других нарушениях лесного законодательства, а также протоколов о незаконной охоте на территории лесного фонда лесхозу, лесничеству;

- сообщать органам государственной власти, местного управления, правоохранительным и природоохранным органам о выявленных недостатках, нарушениях в области использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов.

Общественные лесные инспекторы согласно примерным положениям имели (а в ряде постсоветских стран и продолжают иметь) право:

- проверять соблюдение требований лесного, природоохранного законодательства предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм их собственности и подчинения, а также гражданами;

- составлять протоколы о выявленных нарушениях лесного законодательства самостоятельно, совместно с работниками государственной лес-

ной охраны, государственными инспекторами по контролю за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной, защитой лесов;

- проверять документы на право рубки, вывоза леса, пастьбы скота, сенокошения, иного пользования участками лесного фонда, охоты; задерживать (точнее — останавливать) в установленном порядке лиц, виновных в возникновении лесных пожаров, незаконных рубках, других нарушениях лесного законодательства, а также нарушениях правил, сроков охоты, и при необходимости доставлять их в соответствующие публичные наделенные компетенцией органы;

- составлять протоколы о нарушениях правил пожарной безопасности в лесах, правил лесопользования, иных нарушениях лесного законодательства, о незаконной охоте на территории лесного фонда;

- вносить в органы управления лесным хозяйством, местного управления (самоуправления) предложения по улучшению дела охраны, защиты леса, использования лесных ресурсов;

- в установленном порядке задерживать в лесу, по пути из леса или на месте потребления незаконно добытую лесонарушителем продукцию;

- ставить перед органами государственной власти и управления лесным хозяйством вопросы о принятии мер для устранения нарушений лесного законодательства, наказании виновных в соответствии с законодательством.

Как видно из примерных положений, утвержденных государственными органами управления лесным хозяйством и опубликованных в ведомственных и иных подзаконных актах, во-первых, обязанности и права общественных инспекторов нередко пересекаются, подпирают друг друга, являясь их полномочиями, компетенциями, где порой трудно отличать права от обязанностей.

Во-вторых, эти компетенции достаточно емки, взвешенны, позволяют способствовать решению задач общего лесопользования, в связи с чем обсуждается вопрос, являются ли общественные лесные инспекторы должностными лицами с вытекающими из этого юридическими последствиями; представляется, что если они полностью и надлежаще оформлены, зарегистрированы, то не видно препятствий для признания их должностными лицами, иначе наделение их полномочиями публичных лиц не будет подкрепляться их соответствующими защитой, ответственностью.

В-третьих, решение задач общего лесопользования, охраны лесов общественностью во многом зависит от зрелости, активности граждан, экологической, правовой культуры должностных лиц, организации взаимодействия, взаимопонимания граждан с курирующим инспекции государственным органом.

Предписания примерных, типовых, конкретных положений об общественных лесных инспекциях наталкиваются в организации общего лесопользования на трудности объективного и субъективного порядка:

- не везде проявляется заинтересованность государственных и общественных инспекторов в наведении лесного правопорядка, в организации взаимно полезных отношений;
- отрицательно сказываются правовой нигилизм, незнание требований лесного, природоохранного, иного законодательства, пренебрежение их требованиями;
- поступают жалобы на нарушения прав граждан, превышение инспекторами их компетенций, злоупотребления полномочиями, совершенные из незнания либо корыстных побуждений.

Указанные проблемы не должны оправдывать склонности к сокращению вовлечения граждан в управление государственными делами, что вело бы к отчуждению населения от аппарата государственных, муниципальных служащих, порождало бы коррупционность, размывало бы реализацию принципов законно осуществляемого общего лесопользования, сочетания государственных, общественных усилий в наведении лесного, экологического правопорядка, различные стороны которого нуждаются в дальнейшем анализе¹.

Тенденция игнорирования общественных сил может приводить к отходу от вековых социальных традиций, к апатии граждан, возникновению, наращиванию противоречий в общем лесопользовании, охране лесов, иных природных ресурсов, призванных служить основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Устранение общественных лесных инспекций от поддержки лесной охраны — дела государственной важности — еще больше увеличивает нагрузку на и без того ее немногочисленный штат, снижает воспитательные возможности как общественного инспектирования, так и уполномоченных на осуществ-

¹ *Боголюбов С. А.* «Черные дыры» лесного законодательства России // «Черные дыры» рос. законодательства. 2004. № 3. С. 12–17 ; *Васильева М. И.* Парковка на озелененных территориях (судебная практика) // Экол. право. 2019. № 1. С. 26–32 ; *Иванова Е. В., Семенова Н. В.* Проблемы правового регулирования земель лесного фонда в современных условиях ; *Макарова Н. В.* Правовые проблемы контроля в области обращения с объектами растительного мира // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 118–120 ; *Шахрай И. С.* Ответственность за лесонарушения: проблемные аспекты // Там же. С. 242–245.

вление лесной политики государственных органов, затрудняет для органов публичной власти управление организацией общего лесопользования, информирование населения о совершаемых, готовящихся, предупрежденных лесных правонарушениях, принятых по ним мерам должного реагирования.

Принцип общего лесопользования служит социализации лесов, предполагает закрепление правовых гарантий на него, лесных функций публичных органов, в частности наделение органов государственной власти, органов местного самоуправления полномочиями надзора, контроля в отношении использования лесных участков, прежде всего находящихся в их собственности, что получило отражение в лесных кодексах Республики Беларусь и Российской Федерации, в научной литературе¹.

Странам с развитой рыночной экономикой не чуждо государственное управление лесами, закрепление их за государством, в том числе в целях обеспечения их использования для рекреации. В Европе не более половины лесных земель находится в частной собственности: доля общественных лесных земель варьируется от 15 % в Исландии до 99 % в Турции.

В Канаде общественные леса составляют более 90 %, в США — около 40 %; при этом размежевание собственности и управления в федерациях следующее: в Канаде федерации принадлежит около 1/10, а провинциям — около 9/10 лесов, находящихся в собственности государства; в США на долю федеральных приходится 2/3 государственных лесов, а на долю штатов и местных общественных образований — около 1/3 лесов.

В ряде стран идет приобретение государством частновладельческих лесов, имеющих природоохранные, заповедные, туристические функции. На характере управления и форм лесной собственности, дозволения общего лесопользования сказываются исторические (время освоения, завоевания), социальные (нравственный климат, солидарность в обществе, разрыв между самыми богатыми и самыми бедными), политические (предпринимательская, деловая среда, состояние правопорядка) факторы, тенденции к объявлению окружающей природной среды национальным благом, предметом публичного регулирования.

¹ Кузьмин В. Лес полномочий [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2010. 9 сент. С. 3. URL: <https://rg.ru/2010/09/09/les.html> (дата обращения: 05.03.2020) ; Мазуров А. В. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (постатейный). М., 2007 ; Оленина Т. Ю. Право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут): проблемы и решения // Применение принципов и норм экологического, природоресурсного и земельного права: проблемы и решения : сб. науч. ст. / отв. ред.: И. О. Краснова, В. Н. Власенко. М., 2019. С. 152–154 ; Устюкова В. В. О некоторых противоречиях земельного и лесного законодательства // Там же. С. 190–195.

Не в стороне от принципа общего лесопользования находится платность использования лесов для их сохранения, воспроизводства в публичных интересах. Однако в законах не предусматривается целевое использование платы за лесопользование на обеспечение декларируемого права каждого на благоприятную среду, не определена часть ее, направляемая на улучшение качества лесов, повышение их пригодности для пребывания в них в соответствии с законодательством граждан.

Утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 г. повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года «Преобразование нашего мира» предлагает развитие биоэкономики замкнутого цикла, охрану лесного, иного природного капитала, способствующего различным формам общего лесопользования, оказывающего экосистемные услуги нескольких типов, к которым относятся услуги:

поддерживающие – фотосинтез органических веществ с помощью световой энергии, усваиванием углекислого газа, выделением свободного кислорода, почвообразование, поддержание биоразнообразия, среды обитания животного мира;

регулирующие – стабилизация, регулирование климата микрорегиона, региона, страны, материка, планеты Земля, их гидрологических режимов (три четверти пресной пригодной для питья воды формируется на лесных водосборах);

социально-культурные – рекреация, занятие физической культурой, спортом, отдых на природе, походы, сбор гербариев, ягод и грибов, охота, восстановление самочувствия и работоспособности (японское выражение «купание в лесах»);

обеспечивающие древесиной, волокнами, грибами, ягодами, целебными травами (предрекают будущее за такими волокнами из древесины, как вискоза, чистая технология современного производства которой разработана в Финляндии).

В Германии, Швейцарии получают со своих небольших лесных угодий миллиарды долларов в год, в том числе за счет их публичных посещений. В Российской Федерации предпринимаются попытки упорядочивания вырубки лесов, вывоза древесины, перехода на четкую государственную регистрацию лесопользования независимыми организациями по западному образцу (по оценкам Московского института инженеров геодезии и картографии, Института космических исследований РАН, площадь лесов сокращается до одного миллиона гектаров в год).

На заседаниях Центра по проблемам экологии и продуктивности лесов, Научного совета РАН по лесу, Президиума РАН осуждались хищниче-

ские реалии и концепции «добычи бревен» или «природа дала — мы взяли», свойственные больше XX в., которые надо оставлять в прошлом¹.

Публично гарантируемое в процессе евразийской интеграции общее лесопользование, поощряющее коллективизм и не препятствующее индивидуализму, находит разное понимание в европейских (с ограниченностью лесов, расцветом частных инстинктов) и азиатских (с большей близостью к природе, меньшей комфортностью) странах и не может не подвергаться специфическому правовому регулированию.

4.5. Правовой режим земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества в Российской Федерации

В результате проведенной в 1990-е гг. земельной реформы, осуществленной при этом приватизации земли, а также включения земли в состав объектов недвижимого имущества существенно изменилась природа земельных отношений: в значительной своей части они стали носить имущественный характер. Появление частной собственности на землю породило ряд существенных изменений в структуре имущественных отношений. Так, стали развиваться такие институты, как имущественные права на земельные участки, совершение сделок с ними, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и др.

В связи с этим весьма актуальным является изучение современных проблем, связанных с правом частной собственности на недвижимость, оборотоспособностью земельных участков, а также государственной регистрацией прав на недвижимое имущество в виде земельных участков и, соответственно, контролем со стороны государства и защитой гражданами своих прав в новых правовых условиях.

Недвижимое имущество представляет собой основу функционирования любой системы земельно-имущественных и экономических отношений. Поэтому формирование оборота недвижимости является одной из важных задач в области правовой политики государства. Правовое обеспечение отношений, регламентирующих признаки и состав недвижимого имущества, играет ведущую роль в организации этого оборота. При этом вне зависимости от изменений законодательства, в частности касающегося оборота недвижимого имущества, земля остается природным объектом и природ-

¹Лукина Н. Лес дал, лес взял [Электронный ресурс] // Моск. комсомолец. 2020. 13 янв. С. 4. URL: <https://www.mk.ru/daily/newspaper/2020/1/13/> (дата обращения: 05.03.2020).

ным ресурсом, что отражено в принципах земельного законодательства. Тесная взаимосвязь земли с рядом других природных объектов: недрами, водой, лесами — предопределяет и увязку правового режима использования и оборота земельных участков и таких объектов, а также необходимость интеграции сведений о земле, природных и иных объектах недвижимости (создание единого объекта недвижимости). Земельный участок и сведения о нем представляют основу для учета иных объектов недвижимости и природных объектов, не признаваемых недвижимостью, поскольку их местоположение может быть определено только посредством привязки к данным о местоположении земельных участков. Вышеизложенное предопределяет тот факт, что правовое обеспечение получения, фиксирования и использования сведений о земельных участках в своей основе должно опираться не только на положения законодательства об учете недвижимого имущества, но и на нормы земельного и природоресурсного законодательства.

Деление вещей на движимые и недвижимые, известное еще римскому праву, основано на естественных свойствах объектов гражданских прав. Необходимо отметить, что институт недвижимости появился в России относительно недавно в сравнении с европейскими странами: впервые в оборот он был введен Указом Петра I от 23 марта 1714 г. «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» и начал упоминаться учеными-цивиристами России в середине XIX в. (О. С. Иоффе, Д. И. Мейер, К. П. Победоносцев, Г. Ф. Шершеневич и др.), которые не давали полного определения недвижимого имущества, а лишь останавливались на выделении существенных признаков этого понятия или определении перечня ее объектов. В первые годы советской власти понятие «недвижимость» еще использовалось, но недолго. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. отказался от деления вещей по признаку недвижимости. В примечании к ст. 21 говорилось: «С отменой частной собственности на землю деление имущества на движимое и недвижимое имущество упразднено». В дальнейшем Закон РСФСР «О собственности в РСФСР», принятый 24 декабря 1990 г., учитывая произошедшие в экономике преобразования, конкретным образом изменил существовавшие в стране представления о собственности. В п. 3 ст. 7 указанного Закона использовался термин «недвижимое имущество», хотя легального определения еще не давалось. Основные положения данного Закона были развиты в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г., где четко проводилось деление имущества на движимое и недвижимое. В. А. Дозорцев отметил, что раньше Закон оперировал экономическими категориями основных и оборотных фондов. С юридической точки зрения эти категории не могут считаться до-

статочны четкими, ибо отнесение к той или иной категории определялось меняющейся экономической функцией вещи. Движимость и недвижимость — это достаточно стабильные категории, которые могут быть связаны с вполне определенным правовым режимом. И следовательно, заключает В. А. Дозорцев, введение этих категорий, апробированных мировой практикой, является существенным шагом вперед, необходимым в условиях четких рыночных отношений¹.

Наиболее весомый вклад в определение и состав недвижимости внес Гражданский кодекс РФ, который регламентирует правовой режим недвижимого имущества, а также определяет его объекты. Однако до настоящего времени вопросы правовой регламентации объектов недвижимости, критерии отнесения того или иного объекта к недвижимому имуществу остаются открытыми, и это связано в первую очередь с тем, что в российском законодательстве отсутствует формирование единого объекта недвижимости: земельный участок и находящиеся на нем здания, сооружения подпадают под разные правовые режимы. Это оказывает негативное влияние на гражданский и, в частности, коммерческий оборот. Правоприобретатели подобных объектов вынуждены дважды проходить процедуру оформления, что нерационально с экономической точки зрения. Несмотря на провозглашенный в Земельном кодексе РФ принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанной с ним недвижимости, надо отметить, что данный принцип носит декларативный характер и последовательно его реализовать не удалось в отличие от Германии. В Германии не возникает проблемы, что за чем следует — земельный участок за зданием или здание за земельным участком, потому что строения, прочно связанные с землей, не признаются самостоятельными объектами права, а образуют вместе с земельным участком единый объект².

Само понятие «правовой режим недвижимого имущества» в юридической литературе неоднозначно. Е. А. Киндеева пишет, что понятие правового режима имущества опосредуется через существование специфических правил осуществления лицом правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом³. Е. А. Суханов, говоря о правовых режимах

¹ Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Юрид. мир. 1997. № 8. С. 33.

² Калиниченко К. Ю. Правовой режим земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений в России и Германии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.-Петерб. гос. ун-т. СПб., 2016. С. 30.

³ Гражданское право : учебник / отв. ред. Е. А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 41.

различных объектов, отмечает, что специфика их правового режима базируется прежде всего на законодательно определенных ограничениях прав на рассматриваемые объекты (например, использование и передача вещей, ограниченных в гражданско-правовом обороте; ограничения по целевому характеру эксплуатации различных видов земель и т. п.), а также обусловленности правового режима субъектным составом конкретных правоотношений (например, принадлежность объектов гражданских прав, изъятых из оборота, к государственной собственности; определенный субъектный состав ряда сделок по переходу права собственности, например приватизации¹. На наш взгляд, правовой режим недвижимости — это порядок правового регулирования, выраженный в форме установления дозволений, запретов и ограничений, создающих особый объем прав и обязанностей субъектов по отношению к объекту недвижимости.

К существенным элементам правового режима недвижимого имущества относятся: 1) оборотоспособность, а именно возможность отчуждения такого имущества в результате сделок (например, в отношении земельных участков это определено ст. 27 Земельного кодекса РФ, а по другим объектам недвижимости такие характеристики законодательно не закреплены); 2) необходимость регистрации прав и сделок с недвижимым имуществом в случаях, когда это указано в законе; 3) необходимость совершения определенных процедур перед возникновением прав на недвижимое имущество (оценка, кадастровые работы и др.); 4) характер правоотношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением объектами недвижимого имущества, так как каждый объект недвижимости имеет самостоятельное законодательное регулирование; 5) эксплуатация объектов недвижимости носит комплексный характер, поскольку относится к различным отраслям законодательства: административному, гражданскому, земельному, жилищному, градостроительному, налоговому — и, с одной стороны, осуществляется в частно-правовом, дозволителем режиме, а с другой — такая деятельность осуществляется с учетом императивных норм, установленных государством; 6) вопросы, связанные с образованием (созданием) объекта недвижимости, критерии отнесения объекта к недвижимому имуществу; 7) целевой характер объектов недвижимости (каждый объект характеризу-

¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 6 ноября 2008 г. по делу № А43-7815/2008 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020 ; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 ноября 2012 г. по делу № А65-15041/2011 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020 ; Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № 3663/07 по делу № А57-12710/2004-4 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

ется своим целевым и хозяйственным назначением); 8) уникальность объекта недвижимости (не существует двух одинаковых объектов, у каждого — свой кадастровый номер и индивидуальные характеристики); 9) вопросы, связанные со взиманием налога (земельный налог и налог на имущество); 10) особый порядок охраны прав на недвижимость (например, мероприятия по охране земель) и др.

В соответствии со ст. 130, 132 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам (недвижимости) относятся объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, а именно земельные участки; участки недр; здания, сооружения (их части); жилые и нежилые помещения; машино-места; объекты незавершенного строительства; воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания; предприятие как имущественный комплекс (ПИК); единый недвижимый комплекс (ЕНК).

До 1 января 2007 г. (вступления в силу Водного и Лесного кодексов РФ) в состав объектов недвижимого имущества включались также обособленные водные объекты. До указанной даты многолетние насаждения и участки лесного фонда также являлись объектами недвижимого имущества и права на них подлежали государственной регистрации. Со вступлением в силу Лесного кодекса РФ понятие «участки лесного фонда» перестало использоваться и появилось новое понятие — «лесные участки». Как отмечает профессор, доктор юридических наук С. А. Боголюбов, привязка лесов к землям, на которых они расположены, придание лесам характера «принадлежности», следующей судьбе «главной вещи» — земельному участку, исключение лесов из перечня самостоятельных объектов недвижимости означают поворот и перемену концепции использования и охраны земель лесного фонда¹. Несмотря на то что лесной фонд был исключен из состава недвижимого имущества, существуют позиции в правоприменительной практике, согласно которым лесной фонд в настоящее время — тоже объект недвижимого имущества². Таким образом, обособленные водные объекты, леса и многолетние насаждения утратили статус объектов недвижимости, тем самым приобрели режим составных частей земельного участка.

Существенный вклад в формирование понятия объекта недвижимости внес Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной

¹ Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2008. С. 47; Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] / В. В. Залесский [и др.]; под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2007 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Горелова Е. Лесной фонд — тоже объект недвижимого имущества [Электронный ресурс] / Ом. отд. Упр. Росреестра по Ом. обл. URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/lesnoy-fond-tozhe-obekt-nedvizhimogo-imushchestva> (дата обращения: 05.03.2020).

регистрации недвижимости» (Закон о регистрации недвижимости), который вступил в силу 1 января 2017 г. (за исключением отдельных положений). Данный Закон направлен на ускорение процедуры оформления прав на недвижимость, а также создание Единого государственного реестра недвижимости и единой учетно-регистрационной системы. Согласно названному Закону кадастровый учет недвижимости и государственная регистрация прав были объединены в единую систему учета и регистрации, ныне называемую ЕГРН.

Законом о регистрации недвижимости не регулируются правоотношения, связанные с регистрацией прав: 1) на участки недр; 2) воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания, поскольку правовой режим данных объектов предусматривает их регулирование специальными федеральными законами. Данный закон включил в себя новые объекты недвижимости: машино-место и единый недвижимый комплекс. Таким образом, с 1 января 2017 г. машино-место получило статус объекта недвижимости. Интересно, что Минэкономразвития еще в 2015 г. допускало постановку некоторых машино-мест на кадастровый учет и оформление их в собственность как самостоятельных объектов. Это мнение касалось тех машино-мест, которые попадали под критерии помещения, например гаражные боксы.

Единый недвижимый комплекс — совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и др.), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь (ст. 133.1 Гражданского кодекса РФ). В то же время права на них должны быть зарегистрированы (что невозможно без учета в ЕГРН), поэтому они учитываются как сооружения.

ЕНК — это попытка создать сложный объект недвижимости, данный объект формально назван «единым», он не включает земельный участок, а это не соответствует главному принципу земельного законодательства: все что построено на земле, является составной частью земельного участка.

В России ЕНК всего около 700, а единых производственных комплексов более 187 тыс. Данный правовой институт не работает, потому что отсутствуют правила образования объектов недвижимости по аналогии с правилами образования земельных участков. Так, например, при разделе здания может получиться и здание, и помещение, и машино-место. Необходимо уточнить, что вещь имеет свое самостоятельное хозяйственное значение: вещь пригодна для оборота, имеет значимость для самосто-

ятельного использования, и в данное понятие не подпадают улучшения (заборы, дорожки и т. п.). Кроме того, зарегистрировать право собственности на ЕНК можно только после учета и регистрации прав на каждый объект, который входит в его состав, а это дорогостоящая и сложная процедура. Для того чтобы данный институт заработал, нужно исключить регистрацию как по старым объектам недвижимости, так и для вновь построенных. Все, что построено в границах земельного участка, является одной большой недвижимостью. Снесенные объекты вычеркиваются из ЕГРН, новые вносятся. Не нужно обращение в орган регистрации прав, не нужно уплаты госпошлины. Государство печется об этом в режиме информационного взаимодействия.

В настоящее время не решен вопрос о возможности создания ЕНК на чужих земельных участках, а это большинство линейных объектов. Можно создавать ЕНК на чужих участках, только если это однородная вещь (например, нельзя объединить газопровод и ЛЭП). До сих пор законодательно не урегулирован вопрос о том, относить инженерные коммуникации к объектам недвижимости в том или ином случае или нет.

Законом о регистрации недвижимости вводится термин «здание (строение)», что недопустимо, так как фактически идет отождествление различных понятий. Кроме того, понятие «строение» отсутствует в Гражданском кодексе РФ в качестве объектов недвижимости. В Законе о регистрации недвижимости указывается, что у здания может быть назначение (жилое или нежилое строение, садовый дом). Помимо этого, в тексте данного Закона появляется новый объект — объект индивидуального жилищного строительства (ИЖС), который также отсутствует в перечне объектов недвижимости, содержащихся в Гражданском кодексе РФ.

Существует также Градостроительный кодекс РФ, который не содержит понятия недвижимости, а оперирует терминами «объекты капитального и некапитального строительства», но по своему содержанию перечень объектов капитального строительства фактически совпадает с перечнем объектов недвижимости, содержащимся в Гражданском кодексе РФ. *Объект капитального строительства* — здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие). Исходя из данного определения, в составе недвижимости также есть понятие «строение», которое отсутствует в Гражданском кодексе РФ, но есть в Законе о регистрации недвижимости. А к примеру, Федеральный закон от 29 июля 2017 г. «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» № 217-ФЗ (Закон о ведении гражданами садоводства) говорит только о хозяйственных постройках, а не о хозяйственных строениях.

Таким образом, понятие строений в качестве объекта недвижимости изъято из Гражданского и Земельного кодексов РФ, однако строения остались в Градостроительном кодексе РФ в составе понятий «капитальные и некапитальные объекты строительства». Отсюда возникает коллизия правовых норм: как строение, не являющееся недвижимостью, может выступать в качестве капитального объекта строительства? Некапитальные постройки, в том числе строения, не подлежат регистрации в ЕГРН. При этом Налоговый кодекс РФ (часть вторая) предусматривает строения в качестве объектов налогообложения (ст. 378.2, 401, 406, 407). Возникает резонный вопрос: как можно взимать налог с объектов, не являющихся недвижимостью? Налоговый кодекс РФ говорит о том, что все жилые строения, расположенные на земельных участках для ведения огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, относятся к жилым домам (п. 2 ст. 401 Налогового кодекса РФ). Кроме того, в отношении жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, аналогичная ситуация, они признаются жилыми домами (п. 9 ст. 54 Закона о ведении гражданами садоводства). Фактически идет подмена понятий «строение» и «жилой дом».

При этом Закон о ведении гражданами садоводства оперирует понятием «хозяйственные постройки», которые не являются объектами недвижимости (это сараи, бани, гаражи, колодцы и т. п.), тогда как гражданское законодательство знает только понятие «самовольная постройка», а Закон о регистрации недвижимости говорит только о строениях (жилых строениях). У регистраторов возникают вопросы: как регистрировать хозяйственную постройку — как здание или как сооружение?

С 3 августа 2018 г. в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ внесены изменения, согласно которым отредактировано определение объекта капитального строительства и появилось определение некапитальных строений и сооружений. Сейчас объект капитального строительства — это любое здание и сооружение, за исключением улучшений. Вводя такую переменную, которой нет четкого законодательного определения, Градостроительный кодекс РФ вводит в заблуждение правоприменителей. Если потом постройку можно разобрать, то это получается отделимое улучшение, но как определить, кем это должно быть решено, пока такое регулирование остается за рамками закона? Как понять признак капитальности? Улучшения в данном контексте — это противопоставление капитальности. Получается, мы рассматриваем объект недвижимости с точки зрения трех аспектов:

1) сам объект недвижимости; 2) отдельные улучшения (это объекты некапитального строительства); 3) неотделимые улучшения (которые не имеют законодательного урегулирования).

Здесь нужно обратить внимание на то, что неотделимые улучшения (замощения, покрытия) не являются объектом капитального строительства, хотя судебная практика признавала, например, асфальтовое покрытие, тротуары недвижимостью¹. При этом есть постановление Верховного Суда о том, что замощение, в том числе гравием, не является объектом капитального строительства². Получается, что автомобильная дорога — это не сооружение, не объект капитального строительства, а объект транспортной инфраструктуры, в состав которого входят земельные участки, которые являются самостоятельным объектом кадастрового учета. Объектами недвижимости можно назвать искусственные дорожные сооружения, когда речь идет о пересечении автомобильной дороги с другими элементами местности, и обеспечивается это пересечение за счет мостов, трубопроводов, тоннелей, эстакад. В Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон об автомобильных дорогах) содержится определение автомобильной дороги: «это объект транспортной инфраструктуры», далее перечисляются конструктивные элементы: защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог. К конструктивным элементам отнесены дорожное полотно, дорожное покрытие, а покрытие — это неотделимое улучшение земельного участка, которое не является объектом капитального строительства.

Искусственные дорожные сооружения — вот здесь уже есть объекты, есть сооружения, которые действительно можно назвать объектами недвижимости в тех местах, где речь идет о пересечении автомобильной дороги с другими элементами местности, и обеспечивается это пересечение за счет мостов, путепроводов, тоннелей, эстакад и других подобных со-

¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 6 ноября 2008 г. по делу № А43-7815/2008 ; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 ноября 2012 г. по делу № А65-15041/2011 ; Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 17 мая 2007 г. № 3663/07 по делу № А57-12710/2004-4.

² О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации, 23 июня 2015 г., № 25 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

оружий. Вот это абсолютно точно тянет на объекты недвижимости. Все остальное: производственные объекты, элементы обустройства — сложно назвать объектами недвижимости, которые подлежат кадастровому учету.

На наш взгляд, из всего перечисленного к объектам недвижимости из состава автомобильных дорог, которые подлежат учету, можно стопроцентно отнести земельные участки и те инженерные сооружения, которые обеспечивают пересечение автомобильной дороги с другими элементами. Тем не менее многие предоставляют документы, называют дорогу «сооружением» в нарушение требования Закона об автомобильных дорогах. В ряде случаев этот объект и кадастровый учет проходит, и права на него регистрируются, но все это не соответствует федеральному законодательству. Понятна причина, по которой это все происходит: автомобильные дороги относятся к объектам градостроительной деятельности. В свое время в технической инвентаризации и техническом учете велся реестр именно объектов градостроительной деятельности.

В законодательстве содержится очень размытое определение — критерий отнесения вещи к недвижимости: «прочная связь с землей, при которой перемещение вещи без несоразмерного ущерба невозможно». Что такое «несоразмерный ущерб»? Можно практически любой дом разобрать и собрать в новом месте. К тому же суды указывают, что связь объекта с землей не является единственным признаком, по которому он может быть отнесен к недвижимости. И этот вопрос необходимо решать с учетом всех документов, имеющих отношение к спорному имуществу.

Сейчас нужно связать определение объекта недвижимости с объектом капитального строительства. Нельзя создать объект недвижимости не как объект капитального строительства, а с другой стороны, не может быть так, что в результате возведения капитального объекта не получится объекта недвижимости. Таким образом, для большинства объектов критерием отнесения к недвижимости является получение разрешения на строительство, а затем акт на ввод в эксплуатацию. Однако для ряда объектов таких документов не требуется, например для садовых домов.

Вводя два термина «объект недвижимости» и «объект капитального строительства», невозможно разграничить «настоящие» объекты капитального строительства от «ложных», которые являются улучшением земельного участка («составная часть участка»), из-за отсутствия ясности в вопросе, что является улучшением. К объектам капитального строительства не относятся такие сооружения, которые хотя и имеют прочную связь с землей, не требуют разрешения на строительство или декларации о начале строительства. Следовательно, под объектами капитального строительства нуж-

но понимать те здания и сооружения, которые строятся на основании разрешений на строительство (уведомлений) о начале строительства (письмо Минэкономразвития России от 12 февраля 2020 г. № Д23и-4183).

Далее существуют проблемы, связанные с формированием самостоятельных объектов недвижимости, а также с улучшением земельного участка. Для правоприменителей единственный способ отличить настоящий объект капитального строительства от ненастоящих (улучшений земельного участка) — это связать их с выдачей разрешения на строительство. Если требуется разрешение на строительство, значит, это полноценный объект капитального строительства, в данном случае все разборные и переносимые сооружения должны уйти в сторону, из них недвижимость никогда не получится. Самое большое — они будут улучшениями земельного участка. Градостроительный кодекс РФ говорит о том, что улучшения земельного участка не являются объектами капитального строительства, объектами некапитального строительства, а гражданское законодательство их с большей вероятностью считает неотделимыми улучшениями (составными частями) земельного участка.

Ранее мы выяснили, что элементы благоустройства не являются недвижимостью. К ним относятся: элементы озеленения (например, кустарники), малые архитектурные формы, газонные покрытия, тротуар, информационные щиты — это все относится к движимому имуществу. Размещение таких объектов осуществляется в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О местном самоуправлении». Размещение ограждений, которые в большинстве своем тоже не являются недвижимостью, — это способ обозначить свои границы, обезопасить свои права от третьих лиц. Ранее заборы попадали в план приватизации и автоматически регистрировались как недвижимость.

Указанный выше Закон о ведении гражданами садоводства (вступил в силу с 1 января 2019 г.) упразднил понятие «дача» и такой вид разрешенного использования земельного участка, как «дачное хозяйство / дачное строительство». В соответствии с данным законом земельные участки подразделяются на два типа: для садоводства и для огородничества. На садовых участках возможно строительство садовых (для временного проживания) и жилых домов (для постоянного проживания). Огородный земельный участок предназначен для отдыха граждан и (или) выращивания для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур.

Новый закон определяет понятие «объект индивидуального жилищного строительства» как объект недвижимости, к которому относятся отдельно стоящие здания высотой не более 20 м и не превышающие трех этажей, предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых нужд, связанных с их проживанием в таких зданиях. Данным законом предусмотрена возможность строительства на земельном участке, предназначенном для садоводства, как жилого, так и садового дома. Таким образом, введено новое понятие недвижимости «садовый дом» — это постройки для сезонного использования, предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании. Если площадь жилого или садового дома до 500 кв. м — нужно просто уведомить местные власти, а если постройка превышает 500 кв. м — необходимо разработать и согласовать проектную документацию, затем провести экспертизу, после этого получить разрешение на ввод в эксплуатацию. После окончания строительства нужно направить уведомление в местную администрацию.

Данный закон впервые вводит требования к государственной регистрации жилого дома на земельном участке для садоводства:

- 1) объект должен быть капитальным: должны быть прочные стены и фундамент, высота комнат не менее 2,5 м, а коридоров и мансард — 2,1 м;
- 2) объекты должны быть отдельно стоящими зданиями, состоять не более чем из трех надземных этажей и быть не выше 20 м;
- 3) необходимо наличие света, газа, отопления и воды;
- 4) у такого капитального объекта обязательно должен быть почтовый адрес (до принятия данного закона: прописку можно было получить только на дачах, расположенных в черте города).

Получается, что четыре федеральных закона вразрез с Гражданским кодексом РФ предусматривают новые объекты недвижимости: объект ИЖС, садовый дом и строение.

Помимо этого, суды при рассмотрении спорных категорий дел об отнесении объекта к недвижимости руководствуются положениями Классификатора основных фондов ОК 013-2014 (СНС 2008), принятого и введенного в действие приказом Росстандарта от 12 декабря 2014 г. № 2018-ст. (действует с 1 января 2017 г.). Классификатор включает следующие разделы: здания, сооружения, машины и оборудование, улучшения земельных участков. Данный документ закрепляет: 1) коммуникации внутри здания, которые нужны для его обслуживания, признаются составной частью этого здания; 2) оборудование, которое находится в здании и не предназначено для его обслуживания, не признается его частью; 3) оборудование, смонтированное на фундаменте, не является сооружением. К слову, в этом

прослеживается явное противоречие с позицией ФНС России, а также судебных органов, которые в ряде случаев ссылаются на наличие фундамента как на основание для отнесения объектов к недвижимому имуществу.

В настоящее время судебная практика по критериям отнесения того или иного имущества к недвижимому достаточно противоречива, и в основном критериями отнесения объектов к недвижимому имуществу являются:

1) *возможность перемещения объекта без ущерба назначению* (например, мини-павильон не является недвижимостью)¹;

2) *наличие у объекта фундамента* (тем не менее наличие заливного, бетонного фундамента у павильона однозначно не свидетельствует о наличии прочной связи с землей, при которой невозможно его перемещение без ущерба назначению)²;

3) *наличие у спорного имущества коммуникаций тепло-, водоснабжения, канализации и пр.*, а также принадлежность сооружения к капитальному зданию. Так, если к объекту подведены стационарные (а не временные) инженерные сети, подключенные к существующим муниципальным сетям энергоснабжения, то такой объект является недвижимостью)³;

4) *предназначение земельного участка, на котором расположен объект недвижимости* (суды могут признать объекты в качестве недвижимости только в случаях, если они изначально создавались в качестве таковых с получением разрешений на строительство, а также с соблюдением градостроительных норм и правил. Так, например, комплекс сооружений, предназначенных для защиты города от наводнений, а также автомобильной дороги по защитным сооружениям, не является недвижимостью, так как носит временный характер)⁴;

5) *наличие у объекта технического паспорта БТИ* (несмотря на наличие технического паспорта БТИ на площадки, покрытые асфальтом и обустро-

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14 февраля 2012 г. № А12-20796/2010 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 декабря 2011 г. № Ф03-5938/2011 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25 февраля 2011 г. № А27-24716/2009, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 15 января 2008 г. № Ф09-4441/07-С6 по делу № А60-865/2007 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 19 марта 2008 г. № А56-48327/2006 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

енные тротуарным покрытием из бетонной брусчатки, сам по себе не является достаточным основанием для отнесения имущества к недвижимости)¹;

б) государственная регистрация права на вещь не является обязательным условием для признания ее объектом недвижимости²;

7) дополнительным признаком недвижимой вещи является признак самостоятельности недвижимой вещи (в определении ВС РФ от 22 декабря 2015 г. по делу № 304-ЭС15-11476, А2718141/2014 при решении вопроса о признании вещи недвижимостью предлагалось представить доказательства возведения здания с получением разрешительной документации с соблюдением градостроительных норм и правил. В определении ВС РФ от 1 апреля 2019 г. № 309-ЭС19-2232 было указано, что дополнительным признаком недвижимой вещи является признак самостоятельности недвижимой вещи. Указанные выводы ВС РФ свидетельствуют о наличии одного критерия признания объекта недвижимостью и объектом капитального строительства: наличие разрешения (уведомления) о строительстве и возможности быть отдельным предметом в гражданском обороте).

Регистрация прав и сделок с недвижимым имуществом представляет собой основной, ведущий элемент правового режима недвижимости. Поэтому, с одной стороны, правовая модель регистрации должна вписываться в общую концепцию правового регулирования недвижимости, а с другой стороны, все законодательные решения в области недвижимости должны приниматься с учетом действующей системы регистрации прав, поскольку только при соответствии этой системе они могут быть реализованы.

Несмотря на наличие нескольких федеральных законов, регулирующих правовой режим недвижимости, их состав, очевидно, что правовой статус недвижимости нуждается в дальнейшем совершенствовании для устранения основных недостатков, существующих в настоящее время:

1) нечеткие признаки недвижимости — «неразрывная связь с землей» (например, некоторые машино-места и помещения не имеют неразрывной связи с землей, только опосредованно через здание, поэтому такой критерий для помещений является сомнительным; кроме того, отдельные инженерно-технические коммуникации признаются недвижимостью в судебном порядке, а в других случаях — нет), наличие в деловом обороте и судебной

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Приволжского округа от 10 июля 2012 г. № А65-5399/2011 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

² Определение Верховного Суда от 30 сентября 2015 г. № 303-ЭС15-5520 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020 ; О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ.

практике дополнительных признаков (например, фундамент, стены, подключение к стационарным инженерно-техническим коммуникациям);

2) отсутствие соотношения между объектом капитального строительства и объектом недвижимости — что строим в итоге, какой объект получается в результате строительства;

3) невозможность использования такого инструмента ЕНК ввиду затратности данной процедуры, отсутствия четких критериев делимости (преобразования) объектов недвижимости, невключения земельного участка в состав ЕНК, а также необходимости учета и регистрации на каждый объект в составе ЕНК;

4) непригодность для оборота существующих сложных вещей — предприятий, имущественных комплексов, производственных комплексов, невозможность их преобразования в признаваемые Гражданским кодексом РФ индивидуально определенные вещи;

5) отсутствие порядка образования недвижимости, как это есть в отношении земельных участков, установленных в Земельном кодексе РФ.

В настоящее время в целях определенности в вопросах отнесения имущества к недвижимости Минэкономразвития России разработало законопроекты «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации в части совершенствования законодательства о недвижимом имуществе» (далее — Законопроект о недвижимом имуществе), а также проект «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях приведения их в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации». Документ уже внесен в Правительство РФ. Целью проектов, как это следует из их содержания и пояснительных материалов, является внедрение в российское гражданское право так называемой концепции единого объекта недвижимости. Постройки (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства) могут признаваться самостоятельными вещами только в случаях, когда в соответствии с законом за лицом, не являющимся собственником участка, но возведшим постройку с согласия собственника, признается возможность приобретения права собственности на постройку, возведенную на чужой земле (например, аренда).

В проект также включено правило о том, что если право собственности на земельный участок и на здание на нем принадлежат одному лицу, то здание как недвижимая вещь прекращает свое существование и становится составной частью соответствующего земельного участка. Приведение ЕГРН в соответствие тем изменениям, которые повлечет принятие данного закона, в том числе в отношении формирования единого объ-

екта — земельного участка, составными частями которого могут являться здания и сооружения, предполагается осуществить в течение пятилетнего переходного периода. Таким образом, внедрение единой модели объекта недвижимого имущества должно значительно упростить его оборот и регламентацию правовых вопросов, связанных с его учетом и регистрацией.

В настоящее время возникают споры о квалификации объектов в качестве недвижимости, в том числе для целей налогообложения. Чаще всего это касается объектов, обладающих признаками сооружений: трансформаторная подстанция, тепловые сети и др. Поэтом цель данного законопроекта состоит в том, чтобы уточнить понятие объекта недвижимости, увязать его с иными понятиями, используемыми в других отраслях законодательства: «объект капитального строительства», «строение», «здание», «сооружение»; уточнить правовое регулирование в отношении единого недвижимого комплекса, предприятия, сложной и неделимой вещи; установить порядок образования нового объекта недвижимости.

Предлагаемые признаки недвижимости:

- 1) неразрывная связь с землей для всех объектов недвижимости, кроме помещений и машино-мест;
- 2) самостоятельное хозяйственное значение — для судебных органов;
- 3) наличие зарегистрированного права — для потребителя;
- 4) технические показатели или связь с объектом капитального строительства — для специалистов, в том числе для регистраторов.

Предлагаемое соотношение недвижимости и объекта капитального строительства:

- 1) объект капитального строительства после стройки должен стать недвижимостью или стать ее «родителем» (многоквартирный дом, дома блокированной застройки);
- 2) во время возведения объект капитального строительства становится недвижимостью в обороте;
- 3) временные и вспомогательные постройки не являются недвижимостью и объектами капитального строительства, объектом недвижимости будет признаваться только то, что требует разрешения на строительство.

Что станет с «недвижимостью»?

- пока здание или сооружение не зарегистрировано в качестве отдельной вещи, оно является улучшением, составной частью земельного участка;
- если постройка не может стать недвижимостью, то она становится отделимым или неотделимым улучшением участка (составная часть земельного участка);
- отделимые улучшения — это то, что можно отделить от вещи без взаимного ущерба (временные строения);

- неотделимые улучшения — это всегда составные части вещи, к которой они прикреплены и следуют за ней в обороте, а отделимые следуют, если иное не закреплено в договоре;

- оборудование и станки, вопрос их отнесения к недвижимости пока открыт, так как это скорее политический вопрос, связанный с налогообложением. Здесь нужно дать небольшое пояснение. Исходя из анализа законопроекта о недвижимом имуществе, если дорожку нельзя зарегистрировать, то она становится неотделимым улучшением земельного участка, а неотделимые улучшения следуют судьбе участка. В Гражданском кодексе РФ есть понятия «главная вещь» и «принадлежность», таким образом, электричество, канализация, водопровод — это улучшение, а в производственной сфере наоборот, станки — это основная вещь, а здание, сооружение — это принадлежность.

С 1 января 2013 г. в Налоговый кодекс РФ были внесены поправки: налог не берется с тех станков, которые не являются недвижимостью. Есть позиция Минпромторга России как федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию промышленной политики, который считает необоснованным отнесение оборудования, машин и иных основных средств промышленного производства к недвижимому имуществу (письмо от 23 марта 2018 г. № ОВ-17590/12 «По вопросу квалификации объектов основных средств промышленного производства»). В дальнейшем ФНС России назвало два критерия отнесения имущества к недвижимости: 1) наличие прочной связи объекта с землей (например, сооружение объекта на монолитном железобетонном фундаменте, функциональное или технологическое соединение этого объекта с другими объектами подземными коммуникациями (кабельными электролиниями, проложенными в подземных траншеях и т. п.)); 2) перемещение объекта невозможно без несоразмерного ущерба его назначению (в том числе способность объекта выступать в гражданском обороте в качестве отдельного объекта гражданских прав (в отличие от объектов, выполняющих исключительно обслуживающую (вспомогательную) функцию по отношению к объектам недвижимости, включая земельные участки, здания, сооружения); 3) наличие у объекта самостоятельных полезных свойств, которые могут быть использованы в экономической деятельности независимо от земельного участка, на котором он находится (письмо от 28 августа 2019 г. № БС-4-21/17216). Кроме того, с 1 января 2020 г. вступили в силу изменения в гл. 30 «Налог на имущество организаций», которые предусматривают исключение движимого имущества из состава объектов налогообложения по налогу на имущество (п. 19 ст. 2 Федерального закона от 3 августа 2020 г. № 302-ФЗ).

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, при решении вопроса о том, является ли имущество (в частности, производственное оборудование) движимым или недвижимым для целей налогообложения налогом на имущество организаций, принципиальным является вопрос, выполняет ли такое имущество какую-либо самостоятельную функцию или оно предназначено только для обслуживания недвижимой вещи (здания, сооружения и т. д.), а не наличие у объекта тесной физической связи со зданием, сооружением или иной недвижимостью и способности функционировать только в такой взаимосвязи¹.

Пока данный политический вопрос не урегулирован. Таким образом, на наш взгляд, станки – это все-таки движимое имущество, однако без урегулирования налоговых моментов этот вопрос пока остается открытым.

Недостатки ЕНК и пути их исправления:

1) ЕНК в настоящее время не включает земельный участок – путь решения: можно включить, это обсуждается на стадии законопроекта;

2) до включения зданий и сооружений в ЕНК их нужно зарегистрировать – путь решения: в ЕНК можно включить без предварительной регистрации, в том числе вновь построенные;

3) не решен вопрос о ЕНК в отношении сооружений на чужих участках (газопроводы, линии связи и т. п.) – путь решения: разрешено создавать ЕНК для линейных объектов на чужих земельных участках;

4) в настоящее время ЕНК нельзя разделить или уменьшить – путь решения: ЕНК образуется, меняется как угодно собственнику;

5) нужно доказывать технологическую связь всех входящих в ЕНК сооружений (каким образом – не решено) – путь решения: нет необходимости правообладателю это доказывать.

Непригодность к обороту предприятия как недвижимости:

1) включает как недвижимость, так и движимость (права), что невозможно отразить в ЕГРН, сведения ЕГРН о предприятии не всегда полные – путь решения: исключить предприятия из перечня недвижимых вещей;

2) не решен вопрос об изменении состава предприятия (его раздела, изменения) – путь решения: предприятие – условно сложная вещь только для целей сделки, т. е. одновременная сделка в отношении всех перечисленных вещей (прав);

3) слишком сложное оформление (сначала регистрация сделки, потом регистрация перехода права) – путь решения: в составе предприятий могут быть и ЕНК, и другие объекты недвижимости.

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2019 г. № 307-ЭС19-5241 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

Преобразование недвижимости в переходных положениях:

1) производственно-технологические комплексы, имущественные комплексы и подобные не имеют правил описания и оборота, т. е. не признаются недвижимостью по Гражданскому кодексу РФ – вводится правило о том, что все сложные объекты недвижимости признаются ЕНК (вне зависимости от прав на земельный участок), зарегистрированное в ЕГРН предприятие признается ЕНК в части недвижимости, входившей в состав предприятия;

2) что будет с вещами, не признаваемыми недвижимостью? Собственник «недвижимости» может исключить о них сведения из ЕГРН, они будут являться улучшениями земельного участка.

Кроме того, ряд авторов законопроекта о недвижимом имуществе предлагают считать здания, сооружения, объекты незавершенного строительства улучшениями земельного участка. Полагаем, такая точка зрения нецелесообразна, поскольку в одних случаях объекты, расположенные на земельных участках, могут считаться улучшениями, повышающими инвестиционную привлекательность объекта, дающими его владельцу дополнительные преимущества, а в других эти же здания и сооружения будут создавать препятствия для эксплуатации земельного участка по его назначению, таким образом понижая его инвестиционную привлекательность для инвесторов и кадастровую стоимость (например, расположение нефтепровода на земельном участке, предназначенном для жилой или садовой застройки, существенно понизит его стоимость и затруднит использование).

Таким образом, в настоящее время в определении недвижимости и ее составе существует ряд проблем: 1) в Законе о регистрации недвижимости есть понятие «строение», «жилое строение», однако понятие «хозяйственная постройка», предусмотренное Законом о ведении гражданами садоводства, отсутствует, соответственно, непонятно, как регистрировать данный объект – как здание или как сооружение; 2) нет единства в наименовании хозяйственных построек, строений, сооружений, гаражей; 3) автомобильная дорога, а также элементы благоустройства и неотделимые улучшения не являются недвижимостью; 4) «строение» не является недвижимостью, данное понятие отсутствует в Гражданском и Земельном кодексах РФ, однако может выступать объектом капитального и некапитального строительства и быть предметом налогообложения; 5) должны быть законодательно разработаны и закреплены критерии отнесения того или иного объекта к недвижимости, потому что в настоящее время единственный критерий «прочная связь с землей» не является достаточным основанием для признания вещи недвижимостью, что подтверждается судебной практикой; 6) необходимо

разработать порядок образования или преобразования одних объектов недвижимости из других, а также требования к вновь образуемым объектам недвижимости; 7) возможность исключения объектов из ЕГРН, которые по сути своей не являются недвижимостью. По данной позиции ведутся споры, кто может произвести такое исключение: орган регистрации прав или только правообладатель такой «недвижимости».

Мы приходим к выводу, что в перспективе право на землю должно «поглощать» все права на здания, сооружения. Должны исчезнуть миллионы «объектов недвижимости» как самостоятельных вещей.оборот станет легче, проще, в договоре не надо упоминать здания, сооружения, упростится налогообложение: несколько миллионов объектов недвижимости должны в перспективе стать «улучшением» земельного участка.

Указанные законопроекты должны обеспечить условия для создания и повышения эффективности гражданского оборота единого объекта недвижимости, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

4.6. Совершенствование правового регулирования обращения с объектами растительного мира как направление развития природоресурсного законодательства

Понятие «обращение с объектами растительного мира» введено в законодательство Республики Беларусь с принятием Закона от 14 июня 2003 г. «О растительном мире» № 205-3 (далее – Закон «О растительном мире»). Содержание этого ключевого для данного закона понятия по мере правоприменения трансформировалось, поэтому определение его соответствия действительным общественным отношениям, возникающим по поводу объектов растительного мира, представляется актуальным как с позиций науки экологического права, так и с точки зрения оптимальности правового регулирования соответствующих видов деятельности.

Для понимания того, какое содержание вкладывает законодатель в термин «обращение с объектами растительного мира», необходимо определить сам объект обращения – растительный мир, который в сравнении, например, с таким объектом, как леса, стал предметом правового регулирования совсем недавно. Введение в научную литературу понятия «растительный мир» происходило постепенно путем дифференциации сло-

жившихся в праве понятий, и в первую очередь таких, как «лес», «лесные ресурсы», «биологическое разнообразие», «биологические ресурсы», что послужило появлению новых категорий, в том числе связанных с обращением объектов растительного мира. Исследование перечисленных выше объектов экологических отношений и их юридически значимых особенностей проводилось такими учеными, как С. А. Балашенко¹, А. И. Бобылев², А. Б. Искоян³, О. И. Крассов⁴, Е. В. Лаевская⁵, Е. Л. Минина⁶, Г. Н. Полянская⁷, И. С. Шахрай⁸, И. Шевердина⁹ и др. Так, работы Г. Н. Полянской, относящиеся к 50–70 гг. XX в., посвящены вопросам права государственной собственности на леса, но уже в этот период она выделяет зеленые насаждения в самостоятельный объект правовой охраны. В кандидатской диссертации А. Б. Искоян, подготовленной в 1985 г., исследуется правовое регулирование охраны и использования растительного мира (нелесной растительности).

В белорусской юридической науке правовому режиму растительного мира вне лесов впервые уделено внимание в учебном пособии «Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов», изданном в 1992 г. под редакцией А. И. Бобылева, хотя в этот период правовой режим растительного мира отдельным нормативным актом (за

¹ *Балашенко С. А.* Правовые основы управления лесным хозяйством Республики Беларусь : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Белорус. гос. ун-т. Минск, 1992.

² *Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов* : учеб. пособие / А. И. Бобылев [и др.] ; под ред. А. И. Бобылева. Минск, 1992.

³ *Искоян А. Б.* Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Ереван, 1985.

⁴ *Крассов О. И.* Право лесопользования в СССР. М., 1990.

⁵ *Лаевская Е. В.* Организационно-правовое обеспечение охраны лесов в Республике Беларусь : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Моск. юрид. акад. М., 1994.

⁶ *Минина Е. Л.* Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журн. рос. права. 2016. № 5. С. 108–116.

⁷ *Полянская Г. Н.* Право государственной собственности на леса // Избранное / сост.: С. А. Боголюбов, Э. Н. Мухина. М., 2010. С. 17–279.

⁸ *Шахрай И. С.* Право специального лесопользования / Нац. акад. наук Беларуси. Минск, 2006 ; *Ее же.* Становление законодательства Республики Беларусь о растительном мире // Экол. право. 2005. № 5. С. 29–33.

⁹ *Шевердина И.* Правовая охрана растительного мира в населенных пунктах Украины // *Legea si Viata*. 2014. № 4. С. 153–157.

исключением нормы ст. 5 Лесного кодекса Белорусской ССР) не устанавливался. Среди современных научных работ по данной проблематике следует выделить статью И. С. Шахрай, посвященную вопросам обращения с объектами растительного мира¹.

Закон «О растительном мире» не закрепляет круг общественных отношений, входящих в его предмет, а показывает его при помощи ст. 2, которая приводит в общем виде законодательство, регулирующее отношения по охране и использованию растительного мира, а также иные отношения, так или иначе связанные с обращением с объектами растительного мира, например «отношения в области обращения с объектами растительного мира, входящими в лесной фонд» с отсылкой к лесному законодательству; «отношения в области карантина и защиты растений» — к законодательству в области карантина и защиты растений и т. д.

Наиболее полной, охватывающей большинство видов воздействия на растительный мир, безусловно, является категория «обращение с объектами растительного мира», в содержание которой согласно ст. 1 Закона «О растительном мире» включена «деятельность, связанная с охраной, защитой, воспроизводством, содержанием, изъятием, удалением или пересадкой объектов растительного мира и пользованием ими, а также с озеленением». Преамбула к Закону «О растительном мире» определяет в качестве его предмета «охрану, защиту, воспроизводство, содержание, изъятие, удаление, пересадку объектов растительного мира и пользование ими, а также озеленение». При этом законодатель не дает значения понятия «обращение», а лишь предлагает перечень видов деятельности или круг общественных отношений, данным понятием охватываемых, применительно к такому компоненту природной среды, как растительный мир.

Анализ зарубежного законодательства показывает, что понятие «обращение с объектами растительного мира» в нем не применяется. В отношении этого компонента природной среды, как правило, приняты и действуют нормы в части охраны и рационального использования, например Закон Кыргызской Республики от 20 июня 2001 г. № 53 «Об охране и использовании растительного мира», либо охраны, рационального использования и воспроизводства растительного мира (законы «О растительном мире» Республики Молдова от 8 ноября 2007 г. № 239-XVI, Украины от 9 апреля 1999 г. № 591-XIV, Туркменистана от 4 августа 2012 г. № 309-IV).

¹ Шахрай И. С. Обращение с объектами растительного мира: проблемы правового регулирования // Проблемы развития юридической науки и совершенствования практики правоприменения : сб. науч. тр. / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2005. С. 233–243.

В ряде государств, например Республике Казахстан и Российской Федерации, законодательных актов, устанавливающих правовой режим растительного мира, не принято. Хотя отдельные субъекты Российской Федерации приняли законы, регулирующие правовой режим объектов растительного мира вне лесов: такие нормативные правовые акты приняты в Республике Башкортостан (Закон от 10 марта 2000 г. № 53-З «О растительном мире»), Республике Крым (Закон от 25 декабря 2014 г. № 50-ЗРК/2014 «О растительном мире»).

Таким образом, изучение понятия «обращение с объектами растительного мира», определение его оптимального правового содержания представляет интерес как с научной точки зрения, так и для перспектив восприятия белорусского опыта правового регулирования отношений, объектом которых является растительный мир как компонент природной среды. Проанализируем содержание понятий, включаемых в эту категорию. Согласно ст. 1 Закона «О растительном мире» *охрана объектов растительного мира* – комплекс мероприятий, направленных на сохранение пространственной, видовой и популяционной целостности объектов растительного мира, их численности, ресурсного потенциала и продуктивности, предотвращение их повреждения, уничтожения или иного вредного воздействия на них. *Воспроизводство* – естественный (регулируемый и нерегулируемый) или искусственный процесс возобновления объектов растительного мира, восстановления их качественных характеристик. *Изъятие объектов растительного мира* – связанное с использованием объектами растительного мира отделение растений от среды их произрастания и (или) частей от растений. *Удаление* – не связанное с использованием объектами растительного мира отделение растений от среды их произрастания и (или) частей от растений, влекущее утрату жизнедеятельности этих растений. *Пересадка объектов растительного мира* – не связанное с использованием объектами растительного мира отделение растений от среды их произрастания, их перемещение и посадка с последующим сохранением жизнедеятельности. *Пользование* – использование объектов растительного мира или их свойств при осуществлении экономической и иной деятельности. *Озеленение* – комплекс мероприятий по созданию и содержанию насаждений, выполняющих санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции.

Мы видим, что в понятие «обращение с объектами растительного мира» включены как общественные отношения по использованию объектов растительного мира, т. е. имеющие экономическое содержание, так и отношения, связанные с охраной, защитой, воспроизводством растительного

мира, которым присуще выраженное природоохранное наполнение. Кроме того, в понятие «обращение» входят такие виды деятельности, как удаление, изъятие, пересадка объектов растительного мира и озеленение, которые содержательно не могут быть включены ни в природопользование, ни в охрану природной среды. При этом в Законе «О растительном мире» не раскрыты такие понятия, входящие в категорию «обращение с объектами растительного мира», как «защита» и «содержание». Обратимся к иному законодательному акту, который на протяжении многих лет (вплоть до принятия в 2003 г. Закона «О растительном мире») определял правовой режим этого объекта экологических отношений – Лесному кодексу Республики Беларусь. В нем понятие «защита» применительно к лесам раскрывается, что дает нам основания для рассмотрения данного понятия в целях формирования термина, применимого к растительному миру как объекту экологических отношений. Защита лесов согласно ст. 1 Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-3 (далее – Лесной кодекс) – «лесохозяйственные мероприятия, направленные на предупреждение повреждения или ухудшения состояния лесов, снижение потерь лесных ресурсов *в результате воздействия вредителей и болезней лесов*, неблагоприятных факторов окружающей среды, хозяйственной и иной деятельности». В этом смысле защита лесов, безусловно, отличается от их охраны, понимаемой как лесохозяйственные мероприятия, направленные на предупреждение лесных пожаров, незаконных рубок, загрязнения лесов, иных нарушений лесного законодательства.

Таким образом, *защита* таких объектов, как лес, растительный мир, которые как совокупность живых организмов (растений) могут быть подвержены воздействию вредителей и болезней, представляет собой вид фитосанитарной деятельности (фитосанитарного контроля). Именно в таком контексте понятие «защита растений» содержится в Законе Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. № 77-3 «О карантине и защите растений» (Закон «О карантине и защите растений»), в котором, однако, в ч. 3 ст. 2 есть отсылка к Закону «О растительном мире» о том, что отношения в области защиты от вредителей и болезней объектов растительного мира, не входящих в лесной фонд, регулируются законодательством об охране и использовании растительного мира.

Какого рода фитосанитарные меры применимы при защите растений, определено в Законе «О карантине и защите растений», в котором под защитой растений понимается «правовой режим, предусматривающий систему мер по борьбе с особо опасными вредными организмами и порядок обращения со средствами защиты растений». Ведущим способом защиты

растений признается обеспечение карантинной фитосанитарной безопасности как состояния защищенности территории Республики Беларусь от рисков, возникающих при проникновении и (или) распространении болезней растений (патологические процессы в клетках, органах, целом растении, происходящие под влиянием возбудителей болезней (вирусы, бактерии, микоплазмы, грибы и др.) или неблагоприятных условий среды произрастания).

Очевидно, что понятие «охрана объектов растительного мира», приведенное в ст. 1 Закона «О растительном мире», содержит правовую неопределенность, поскольку не позволяет отграничить меры охраны растительного мира от его защиты. При этом даже по названию гл. 4 «Охрана, карантин и защита объектов растительного мира» этого закона видно, что охрана и защита растительного мира имеют различное содержание. Как было показано выше, охрана как категория эколого-правовой науки включает деятельность, направленную на предупреждение и пресечение нарушений законодательства и применение мер юридической ответственности, что подтверждается содержанием ст. 18 Закона «О растительном мире», включающей меры охраны, такие юридически значимые действия, как нормирование в области обращения с объектами растительного мира, установление ограничений и запретов в отношении отдельных объектов растительного мира земельных участков, на которых они произрастают, а также на водопользование и лесопользование, предупреждение и пресечение самовольного пользования и других нарушений установленного порядка пользования объектами растительного мира и др.

Статья 25 Закона «О растительном мире» связывает защиту объектов растительного мира с карантинными мероприятиями, в то время как Закон «О карантине и защите растений», хотя и содержит такую связку в своем названии, демонстрирует, что защита растений – это не только карантинные, но и иные фитосанитарные мероприятия, входящие в правовой режим, которые предусматривают *систему мер* по борьбе с особо опасными вредными организмами и *порядок обращения со средствами защиты растений*, например учет и надзор в области защиты растений (ст. 25, 27 Закона «О карантине и защите растений»), создание и функционирование фонда данных по защите растений на основе фитосанитарных наблюдений (ст. 26), а также разработку и применение средств защиты растений на соответствующей научной основе (ст. 19, 37). Главной задачей защиты объектов растительного мира, таким образом, становится предупреждение повреждения или уничтожения объектов растительного мира вредителями и болезнями.

Юридически значимыми мерами защиты растений, согласно ст. 25 Закона «О растительном мире», признаются: профилактика и своевременное выявление вредителей и болезней объектов растительного мира и борьба с ними способами и с соблюдением технологий, которые обеспечивают улучшение состояния объектов растительного мира; недопущение распространения вредителей и болезней растений; информирование о фактах массового повреждения или уничтожения объектов растительного мира вследствие действия вредителей или болезней.

Таким образом, полагаем необходимым разграничение в Законе Республики Беларусь «О растительном мире» понятий «охрана объектов растительного мира» и «защита объектов растительного мира», для чего требуется в ст. 1 названного Закона включить термин «защита объектов растительного мира» и дать его определение, одновременно уточнив содержание понятия «охрана объектов растительного мира».

Понятие «содержание объектов растительного мира» в Законе «О растительном мире» включено в термин «озеленение», который определяется как «комплекс мероприятий по созданию и содержанию насаждений, выполняющих санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции. Одно из значений слова «содержание» – это «обеспечение поддержания существования»¹. В таком понимании в ст. 9 Закона «О растительном мире» в круг обязанностей пользователей объектами растительного мира включено обеспечение сохранности объектов растительного мира, если их изъятие, удаление или пересадка не разрешены, осуществление их содержания и воспроизводства.

В соответствии со ст. 14 Закона «О растительном мире» содержание объектов растительного мира, произрастающих на землях общего пользования, входит в компетенцию местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Согласно ст. 33 Закона «О растительном мире» правила содержания озелененных территорий устанавливаются Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Однако такой нормативный правовой акт не принят. В какой-то мере его заменяют Правила благоустройства и содержания населенных пунктов, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 ноября 2012 г. № 1087. Согласно этому документу содержание (эксплуатация) озелененных территорий

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1990. С. 741.

и объектов озеленения возлагается на специализированные организации по озеленению, которыми являются организации, осуществляющие мероприятия по строительству.

Содержанию также подлежат противоэрозионные и придорожные насаждения, которые согласно ст. 33-2 Закона «О растительном мире» создаются при возведении, реконструкции мелиоративных систем (их частей) и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, реализации проектов внутрихозяйственного землеустройства, иной проектной документации (противоэрозионные насаждения). Придорожные насаждения создаются при возведении, реконструкции, капитальном ремонте и содержании железнодорожных путей общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, реализации проектной документации. Таким образом, содержание объектов растительного мира в законодательстве не рассматривается в качестве самостоятельного элемента категории «обращение с объектами растительного мира», хотя в значении «обеспечение, поддержание существования объектов растительного мира» применяется в отношении так называемых озелененных территорий и в этом смысле осуществляется с целью сохранения таких территорий.

Полагаем, что включение этого вида деятельности в понятие «обращение с объектами растительного мира» предполагает определение его как правовой категории в Законе «О растительном мире» либо исключение из понятия «обращение с объектами растительного мира» как поглощаемого иными его составными частями, такими, например, как охрана, защита, воспроизводство объектов растительного мира, что представляется нам предпочтительным.

Удаление как форму обращения законодатель определяет как «не связанное с использованием объектами растительного мира отделение растений от среды их произрастания и (или) частей от растений, влекущее утрату жизнедеятельности этих растений». Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира и разрешений на пересадку объектов растительного мира, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 2011 г. № 1426 (в редакции от 14 декабря 2016 г. № 1020), трактует данное понятие с позиций, которые также не обуславливают эту форму обращения последующим использованием изъятых объектов растительного мира, хотя и не исключают возможности такого использования. Целью удаления, согласно п. 5 данного Положения, является: а) наличие обстоятельств, при которых объекты растительного мира препятствуют осуществлению эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, использованию земельных участков по це-

левому назначению; б) необходимость ухода за насаждениями, замены деревьев малоценной породы, насаждений, теряющих средообразующие, водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические функции, как обстоятельство, препятствующее эксплуатации придорожных насаждений.

Закон «О растительном мире», равно как и Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира и разрешений на пересадку объектов растительного мира, различает понятия «удаление», «изъятие», а также «пересадка» объектов растительного мира, определяя последнее как «не связанное с пользованием объектами растительного мира отделение дикорастущих растений от среды их произрастания с последующим сохранением их жизнедеятельности». Изъятие объектов растительного мира имеет характерным признаком отделение дикорастущих растений от среды их произрастания и (или) частей от дикорастущих растений, которое связано с пользованием объектами растительного мира. Объединяющим признаком для названных выше видов обращения с объектами растительного мира (удаление, изъятие, пересадка) является отделение дикорастущих растений от среды их произрастания.

Озеленение как форма обращения с объектами растительного мира, включающая «комплекс мероприятий по созданию и содержанию насаждений, выполняющих санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции», представляет собой частный случай создания и поддержания природно-антропогенных объектов. Таковыми согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982 «Об охране окружающей среды» признаются природно-антропогенные объекты второго типа, т. е. созданные человеком, обладающие свойствами природного объекта и имеющие рекреационное и защитное значение в отличие от природно-антропогенных объектов первого типа, представляющих собой «природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности».

В результате процесса озеленения возникают так называемые озелененные территории, «на которых проведено озеленение и (или) в границах которой компактно произрастают растения, используемые в целях озеленения». Законом «Об охране окружающей среды» природно-антропогенные объекты включены в состав природной среды наряду с компонентами природной среды и природными объектами. При этом само озеленение согласно ст. 33 Закона «О растительном мире» осуществляется «в соответствии с законодательством об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, о коммунальном хозяйстве и об охране и использовании растительного мира».

Согласно ч. 3-5 ст. 33 Закона «О растительном мире» «правила проектирования и устройства озеленения устанавливаются Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь (Минстройархитектуры) по согласованию с Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь (Минжилкомхоз) и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды)». Так, приказом Минстройархитектуры от 20 декабря 2007 г. № 416 утвержден Технический кодекс установившейся практики «Благоустройство территорий. Озеленение. Правила проектирования и устройства» (ТКП 45-3.02-69-2007 (02250)). К этому техническому нормативному правовому акту отсылает постановление Минжилкомхоза от 29 декабря 2004 г. № 40, которым утверждена Инструкция о порядке государственного учета объектов растительного мира, расположенных на землях населенных пунктов, и обращения с ними. Кроме того, при озеленении населенных пунктов установлено соблюдение требований ТКП «Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки» (ТКП 45-3.01-116-2008 (02250)), утвержденного приказом Минстройархитектуры от 28 ноября 2008 г. № 439 (ТКП 45-3.01-116-2008 (02250)), ТКП «Улицы населенных пунктов. Строительные нормы проектирования» (ТКП 45-3.03-227-2010 (02250)), утвержденного приказом того же министерства от 17 декабря 2010 г. № 485. И только нормативы в области озеленения устанавливаются Минприроды. Так, постановлением этого республиканского органа государственного управления от 18 июля 2017 г. № 5 Т утверждены экологические нормы и правила (ЭкоНиП 17 января 06-001-2017) «Охрана окружающей среды и природопользование. Требования экологической безопасности», к числу которых отнесены Требования к размещению, проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию, эксплуатации и выводу из эксплуатации различных объектов, в частности: нормативы озелененности территорий в населенных пунктах (таблица Б.4); нормативы озелененности парков, скверов, бульваров (таблица Б.5); нормативы обеспеченности населения озелененными территориями в населенных пунктах (таблица Б.6). Письмом Минстройархитектуры от 21 июня 2017 г. и Минприроды от 19 июня 2017 г. № 02-2-05/8057/10-9/1518 даны рекомендации по разработке схем озелененных территорий.

Мы обращаем внимание, что Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» включает в понятие «благоустройство объекта строительства», осуществляемое в целях приведения территории в состояние, пригодное для эксплуатации зданий, сооружений, инженерных и транспортных

коммуникаций, также «создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, формирование полноценной, эстетически выразительной среды обитания».

В юридической науке М. В. Красновой и Т. И. Макаровой обосновывается, что окружающая среда является собой «интегрированный объект правовых отношений, сложную природно-социальную систему», в которой есть «объекты, не наделенные признаком естественного происхождения, но которые, находясь в составе окружающей среды, подлежат эколого-правовому регулированию — это природно-антропогенные объекты и антропогенные объекты»¹.

Мы обращаем внимание на то обстоятельство, что природно-антропогенные объекты (к которым, безусловно, относятся и озелененные территории), не наделенные признаком естественного происхождения, также подлежат охране, т. е., следуя норме ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды», «сохранению и восстановлению, рациональному использованию, воспроизводству, предотвращению вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации ее последствий». Эта деятельность затрагивает сами озелененные территории, но не процесс их создания — «озеленение», рассматриваемое как «комплекс мероприятий по созданию и содержанию насаждений, выполняющих санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции».

Термин «обращение» в отношении какого бы то ни было объекта, в том числе и объекта экологических правоотношений, как правовое понятие ни в теории права, ни в законодательстве не раскрывается. Гражданское законодательство оперирует понятием «гражданский оборот», близким по значению термину «обращение» и рассматриваемым в науке как «система имущественных отношений в сфере обращения имущественных благ (товаров, работ, услуг), опосредуемых гражданско-правовыми отношениями, возникающими на основе различных юридических фактов»². Значимым в этом определении является рассмотрение гражданского оборота в качестве «системы отношений».

¹ *Краснова М. В., Макарова Т. И.* К вопросу о предмете экологического права в науке и законодательстве Беларуси, России и Украины // *Право в современном белорусском обществе* : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2014. Вып. 9. С. 386–394.

² *Чигир В. Ф.* Гражданский оборот // *Белорусская юридическая энциклопедия* : в 4 т. / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2007. Т. 1. С. 312.

Следует сказать, что законодательство о растительном мире рассматривает как синонимичные понятия «обращение» и «оборот» в отношении объектов растительного мира. Например, в ст. 24 Закона «О растительном мире» читаем: «Запрещаются самовольные изъятие и пересадка дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу, из среды их произрастания, их незаконный оборот...». Сопоставление содержащихся в законодательстве Республики Беларусь понятий «обращение с объектами растительного мира», «обращение с отходами» и «обращение с озоноразрушающими веществами» указывает на то, что законодатель под термином «обращение» понимает все возможные в отношении объекта обращения юридически значимые виды воздействия или манипуляции, также вписывающиеся в понятие общественного отношения.

Так, согласно Закону Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 56-3 «Об охране озонового слоя» обращение с озоноразрушающими веществами определяется как сбор, хранение, использование, рециркуляция (рециклинг), восстановление, обезвреживание, утилизация, ввоз, вывоз озоноразрушающих веществ и совершение сделок с ними, а также ввоз, вывоз продукции, содержащей озоноразрушающие вещества, и совершение сделок с ней. Понятие «обращение с отходами» трактуется в Законе Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-3 «Об обращении с отходами» как «деятельность, связанная с образованием отходов, их сбором, разделением по видам отходов, удалением, хранением, захоронением, перевозкой, обезвреживанием, использованием отходов и (или) подготовкой их к использованию».

Исходя из предложенной логики, в понятие «обращение с объектами растительного мира» следует включать не только виды отношений, приведенные в определении ст. 1 Закона «О растительном мире», но также иные отношения, данным законом регулируемые и применительно к которым закон также применяет термин «обращение», например право собственности на объекты растительного мира как субъективное право, из которого вытекает возможность осуществлять иные виды обращения с объектами растительного мира, в частности владение ими, их использование и распоряжение (ст. 6 Закона «О растительном мире»). При этом мы видим, что включение в содержание понятия «обращение с объектами растительного мира» процесса создания самого объекта, каковым согласно ст. 1 Закона «О растительном мире» является процесс озеленения, является излишним, выходящим за рамки предмета экологического права. Этот тезис подтверждается и тем, что озеленение проводится в соответствии с законодательством Республики Беларусь в области архитектурной, гра-

достоительной и строительной деятельности, и лишь нормативы в области озеленения, включая перечень видов деревьев, кустарников, допускаемых к посадке для целей озеленения, устанавливаются Минприроды по согласованию с Национальной академией наук Беларуси.

Таким образом, представляется научно обоснованным дать понимание термина «обращение с объектами растительного мира» как эколого-правовой категории, базирующейся на общем подходе науки экологического права к своему предмету – общественным отношениям в области окружающей среды, которые возникают по поводу использования природных ресурсов, их восстановления (природоресурсные отношения); охраны окружающей среды и входящих в нее компонентов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (природоохранные отношения); обеспечения экологической безопасности в ситуациях повышенной опасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека (отношения по обеспечению экологической безопасности)¹. Проведенный анализ имеющихся в законодательстве Республики Беларусь понятий, содержащих слово «обращение» в значении «процесс обмена, оборот», указывает на то, что законодатель под термином «обращение» понимает все возможные в отношении объекта обращения юридически значимые виды воздействия или манипуляции, вписывающиеся в понятие общественного отношения. Применительно к предмету нашего исследования «обращение» следует рассматривать как систему общественных отношений по поводу обращения объектов растительного мира, что дает возможность выделить в понятии «обращение с объектами растительного мира» имеющие самостоятельное содержание следующие виды либо состав обращения: право собственности на объекты растительного мира как субъективное право; использование объектов растительного мира на праве общего и специального пользования; сохранение объектов растительного мира, объединяющее охрану, защиту, воспроизводство объектов растительного мира; отделение дикорастущих растений от среды их произрастания.

Было установлено, что понятие «охрана объектов растительного мира», приведенное в ст. 1 Закона «О растительном мире», содержит правовую неопределенность, поскольку не позволяет отграничить меры охраны растительного мира от его защиты. Полагаем необходимым разграничение в Законе Республики Беларусь «О растительном мире» понятий «охрана объектов растительного мира» и «защита объектов растительного мира» на основе сложившегося в науке экологического права подхода о призна-

¹ Балащенко С. А., Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Экологическое право.

нии охраны как категории, определяющей деятельность, направленную на предупреждение и пресечение нарушений законодательства и применение мер юридической ответственности, а защиты объектов растительного мира — как обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности, защищенности от проникновения и (или) распространения болезней растений, возникающих под влиянием возбудителей болезней (вирусы, бактерии, микоплазмы, грибы и др.) или неблагоприятных условий среды произрастания.

Представляется, что включение в содержание понятия «обращение с объектами растительного мира» озеленения как деятельности по созданию и содержанию насаждений, выполняющих санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции, т. е. процесса создания самого объекта, каковым согласно ст. 1 Закона «О растительном мире» является процесс озеленения, излишне, это выходит за рамки предмета экологического права.

В отношении такого элемента понятия «обращение с объектами растительного мира», как «содержание объектов растительного мира», полагаем, что использование данного термина в значении «поддержание существования жизнедеятельности объектов растительного мира» (чаще всего применительно к озелененным территориям) поглощается иными составными частями комплексного понятия «обращение», такими, например, как охрана, защита, воспроизводство объектов растительного мира. В силу этого считаем необходимым исключить элемент «содержание» из понятия «обращение с объектами растительного мира».

Таким образом, «обращение с объектами растительного мира» с доктринальной точки зрения, т. е. как эколого-правовая категория, представляет собой систему общественных отношений, объединяющую имеющие самостоятельное содержание следующие виды либо состав обращения: право собственности на объекты растительного мира как субъективное право, использование объектов растительного мира на праве общего и специального пользования; сохранение объектов растительного мира; отделение дикорастущих растений от среды их произрастания.

Однако в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» закреплено понятие «обращение с объектами растительного мира» как «деятельность в области использования объектов растительного мира на праве частной собственности, праве общего и специального пользования, охраны, защиты и воспроизводства, а также отделения объектов растительного мира из среды произрастания».

Анализ понятия «обращение с объектами растительного мира» как правовой категории позволяет выделить в его составе имеющие самостоятельное содержание следующие виды либо состав обращения с объектами растительного мира: а) использование объектов растительного мира на праве общего и специального пользования; б) право частной собственности на объекты растительного мира как субъективное право; в) сохранение объектов растительного мира, объединяющее охрану, защиту, воспроизводство объектов растительного мира; г) отделение дикорастущих растений от среды их произрастания, включающее пересадку, изъятие, удаление объектов растительного мира; д) озеленение как деятельность по созданию, содержанию и реконструкции насаждений.

5 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1. Правовые аспекты непрерывного учета экологического фактора на стадии принятия экологически значимых решений в Республике Беларусь с учетом интеграционных процессов

Различные интеграционные процессы с участием Республики Беларусь имеют место на постсоветском пространстве. Актуальными являются вопросы гармонизации законодательств государств – членов СНГ, Союзного государства Беларуси и России, ЕАЭС, в том числе в области охраны окружающей среды. Интеграционные процессы влияют на национальные законодательства. Эффективные правовые модели в определенных сферах одних государств могут быть примером для других, служить основой для гармонизации правового регулирования соответствующих отношений.

В условиях интеграционных процессов имеют актуальность правовые проблемы экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности, организационно-правовой механизм которого во многом основывается на концепции непрерывного учета экологического фактора на разных стадиях хозяйственной и иной деятельности. Представляется интересным пример правового регулирования непрерывного учета экологического фактора на стадии принятия экологически значимых решений в Республике Беларусь. Кроме того, в силу ее наиболее тесного интеграционного взаимодействия с Российской Федерацией целесообразно сравнить по определенным аспектам правовое регулирование в данной сфере.

Превентивный характер обуславливает важное значение таких сложившихся элементов ЭСХД на стадии принятия экологически значимых решений, как стратегическая экологическая оценка, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, обще-

ственные обсуждения в области охраны окружающей среды и общественная экологическая экспертиза¹.

СЭО, ОВОС проводится на стадии разработки проектной (предпроектной) и иной документации, а ГЭЭ — на стадии согласования такой документации. Законодательство в данной сфере получило очередное обновление: наряду с соответствующими изменениями в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды» (Закон об ООС) был принят новый Закон Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (Закон о ГЭЭ, СЭО и ОВОС). Тем самым более детальное правовое регулирование на уровне законодательного акта получили СЭО и ОВОС и был избран единый подход их правовому регулированию с ГЭЭ. В отличие от Российской Федерации впервые в национальном законодательстве нашла закрепление СЭО, что является новацией. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2017 г. № 47 были утверждены Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, в том числе требования к составу документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, заключению государственной экологической экспертизы, порядку его утверждения и (или) отмены, особых условиях реализации проектных решений, а также требованиях к специалистам, осуществляющим проведение государственной экологической экспертизы (Положение о ГЭЭ), Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, требованиях к составу отчета об оценке воздействия на окружающую среду, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение оценки воздействия на окружающую среду (Положение об ОВОС), Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки (Положение о СЭО), которые детализируют порядок проведения каждой из указанных природоохранных мер, требования к составу результатов и к осуществляющим их специалистам.

Необходимо отметить, что в Законе о ГЭЭ, СЭО и ОВОС дается определение понятий всех трех природоохранных мер. В легальных определениях данных понятий акцентируется внимание на основных задачах природоохранных мер. В случае с СЭО — это определить возможное воздействие

¹ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. С. 85–88.

на окружающую среду при реализации проектных решений и предполагаемые ее изменения. В то же время в отношении ОВОС дополнительно содержится указание на задачу по определению необходимых мероприятий, которые смогут минимизировать негативное воздействие на окружающую среду. Как видится, исходя из контекста соответствующего законодательства, решение данной задачи является важным и при проведении СЭО. Поэтому представляется возможным дополнить правовое определение понятия СЭО указанием и на данный аспект.

При проведении ГЭЭ проектные решения во многом оцениваются по аналогичным параметрам, включая оценку результатов СЭО и ОВОС. Тем не менее основным является установление соответствия или несоответствия таких решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, на что и содержится указание в легальном определении ГЭЭ. Как видится, при проведении СЭО и ОВОС специалисты ориентируются на данные требования, так как заинтересованы в успешном проведении ГЭЭ на этапе согласования проектной документации. В законодательстве отсутствует указание на такое условие. Для того чтобы изначально направить усилия заказчиков и проектных организаций на учет экологических требований, целесообразно закрепить соответствующую правовую норму.

Следует также признать положительным формулирование общих для данных природоохранных мер основных принципов в Законе о ГЭЭ, СЭО и ОВОС. Это также способствует формированию единого правового обеспечения ЭСХД. В научной литературе указывается на необходимость предельно корректного их закрепления¹. Представляется возможным согласиться с включением в число основополагающих начал таких положений, как предотвращение вредного воздействия на окружающую среду; учет комплексного воздействия на окружающую среду осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности; недопущение необратимых изменений окружающей среды; достоверность и полнота содержащейся в документации информации; гласность и учет общественного мнения; законность и объективность заключений ГЭЭ, экологических докладов по СЭО и отчетов об ОВОС.

Данные принципы отражают специфику и имеют особое значение для рассматриваемых природоохранных мер, оказывают существенное влияние на их эффективность. Тем не менее не является универсальным для

¹ *Игнатьева И. А.* Принципы экологического законодательства // Государство и право. 2003. № 9. С. 45 ; *Панкратов И. Ф.* Законы стран СНГ об экологической экспертизе: сравнительный анализ // Право и экономика. 1999. № 1. С. 86–89 ; № 2. С. 84.

механизмов принцип обязательности проведения ГЭЭ документации, являющейся ее объектом, который сформулирован в указанном законе только для ГЭЭ. По нашему мнению, разумно исключить его из ст. 3 Закона о ГЭЭ, СЭО и ОВОС. Тем более, что существует правовая норма о запрете реализации проектных решений без положительного заключения ГЭЭ. Как вариант, можно дополнить формулировку указанием на обязательность проведения СЭО и ОВОС в отношении их объектов, что соответствует контексту законодательства. В свою очередь, в Законе Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» приводятся принципы общие для ГЭЭ и ОЭЭ.

В Законе о ГЭЭ, СЭО и ОВОС в отдельных статьях перечисляются объекты рассматриваемых природоохранных мер. Так, ОВОС и ГЭЭ подлежат проектные решения, реализация которых представляет наибольшую экологическую опасность. В качестве таковых могут выступать проектные решения по таким объектам, как тепловые электростанции и другие установки для сжигания топлива эквивалентной мощностью 100 и более мегаватт, атомные электростанции и другие ядерные установки, искусственные водоемы с площадью поверхности более 50 гектаров, подземные хранилища газа, по объектам, у которых базовый размер санитарно-защитной зоны составляет 300 и более метров и другие. Тем не менее круг объектов, по которым проводится ГЭЭ, более широкий и включает в себя в том числе документацию на мобильные установки по использованию, обезвреживанию отходов, проекты водоохранных зон и прибрежных полос, ведения охотничьих хозяйств, лесоустроительные проекты.

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

Как видим, в отношении проектных решений намечаемой деятельности могут проводиться ОВОС и ГЭЭ, либо СЭО и ГЭЭ, либо только ГЭЭ, либо только СЭО. Имеются проектные решения, в отношении которых вообще

не распространяется ни одна из них. Так, по сравнению с утратившим силу законодательством наблюдается тенденция к сокращению перечня объектов, подлежащих ГЭЭ и ОВОС. С одной стороны, благоприятное состояние окружающей среды предполагает максимальный охват различных видов намечаемой деятельности природоохранными мерами, а также их присутствие на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, а с другой стороны — наличие ряда факторов, в том числе минимальное воздействие на окружающую среду при реализации некоторых проектных решений, многообразие условий возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности, вопросы экономического развития предопределяют установление оптимального круга объектов СЭО, ОВОС и ГЭЭ и (или) критериев отнесения к таковым. При его формировании, как и по другим аспектам, следует также ориентироваться и на международные соглашения, в частности на Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. и Протокол по стратегической экологической оценке к данной Конвенции от 21 мая 2003 г. Тем не менее в отличие от Конвенции в настоящее время Республика Беларусь не является стороной указанного Протокола, но планирует присоединиться.

Сложность установления оптимального круга таких объектов подтверждает не совсем удачный опыт правового закрепления проектов нормативных правовых актов в качестве объектов ГЭЭ. Возможность проведения экологической экспертизы таковых предусмотрена Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Однако организационно-правовой механизм реализации данной нормы отсутствует. Более того, в самом Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС отсутствует указание на такой объект. Ранее в соответствии с Законом Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-З «О государственной экологической экспертизе» в круг объектов ГЭЭ включались проекты технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются экологические требования к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

В связи с этим интересен опыт Российской Федерации, где в качестве таковых долгое время рассматривались проекты правовых актов нормативного и ненормативного характера, проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемые органами государственной власти и регламентирующие хозяйственную и иную деятельность. Несоблюдение требования об обязательном проведении ГЭЭ проекта международного договора являлось основанием для признания его недействительным. На наш взгляд, отсутствие такого широкого круга проектов правовых актов в качестве объектов экологической экспертизы

в действующем российском законодательстве обусловлено проблематичностью ее осуществления. Как одна из возможных причин – вопрос обязательности заключения ГЭЭ для нормотворческих органов. В настоящее время рассматриваемая экспертиза может проводиться в отношении проектов нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации. Как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь наблюдается общая тенденция к сокращению перечня объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе.

Подходы к организации СЭО и ОВОС во многом схожи, так как основными субъектами соответствующих отношений являются проектные организации и заказчики планируемой хозяйственной и иной деятельности. Непосредственным их проведением занимается разработчик проектной (предпроектной) и иной документации. Именно ему в данной процедуре отводится работа по существу. Заказчик несет организационную и финансовую нагрузку. Следует отметить, что в случае с ОВОС такая форма организации сохраняется много лет. Под влиянием международных соглашений расширился круг субъектов. Так, общественность также рассматривается в качестве самостоятельного участника ОВОС и СЭО. При этом такое участие осуществляется путем проведения общественных обсуждений отчета об ОВОС и экологического доклада по СЭО.

Обязанность оказывать содействие возлагается на местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. В случае возможного значительного вредного трансграничного воздействия в данных процедурах могут принимать участие представители других государств (затрагиваемые стороны). Участие широкого круга лиц делает проектные решения более обоснованными и помогает также учесть интересы различных субъектов с позиции природоохранного фактора. Однако на специфику организации СЭО влияет стратегический характер ее объектов.

Изменился подход к организации ГЭЭ. Основным субъектом отношений в данной сфере является государственное учреждение образования «Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов» Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, который наделен исключительным правом по ее проведению. Новизна осуществления ГЭЭ заключается и в том, что с одной стороны, такая экспертиза не проводится напрямую государственным органом, заключение подписывается проводившими ее специалистами Республиканского центра государственной экологической экспертизы и утверждается его приказом, а с другой стороны, данное учреждение входит в систему

указанного министерства и проводит ее в рамках административной процедуры. Как видим, эксперты имеют большую независимость от государственных органов. Полагаем, что обеспечение независимости специалистов, ее осуществляющих, в основном независимости при формировании эколого-экспертного мнения, следует признать одним из главных критериев при выборе формы организации ГЭЭ. Это будет способствовать объективности эколого-экспертного заключения. Кроме того, такой подход позволил разрешить проблему совмещения функций по осуществлению ГЭЭ и контролю за реализацией ее заключения, как это было ранее, когда она проводилась штатными экспертами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов.

Порядок проведения ОВОС изложен в законодательстве более детально, чем процедура СЭО. Следует признать положительным тот факт, что процедуры, регламентируемые Положением о СЭО и Положением об ОВОС, выходят за рамки только подготовки итогового документа (экологический доклад по СЭО, отчет об ОВОС), что позволяет корректировать проектные решения намечаемой деятельности с позиции учета природоохранного фактора. Порядок проведения ГЭЭ в настоящее время претерпел существенные изменения, и на него распространяется как природоохранное законодательство, так и законодательство об административных процедурах, в том числе Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур». При этом законодательством об административных процедурах регламентируются такие вопросы взаимоотношений заявителя и Республиканского центра государственной экологической экспертизы, как подача заявления, выдача эколого-экспертного заключения, перечень документации, представляемой на ГЭЭ. В свою очередь в природоохранном законодательстве закрепляются такие аспекты порядка ее проведения, которые учитывают специфику ГЭЭ, в том числе касающиеся содержательной деятельности специалистов и требования к содержанию эколого-экспертного заключения. Поэтому на данном этапе развития правового регулирования соответствующих отношений достаточно сложно структурировать имеющиеся нормы при помощи более четкого закрепления этапов порядка ее проведения. Ранее предлагалось в головном законе о ГЭЭ при помощи такого критерия, как совокупность действий, направленных на достижение определенной задачи, выделить три этапа ее процедуры: подготовительный, основной и заключительный¹.

¹ Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. С. 105–106.

Сроки проведения СЭО и ОВОС в законодательстве не устанавливаются и зависят от заинтересованности заказчика в реализации проектных решений намечаемой деятельности. В отличие от них срок проведения ГЭЭ не должен превышать одного месяца со дня регистрации заявления и поступления необходимой документации от проектных организаций. Тенденции развития правового регулирования в данной сфере указывают на сокращение максимально возможных сроков ее проведения. Кроме того, полностью отсутствует дифференцированный подход к таковым в зависимости от сложности проектных решений. Представляется, что с учетом господствующей в настоящее время концепции устойчивого развития срок ее проведения должен быть оптимальным и варьироваться на законодательном уровне в зависимости от сложности объекта. С одной стороны, необходимы всесторонний, полный анализ и оценка соответствия проектного решения экологическим требованиям, а с другой — нельзя ущемлять интересы инициатора намечаемой деятельности, так как задержка реализации проекта может обернуться серьезными убытками.

Результаты СЭО, ОВОС и ГЭЭ оформляются в виде экологического доклада по СЭО, отчета об ОВОС и заключения ГЭЭ. Требования к их содержанию закрепляются в соответствующих положениях. Данные документы взаимосвязаны, так как эколого-экспертное заключение подготавливается и на основе оценки выводов, содержащихся в указанных экологическом докладе или отчете. Важной характеристикой заключения ГЭЭ следует признать юридическую силу, которая имеет особый характер, и выражается в обязанности заказчика следовать его содержанию. Для заказчиков, проектных организаций также имеет значение содержание итоговых документов по СЭО и ОВОС. К примеру, им следует обращать внимание на предложения об интеграции рекомендаций, содержащихся в экологическом докладе по СЭО, вносимые в разрабатываемые проекты программ, градостроительные проекты. Отчет об ОВОС в том числе содержит условия для проектирования в целях обеспечения экологической безопасности, которыми необходимо руководствоваться.

Правовые последствия отрицательного и положительного заключений также необходимо рассматривать как проявление его юридической силы. Реализация проектных решений без положительного заключения запрещается. Отрицательное эколого-экспертное заключение по проекту ставит заказчика перед выбором доработать документацию с учетом предложений и представить на повторную экологическую экспертизу либо отказаться от реализации проектного решения, а положительное — одно из обязательных условий финансирования и реализации проектных решений намечаемой деятельности. Положительное заключение ГЭЭ может содержать особые

условия реализации проектных решений, при невыполнении которых его действие прекращается по решению Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Представляется, что это является компромиссом между положительным и отрицательным заключением, так как допускается дальнейшая реализация проектных решений несмотря на то, что они изначально могут не совсем соответствовать экологическим требованиям. Как видится, данная норма позволяет преодолеть конфликт экологических и экономических интересов на стадии принятия экологически значимых решений, что согласуется с концепцией устойчивого развития.

Финансирование СЭО, ОВОС и ГЭЭ возлагается на заказчиков (инициаторов намечаемой деятельности). В случае с СЭО и ОВОС это логично, так как при разработке проектной документации должен учитываться и природоохранный фактор наряду с иными аспектами. Данный вопрос можно оценивать не так однозначно в отношении ГЭЭ, которая осуществляется на платной основе в соответствии с заключенными договорами. Размер платы определяется на основании экономически обоснованных затрат, связанных с осуществлением административной процедуры. С одной стороны, данную новацию следует воспринимать положительно в силу того, что ранее ее проведение на основе договора с заказчиком или проектной организацией не допускалось и было бесплатным. Существовала правовая возможность проводить ее неоднократно за счет средств республиканского бюджета. Заказчик мог и не стремиться к тому, чтобы проектное решение изначально соответствовало экологическим требованиям. Данное положение не стимулировало сокращения сроков эколого-экспертной процедуры и не способствовало экономии бюджетных средств. С другой стороны, платность ГЭЭ — это дополнительные финансовые издержки для заказчика, при этом еще до начала реализации деятельности. Выходом из ситуации могло бы послужить возложение на заказчика обязанности финансировать только повторную ГЭЭ.

В качестве новшества также следует рассматривать правовое закрепление требований к специалистам, проводящим СЭО, ОВОС, ГЭЭ, которые являются для них универсальными. Как Республиканский центр государственной экологической экспертизы и повышения квалификации руководящих работников и специалистов, проводящий ГЭЭ, так и заказчики, проектные организации, осуществляющие СЭО и ОВОС, должны иметь в своем штате специалистов: прошедших подготовку по соответствующим компонентам природной среды в рамках освоения содержания образовательной программы дополнительного образования взрослых, подтверждаемую соответствующим документом; имеющих высшее образование или

прошедших переподготовку на уровне высшего образования по специальностям в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; стаж работы по специальности не менее трех лет. Во всех случаях специалисты должны проходить повышение квалификации в данной области не реже одного раза в пять лет. При этом в законодательстве отдельно выделяются специалисты по каждой из рассматриваемых природоохранной мер. Право на подготовку специалистов в области СЭО и ОВОС закреплено за Республиканским центром государственной экологической экспертизы. В то же время не определяются организации, проводящие подготовку специалистов по ГЭЭ.

Следует отметить, что возможна дальнейшая систематизация законодательства в данной сфере. Так, в Положении о СЭО, Положении об ОВОС и Положении о ГЭЭ, по сути, изложены одни и те же требования к специалистам, их осуществляющим. Как вариант, возможно закрепить указанные требования на уровне Закона о ГЭЭ, СЭО и ОВОС одной общей группой норм. Еще один пример касается положений о финансировании указанных природоохранных мер заказчиком, которые целесообразно обобщить в единую норму.

Общественные обсуждения в области охраны окружающей среды и ОЭЭ следует рассматривать в качестве основных форм участия общественности в процессе непрерывного учета экологического фактора на стадии разработки и согласования проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности. Кроме Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» они получили правовое закрепление в Положении о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений (Положение об общественных обсуждениях в области охраны окружающей среды), утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458, и Положении о порядке проведения общественной экологической экспертизы (Положение об ОЭЭ), утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2010 г. № 1592. На их формирование также повлияли Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, от 25 июня 1998 г. (Орхусская конвенция) и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г.

В рамках единого правового акта – Положения об общественных обсуждениях в области охраны окружающей среды – нашли отражение раз-

личные формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды. С одной стороны, закрепились такие устоявшиеся формы, как общественные обсуждения отчетов об ОВОС и решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира, которые ранее регламентировались в разных нормативных правовых актах. С другой стороны, появились такие новации, как общественные обсуждения проектов программных документов, нормативных правовых актов, а также экологических докладов по СЭО, что способствует реализации Орхусской конвенции, в которой приветствуется как можно более раннее участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений. Правовое закрепление общественных обсуждений по данным объектам также позволяет через участие общественности охватить большее число проектных решений намечаемой деятельности с позиции природоохранного фактора на стадии их разработки.

Правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды в зависимости от характера их объектов можно условно разделить на две группы. К первой группе следует причислять общественные обсуждения в отношении проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, которые имеют программный, стратегический характер, а также те, которые могут быть рассчитаны на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Им присущи масштабность, комплексность. Так, общественные обсуждения проектов программных документов проводятся в отношении концепций, программ, планов, схем, региональных комплексов мероприятий, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов. Тем самым может быть охвачен максимально широкий круг таких объектов. В данном случае возможность их проведения не ставится в зависимость от потенциального негативного воздействия на окружающую среду в отличие от общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Они проводятся в части положений, направленных на регулирование отношений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно определяемым в законодательстве критериям. Избирательность имеется и в отношении общественных обсуждений экологических докладов по стратегической экологической оценке, объектами которых могут являться проекты государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ только по определенным сферам, а также конкретные градостроительные проекты. Тем не менее, несмотря на отличия по правовым формам, в целом имеет место широкий охват общественными обсуждениями объектов на стадии

разработки проектных решений программного (стратегического) характера, что следует признать положительным.

Общественные обсуждения отчетов об ОВОС, а также по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира представляется возможным отнести ко второй группе таких обсуждений, так как их объектами являются проектные решения по конкретной планируемой хозяйственной и иной деятельности. Общественные обсуждения отчетов об ОВОС проводятся по наиболее экологически опасным проектным решениям по перечню, который установлен для ОВОС. В свою очередь, такая оценка воздействия осуществляется не во всех случаях. Поэтому для соответствующих ситуаций исключается данная форма общественного участия. Целесообразно распространить общественные обсуждения и на намечаемую деятельность, в отношении которой ОВОС не проводится. Этому будет способствовать перераспределение полномочий по их инициированию и организации в пользу общественности.

Общественные обсуждения по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира проводятся в отношении достаточно широкого круга такого рода объектов. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О растительном мире» № 205-З и Положением о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира и разрешений на пересадку объектов растительного мира, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 октября 2011 г. № 1426, им подлежат проекты решений о выдаче разрешений на удаление (пересадку) деревьев, кустарников для проведения топографических работ, геологического изучения недр, находящихся в ненадлежащем качественном состоянии, произрастающих на землях запаса, землях общего пользования населенных пунктов и другие. Как видим, данные объекты имеют явную специфику по сравнению с объектами других правовых форм общественных обсуждений и их удаление может быть и не сопряжено с хозяйственной деятельностью.

Определяя правовое положение субъектов общественных обсуждений, следует исходить из распределения их прав и обязанностей по инициированию, организации и непосредственному участию в их проведении. Так, основными организаторами той или иной формы общественных обсуждений являются государственные органы: проектов программных документов – государственные органы, принимающие такие решения, или определенная ими организация; проектов нормативных правовых актов – субъект нормотворческой инициативы, осуществивший подготовку такого проекта; экологических докладов по СЭО – местные Советы депутатов, местные

исполнительные и распорядительные органы совместно с государственным органом, планирующим разработку таких документов, и при участии проектной организации; по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира – местные исполнительные и распорядительные органы; отчетов об ОВОС – местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы совместно с заказчиками планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Каждая из правовых форм общественных обсуждений предполагает создание комиссий по их проведению. По данному аспекту существует специфика в отношении комиссий по рассмотрению вопросов удаления (пересадки) объектов растительного мира: действует на постоянной основе, организация общественных обсуждений является одной из нескольких ее задач и в их состав могут включаться представители общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Кроме того, у представителей заинтересованной общественности существует некоторая возможность поучаствовать в организации общественных обсуждений проектов программных документов и нормативных правовых актов. В данном случае они могут быть включены в состав комиссии, но с их согласия и не более трех человек. Представляется разумным закрепить правовую возможность включения представителей заинтересованной общественности в организацию общественных обсуждений и по другим формам таких обсуждений, так как это будет некоторой гарантией надлежащего их проведения.

Основным непосредственным участником отмеченных природоохранных мероприятий является заинтересованная общественность. В специальном нормативном правовом акте, регламентирующем порядок проведения общественных обсуждений в области охраны окружающей среды, используется термин «заинтересованная общественность» только в отношении общественных обсуждений проектов программных документов. Более того, имеется оговорка об использовании термина в значении, установленном в Орхусской конвенции. Это позволяет участвовать в общественных обсуждениях широкому кругу лиц, что следует признать положительным. Это не только физические лица (граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства, индивидуальные предприниматели) и общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, но и иные юридические лица. По остальным формам общественных обсуждений используется термин «граждане и юридические лица», что в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» также позволяет охватить указанный выше круг лиц.

На наш взгляд, с позиции единообразия терминологии и для соблюдения норм Орхусской конвенции следует использовать термин «заинтересованная общественность» в отношении всех форм общественных обсуждений. В процессе таких обсуждений заинтересованная общественность выдвигает свои замечания и предложения по проектным решениям планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Общественные обсуждения являются достаточно удобной для общественности формой участия в процессе принятия экологически значимых решений, так как на нее не возлагаются обязанности по их организации и финансированию. Как видится, данный подход нашел правовое закрепление в силу того, что общественность в Республике Беларусь в данной сфере проявляет слабую инициативу, а ее участие имеет важное значение. В этом случае проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности получают большую обоснованность с позиции экологического фактора. Тем самым предпринимается попытка привлечь общественность к предупреждению негативного влияния на окружающую среду и решению экологических проблем. Кроме того, это позволяет разрешить спорные ситуации на стадии разработки проектных решений и избежать в дальнейшем конфликтных ситуаций в процессе их реализации.

Как отмечалось, существуют проектные решения намечаемой деятельности, которые не охвачены общественными обсуждениями. Они также могут вызвать интерес у общественности с позиции потенциальной опасности для благоприятного состояния окружающей среды. Целесообразно общественные обсуждения также распространить в отношении данных объектов, предоставив заинтересованной общественности правовую возможность самостоятельно их инициировать, при этом перераспределив на нее обязанности по их организации и финансированию. С позиции практической реализации следует разрешить вопрос о доведении до сведения общественности, что идет разработка проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Процедуры правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды во многом схожи. В основном включают такие элементы, как: 1) уведомление граждан и юридических лиц о проведении общественных обсуждений и обеспечение их доступа к соответствующей документации; 2) проведение собраний в случае их заинтересованности; 3) обобщение и анализ замечаний и предложений, поступивших от граждан и юридических лиц; 4) оформление сводки отзывов по результатам общественных обсуждений; 5) информирование общественности о результатах таких обсуждений. При этом в законодательстве отсутствует единообразие

и последовательность при выделении и изложении этапов проведения различных форм общественных обсуждений. Следует согласиться с мнением о том, что «понятие “общественные обсуждения” отражает не отдельное мероприятие, а процесс, включающий этапы»¹. Представляется, что особенности объектов той или иной их формы во многом обуславливают сложности по выработке единой для них процедуры.

Необходимо также отметить определенную вариативность порядка проведения общественных обсуждений. Одни из них включают только направления замечаний и предложений со стороны общественности в дистанционной форме, другие предполагают только проведение собраний, а третьи могут осуществляться в смешанной форме. Данные варианты могут иметь место в отношении всех их видов. Однако собрания являются обязательной формой проведения общественных обсуждений решений о выдаче разрешений на удаление (пересадку) объектов растительного мира. Следует признать положительным определенную гибкость процедуры, так как это позволяет заинтересованной общественности обозначить позицию в удобной форме, тем самым стимулируя участие в общественных обсуждениях.

В национальном законодательстве отсутствует четкое указание на характер результатов общественных обсуждений: обязательный или рекомендательный. Это обусловлено в том числе и тем, что одной из задач таких обсуждений является поиск взаимоприемлемых для участников решений. Скорее это вопрос о том, насколько учитываются их результаты заинтересованными лицами. В зависимости от правовой формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды по-разному находит правовую интерпретацию учет их результатов. Тем не менее результаты общественных обсуждений в сфере охраны окружающей среды не могут быть проигнорированы. Проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности могут дорабатываться с учетом замечаний и предложений, которые были получены от заинтересованной общественности. Более того, такие замечания и предложения предполагают аргументированные ответы на них. В связи с этим рассматриваемые специальные правовые формы общественного участия представляются более действенными и в большей степени соответствуют Орхусской конвенции по сравнению с общественной экологической экспертизой, результаты которой носят рекомендательный характер для заинтересованных лиц.

¹ Макарова Т. И., Лизгаро В. Е. Совершенствование правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений в контексте Орхусской конвенции // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2013. Вып. 7. С. 553.

Наличие нескольких правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды следует признать положительным, так как это учитывает особенности различных объектов и свидетельствует об определенной гибкости правового регулирования соответствующих отношений. Кроме того, такое участие общественности способствует полноте учета природоохранного фактора на стадии разработки проектных решений намечаемой деятельности экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности. Необходимо продолжить систематизацию правовых норм, регламентирующих разные формы общественных обсуждений, с унификацией по схожим аспектам. Как видим, наиболее специфичными являются общественные обсуждения решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира.

ОЭЭ наряду с ГЭЭ является одной из правовых форм экологической экспертизы, а также правовой формой участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений. Под ней понимается установление соответствия проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых может оказать вредное воздействие на окружающую среду, требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, осуществляемое по заявлению инициатора¹.

Действующее национальное законодательство достаточно точно определяет круг субъектов ОЭЭ: инициаторы, независимые специалисты, которые ее проводят, заказчики. Указанные лица играют особую роль в формировании соответствующих эколого-экспертных отношений. В качестве ее инициаторов рассматриваются общественные объединения, которые должны быть зарегистрированы в Республике Беларусь и осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, а также граждане Республики Беларусь. Представляется, что в качестве инициаторов могут выступать и иностранные граждане, лица без гражданства, так как иное не определено Конституцией Республики Беларусь и ее международными договорами. Экспертами являются независимые специалисты, которые должны обладать специальными знаниями в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также в определенных областях науки, техники и иных сферах деятельности. При этом квалификация и опыт работы требуются в той области знаний, в которой будет проводиться ОЭЭ. Заказчиками выступают инициаторы планируемой хозяйственной и иной деятельности.

¹ Мороз О. В. Правовые аспекты организации общественной экологической экспертизы // Право.by. 2019. № 5. С. 82–83.

В соответствии с Положением об ОЭЭ распределение основных прав и обязанностей между данными субъектами можно рассматривать следующим образом. Как граждане, так и соответствующие общественные объединения обладают равным объемом прав по поводу ОЭЭ. Кроме инициирования и финансирования у данных субъектов существует ряд организационных правомочий, в том числе получать от него проектную документацию, привлекать независимых специалистов. Кроме того, они могут принимать участие в заседаниях экспертов при ее проведении. Независимые специалисты занимаются непосредственным проведением ОЭЭ, в том числе составляют и подписывают заключение, имеют право излагать свое особое мнение, которое прилагается к заключению. Заказчику принадлежит в большей степени обеспечительная роль: представляет необходимую проектную документацию в том же составе, что и для проведения ГЭЭ, может давать разъяснения по возникающим вопросам, предоставлять для работы специалистов, помещение и компьютеры.

В Российской Федерации ОЭЭ проводится общественными организациями, которые вправе получать от заказчика надлежащую документацию. При этом к организациям предъявляется ряд требований: они должны быть зарегистрированы в порядке, установленном российским законодательством; в их уставе требуется указание на охрану окружающей среды, в том числе организацию и проведение экологической экспертизы как на основное направление деятельности. Общественные организации, в свою очередь, привлекают к проверке документации экспертов. М. И. Васильева справедливо отмечает: «Предоставление права на проведение общественной экологической экспертизы только общественным экологическим организациям необоснованно сужает возможности участия в процессе других структур гражданского общества»¹. Тем не менее инициатива проводить такую экспертизу может исходить от общественных организаций, граждан и органов местного самоуправления².

Следует отметить, что рассматриваемая правовая форма участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений может проводиться как коллегиально, так и единоначально. Более прогрессивной по изложенному аспекту необходимо признать первую редакцию Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», согласно которой она могла осуществляться только коллегиально независимыми группами специалистов. Коллегиальность является предпосылкой для достижения

¹ *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 385–386.

² *Высторобец Е. А.* Экологическое право: мотивации в международном сотрудничестве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 186.

большей объективности. Поэтому такое осуществление данного вида экологической экспертизы может способствовать тому, что заключение будет учтено с большей вероятностью. Данное предложение с позиции правоприменения не столь однозначно, так как ограниченное число специалистов не будет способствовать коллегиальному проведению ОЭЭ.

Кроме того, дополнительной трудностью для развития ОЭЭ может явиться сокращение круга потенциальных ее инициаторов. В первой редакции Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве инициаторов общественной экологической экспертизы выступали наряду с общественными объединениями и гражданами также Советы народных депутатов. В ныне действующей редакции указанного Закона таковыми названы только граждане и общественные объединения. С одной стороны, это не способствует появлению прецедентов, а с другой — их не совсем логично причислять к общественности, так как местные Советы депутатов относятся к органам местного управления и самоуправления.

Национальным законодательством, как и в случае с общественными обсуждениями в области охраны окружающей среды, ГЭЭ, СЭО и ОВОС, воспринят подход установления круга объектов ОЭЭ и (или) критериев отнесения к таковым. Ранее, до принятия действующего Положения об ОЭЭ, не было прямого запрета на ее проведение в отношении любого проектного решения намечаемой деятельности. Круг ее объектов прямо не связывался с перечнем объектов ГЭЭ, который носил информативный характер для потенциальных инициаторов ОЭЭ, тем более что заключение ОЭЭ могло быть направлено не только органам, проводящим ГЭЭ, но и различным заинтересованным лицам. Более того, в настоящее время круг объектов ОЭЭ связывается с перечнем объектов ГЭЭ, но является более ограниченным. Так, не способствует соблюдению принципа гласности и учета общественного мнения тот факт, что в отличие от ГЭЭ проекты водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов, проекты охотоустройства и ряд иных не подлежат ОЭЭ. Представляется, что могут возникнуть сложности при правоприменении в случае проведения ОЭЭ, к примеру, проектов застройки, проектной документации на пользование недрами, некоторых объектов, размещение которых предусматривается в границах природных территорий, подлежащих специальной охране, так как порядок ее проведения взаимосвязан с общественными обсуждениями, которые, являясь стадией ОВОС, в отношении указанных объектов не проводятся.

Временные рамки проведения ОЭЭ позволяют ее осуществлять как на стадии разработки проектного решения планируемой хозяйственной и иной деятельности, так и на стадии согласования таких решений в период проведения ГЭЭ. Так, инициаторы в течение 10 рабочих дней со дня

опубликования заказчиком в средствах массовой информации уведомления об общественных обсуждениях направляют ему заявление о намерении ее проведения. Заказчик обеспечивает представление проектной документации инициаторам в срок не позднее 20 рабочих дней со дня поступления заявления. ОЭЭ начинается со дня представления заказчиком такой документации, и срок ее проведения не должен превышать одного месяца. Эффективность результатов ОЭЭ во многом зависит от оперативности ее проведения, что позволяет направить заключение заказчику до того момента, как он передаст необходимую документацию для проведения ГЭЭ.

Следует отметить, что заключение ОЭЭ может направляться заказчику, в организации, которые проводят ГЭЭ, местные исполнительные и распорядительные органы, а также иным заинтересованным лицам и носит рекомендательный характер. Исключения составляют выводы заключения ОЭЭ, касающиеся такого аспекта, как воздействие на окружающую среду, которые учитываются при проведении ГЭЭ. Порядок проведения ОЭЭ целесообразно выстроить таким образом, чтобы в полной мере была возможность сформировать и донести до заказчика, организации, проводящей ГЭЭ, и иных заинтересованных лиц замечания и предложения общественности по поводу планируемой хозяйственной и иной деятельности, а также учесть их.

Исходя из контекста законодательства, у заказчика существует обязанность принять к рассмотрению заключение ОЭЭ. Более того, заказчик готовит аргументированные ответы по имеющимся замечаниям. Но он может учесть выводы ОЭЭ при доработке проектной документации, а может и не учитывать. Заключение прилагается к проектной документации, представляемой на ГЭЭ. В свою очередь, при проведении ГЭЭ учитываются выводы заключения ОЭЭ (при его наличии), касающиеся только такого аспекта, как воздействие на окружающую среду. В Положении об ОЭЭ указывается на рекомендательный характер ее заключения. Для его приведения в соответствие с отмеченным законом требуется уточнение о том, что выводы заключения ОЭЭ касательно воздействия на окружающую среду учитываются при проведении ГЭЭ. На наш взгляд, еще одной проблемой правового регулирования является отсутствие механизма реализации данной нормы, так как не совсем понятно, в чем выражается учет таких выводов заключения. При совершенствовании законодательства следует устранить данный пробел. Кроме того, целесообразно определить значение для местных исполнительных и распорядительных органов заключения ОЭЭ.

В первоначальном тексте Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» содержалась наиболее приемлемая формулировка об учете заключения ОЭЭ в полном объеме органами, осуществляющими ГЭЭ. Придание ему более императивного характера видится обоснованным, так

как ОЭЭ проводится квалифицированными специалистами в отличие от общественных обсуждений, участники которых могут и не обладать специальными познаниями. Это также будет способствовать объективности заключения ГЭЭ, более эффективному непрерывному учету экологического фактора на стадии разработки и согласования проектных решений, стимулировать инициативу граждан и общественных организаций, содействовать реализации требований Орхусской конвенции о надлежащем отражении результатов участия общественности в экологически значимых решениях.

В указанном контексте механизм ОЭЭ в Российской Федерации также представляет интерес. Возможный вариант придания равной юридической силы заключениям двух видов экологической экспертизы заложен в одной из норм российского законодательства в данной сфере, согласно которой заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В этом случае такое заключение будет обязательным для исполнения как для органа, принимающего окончательное решение о реализации объекта, так и для самого заказчика, который обязан следовать содержанию заключения. Более того, процедура утверждения имеет значение подтверждения соответствия порядка проведения ОЭЭ требованиям нормативных правовых актов, т. е. государственные органы не могут корректировать содержание такого заключения. В рассмотренном случае ОЭЭ приобретет значение альтернативного, компетентного мнения на тот же объект и содержания результатов обеих экспертиз будут взаимно дополнять друг друга. По нашему мнению, может возникнуть вопрос о конкуренции двух видов эколого-экспертной деятельности. Создание согласительной комиссии либо привлечение независимых экспертов можно рассматривать как возможные варианты для выработки квалифицированного единого мнения при особых расхождении результатов. Однако в любом случае необходимо нормативно закрепить такой механизм, чтобы результаты ОЭЭ не были проигнорированы.

В Республике Беларусь финансирование ОЭЭ производится за счет средств ее инициаторов — общественных объединений и граждан, т. е. действует правило финансирования процедуры ее инициатором. В Российской Федерации круг лиц, за счет которых она проводится, шире. Финансирование таковой может осуществляться общественными организациями, общественными экологическими и другими фондами. Кроме того, могут использоваться средства, выделяемые в соответствии с решением соответствующих органов местного самоуправления, а также целевые добровольные денежные взносы граждан и организаций. Правовая возможность при-

влечения дополнительных средств со стороны других лиц свидетельствует о большей прогрессивности российской модели в рассматриваемом плане. На наш взгляд, закрепление в белорусском законодательстве нормы, которая позволила бы расширить источники финансирования ОЭЭ, станет дополнительным стимулом к расширению практики ее проведения. В соответствии с первой редакцией Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» ОЭЭ могла осуществляться на общественных началах.

Таким образом, правовые модели ЭСХД в разных государствах могут иметь преимущества и недостатки. В частности, национальный организационно-правовой механизм непрерывного учета экологического фактора на стадии принятия экологически значимых решений в отличие от Российской Федерации включает в себя СЭО и разнообразные правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды. Тем не менее по определенным аспектам более эффективными представляются природоохранные меры в Российской Федерации. К примеру, по вопросу юридической силы заключения общественной экологической экспертизы.

Представляется разумным сближение государств по данному направлению правового регулирования, и при гармонизации соответствующего законодательства необходимо руководствоваться более удачным опытом правотворчества друг друга. В частности, в Республике Беларусь совершенствование законодательства направлено на дальнейшую систематизацию норм, регулирующих государственную экологическую экспертизу, стратегическую экологическую оценку и оценку воздействия на окружающую среду. Об этом свидетельствует принятие Закона о ГЭЭ, СЭО и ОВОС. СЭО, ОВОС и ГЭЭ представляют собой единый процесс учета экологического фактора на стадии разработки и согласования проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности. Действующее законодательство направлено на единство их правового регулирования, и дальнейшую его систематизацию следует осуществлять на основе выявления общих аспектов данных природоохранных мер. Это, в свою очередь, будет способствовать формированию обособленного правового обеспечения природоохранных мер, объединенных таким понятием, как ЭСХД¹. Тем не менее наблюдается некоторое обособление правового регулирования участия общественности в данных механизмах, что не способствует формированию целостного законодательства по поводу ЭСХД. В Российской Федерации сохраняется подход единства правового регулирования для двух видов экспертиз в рамках Федерального закона «Об экологической экспертизе».

¹ Мороз О. В. Правовое регулирование стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // Юстиция Беларуси. 2018. № 10. С. 62.

5.2. Актуальные аспекты обеспечения экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии в Республике Беларусь

В условиях постоянного увеличения спроса на энергетические ресурсы и преобладания в энергопотреблении исчерпаемых источников энергии перед человечеством стоит задача обеспечить экономику возобновляемой, экологически чистой энергией. Актуальной проблемой является неравномерное распределение энергетических носителей в мире, что стимулирует многие государства объединяться в целях выработки и последующей реализации единой энергетической политики. Разрешение энергетической проблемы невозможно без комплексного развития возобновляемой энергетики.

В литературе отмечается, что ориентация на интенсивное использование возобновляемых источников энергии детерминирована наличием у них достаточно большого количества преимуществ, среди которых: обеспечение энергетической безопасности¹, повышение надежности энергоснабжения, стимулирование развития научно-технических разработок и роста занятости на местах². Вместе с тем в современной науке не до конца изучены экологические аспекты использования возобновляемых источников энергии, поэтому важно не просто определить степень влияния возобновляемой энергетики на окружающую среду, но и закрепить на законодательном уровне правовые гарантии обеспечения экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии.

Несмотря на свою значимость, в настоящее время понятие «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» не получило широкого распространения как на законодательном, так и на теоретико-правовом уровне. Полагаем, что такая ситуация детерминирована рядом причин: недостаточным количеством систематизированных данных о влиянии возобновляемых источников энергии на окружающую среду; незначительным количеством установок по использованию возобновляемых источников энергии в общем балансе энергетических объектов и т. д. Однако в данном случае возможно выделить и тео-

¹ Энергетическая политика в Республике Беларусь и штате Массачусетс (США): сравнительно-правовой анализ / С. А. Балашенко [и др.] // *Вестн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Эканоміка. Права.* 2015. № 1. С. 65.

² *Ванькович Е. Э., Балашенко С. А.* Актуальные направления реформирования государственного управления в области использования возобновляемых источников энергии в Республике Беларусь // *Право.by.* 2016. № 5. С. 51 ; *Их же.* Государственный учет возобновляемых источников энергии // *Право.by.* 2013. № 1 (21). С. 55.

ретиго-правовые факторы. «Обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» является видовой разновидностью фундаментального эколого-правового понятия «обеспечение экологической безопасности», однозначное толкование которого до сих пор отсутствует в экологическом праве. Тем самым, определение сущности понятия «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» невозможно без обоснования того или иного понимания термина «обеспечение экологической безопасности».

В теории экологического права отмечается, что понятие «обеспечение экологической безопасности» впервые появилось в середине 1980-х гг. в статье М. С. Горбачева «Реальность и гарантии безопасного мира»¹. И первые попытки обосновать сущность экологической безопасности, а также механизм ее обеспечения предпринимались советскими учеными. Например, О. С. Колбасов предлагал рассматривать экологическую безопасность как «систему мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественно-физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»². А. С. Тимошенко характеризовал экологическую безопасность не только как подсистему всеобъемлющей системы международной безопасности, но и как самостоятельную систему, основанную на совокупности специальных принципов поведения государств. По его мнению, к принципам экологической безопасности можно отнести принципы равной (одинаковой) экологической безопасности; запрещения экологической агрессии, экоцида; регулярного обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровнях; сотрудничества в чрезвычайных экологических ситуациях; международной ответственности за трансграничный ущерб и т. д.³

В постсоветский период сформировалось несколько подходов к пониманию природы экологической безопасности и процесса ее обеспечения.

Некоторые исследователи критикуют выделение «обеспечения экологической безопасности» в качестве самостоятельного термина. По мнению М. М. Бринчука, «очевидно, обеспечение экологической безопасности не

¹ *Бринчук М. М.* Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 119.

² *Колбасов О. С.* Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Совет. государство и право. 1988. № 12. С. 48.

³ *Тимошенко А. С.* Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Совет. государство и право. 1989. № 1. С. 86, 89–91.

является самостоятельным направлением практической деятельности, осуществляемой наряду с охраной окружающей среды»¹. Он предлагает рассматривать обеспечение экологической безопасности в научном и практическом плане как синоним охраны окружающей среды и рационального природопользования и защиты экологических прав; как один из основных принципов охраны окружающей среды; как важнейшую перспективную цель и задачу деятельности по восстановлению и сохранению благоприятного состояния окружающей среды; как правовой критерий оценки эффективности правовых норм по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов². Экологическая же безопасность может быть обеспечена путем последовательного осуществления системы научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды³. Р. Х. Гизатуллин также скептически относится к выделению «обеспечения экологической безопасности» в качестве самостоятельного направления деятельности государства в рамках осуществления экологической функции, так как «обеспечение экологической безопасности в контексте экологического права надо рассматривать как перспективную цель и задачу общества и государства. Но обеспечивается экологическая безопасность... посредством механизма охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, предусмотренного действующим законодательством»⁴.

Ряд авторов, наоборот, обосновывают признание обеспечения экологической безопасности в качестве самостоятельного явления, отличного от охраны окружающей среды. В частности, М. Н. Копылов отмечает: «Сегодня все большее признание получает подход, в соответствии с которым обеспечение экологической безопасности является относительно самостоятельным предметом регулирования, наряду (хотя и в связи) с природопользованием и охраной окружающей среды. Представляется важным, чтобы такой подход получил скорейшее всеобщее признание, и прежде всего со стороны развивающихся стран»⁵. С. Н. Русин полагает, что «обеспечение эколо-

¹ Бринчук М. М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? С. 125.

² Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 41–42.

³ Бринчук М. М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? С. 125–127.

⁴ Гизатуллин Р. Х. О параметрах экологической функции государства // Экол. право. 2008. № 2. С. 12.

⁵ Копылов М. Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Изв. вузов. Правоведение. 2000. № 1. С. 118.

гической безопасности — деятельность по предотвращению экологических угроз... Основным содержанием деятельности по обеспечению экологической безопасности является предотвращение негативного воздействия окружающей природной среды на жизненно важные интересы человека, общества и государства»¹, поэтому экологическую безопасность не следует рассматривать как направление деятельности по охране окружающей среды. В результате С. Н. Русин приходит к выводу, что «частично экологическая безопасность будет обеспечиваться за счет мер по охране окружающей среды, в другой части — за счет использования иных способов и мер, с привлечением органов государственной власти, которые не наделены функциями по организации охраны окружающей среды, но имеют (будут иметь) соответствующие функции по обеспечению экологической безопасности»².

По мнению Д. С. Велиевой, «телеологическое содержание экологической безопасности является более широким, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния последней, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства. В связи с этим термины «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды» могут выступать в качестве смежных, но все же не совпадают по своему содержанию. Природоохранная деятельность (даже если рассматривать окружающую среду в максимально широком смысле, включая в нее и антропогенные объекты) является лишь одной из составляющих механизма обеспечения экологической безопасности»³.

И. О. Краснова отмечает, что нормы об экологической безопасности образуют самостоятельный институт в системе экологического права, который представляет из себя особые требования, нацеленные на поддержание такого состояния экологически опасной хозяйственной деятельности, при котором опасность возникновения аварий с разрушительными последствиями для человека и окружающей среды отсутствует либо сведена к минимуму⁴.

На законодательном уровне в Республике Беларусь отсутствует дефиниция термина «обеспечение экологической безопасности», однако закреплено два определения понятия «экологическая безопасность». Согласно

¹ Русин С. Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журн. рос. права. 2014. № 7. С. 37.

² Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экол. право. 2010. № 5. С. 16.

³ Велиева Д. С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2011. С. 44—45.

⁴ Краснова И. О. Экологическая безопасность как правовая категория [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

дефиниции, содержащейся в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды» (Закон «Об охране окружающей среды»), под экологической безопасностью следует понимать состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В соответствии со ст. 4 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» (Концепция национальной безопасности), экологическая безопасность – это состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от угроз, возникающих в результате антропогенных воздействий, а также факторов, процессов и явлений природного и техногенного характера.

Системный анализ вышеприведенных дефиниций позволяет констатировать наличие как общих признаков в понимании сущности экологической безопасности, так и некоторых различий.

Общим моментом для двух определений, во-первых, является то, что их содержание раскрывается через термин «защищенность». В самом общем смысле под защищенностью понимается обеспечение надежной безопасности, защиты от кого-либо, чего-либо¹.

Во-вторых, объектами защиты и в первой, и во второй дефиниции являются окружающая среда, жизнь и здоровье граждан.

Первым различием между законодательными определениями является характер угроз экологической безопасности: согласно дефиниции, закрепленной в Законе «Об охране окружающей среды», экологическая безопасность – это защищенность указанных объектов от возможных вредных воздействий хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций. Данный нормативный правовой акт содержит лишь дефиницию термина «вредное воздействие на окружающую среду», под которым понимается любое прямое либо косвенное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к отрицательным изменениям окружающей среды. Результатом вредного воздействия на окружающую среду является вред, причиненный окружающей среде.

В Концепции национальной безопасности угрозой экологической безопасности является не вредное воздействие хозяйственной и иной деятельности, а потенциальная и реально существующая возможность нанесения

¹ Большой академический словарь русского языка : в 23 т. / Рос. акад. наук, Ин-т лингвист. исслед. ; гл. ред. К. С. Горбачевич. М. : СПб., 2006. Т. 6. С. 657.

ущерба национальным интересам Республики Беларусь, под которыми понимается совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь. Согласно п. 16 Концепции национальной безопасности основными национальными интересами в экологической сфере являются:

- обеспечение экологически благоприятных условий жизнедеятельности граждан;
- преодоление негативных последствий радиоактивного загрязнения территории страны и иных чрезвычайных ситуаций, реабилитация экологически нарушенных территорий;
- устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономического развития страны;
- рациональное использование природно-ресурсного потенциала, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия, экологического равновесия природных систем;
- содействие поддержанию глобального и регионального экологического равновесия.

Таким образом, принципиальное различие между характером угроз объектам защиты при обеспечении экологической безопасности состоит в том, что согласно Закону «Об охране окружающей среды» основной угрозой окружающей среде, жизни и здоровью граждан является вредное воздействие; а в соответствии с Концепцией национальной безопасности – возможность нанесения ущерба национальным интересам Республики Беларусь в экологической сфере.

В. В. Вербицкий, анализируя законодательство Российской Федерации, пришел к выводу о необходимости разграничения понятий «экологическая безопасность» и «национальная безопасность в экологической сфере». Последний термин, по его мнению, характеризует «все виды национальных интересов Российской Федерации, обеспечение которых осуществляется за счет окружающей среды (зависит от окружающей среды)». Экологическая же безопасность «отражает только одну из групп национальных интересов Российской Федерации, обеспечиваемых за счет окружающей среды. Это потребность государства в обеспечении права граждан жить в окружающей среде, качество которой позволяет сохранить их жизнь и здоровье»¹.

¹ Вербицкий В. В. Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экол. право. 2013. № 4. С. 6.

Несмотря на то что, например, в п. 36, 44 Концепции национальной безопасности речь идет о внутренних и внешних источниках угроз национальной безопасности в экологической сфере, считаем выделение данного словосочетания в качестве самостоятельного термина преждевременным и не вполне последовательным по следующим основаниям. Во-первых, в предложенных дефинициях В. В. Вербицкий смешивает понятия «национальная безопасность» и «национальные интересы», которые различаются по своему значению. Во-вторых, термин «национальная безопасность» является единым по своему значению: выделение в качестве самостоятельного понятия «национальная безопасность в экологической сфере» требует выработки четких критериев его разграничения с термином «национальная безопасность».

Вторым отличием является то, что в двух нормативных правовых актах по-разному рассматриваются источники угроз экологической безопасности. В Законе «Об охране окружающей среды» в качестве таковых названы хозяйственная и иная деятельность, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Согласно же Концепции национальной безопасности источниками угроз являются антропогенные воздействия, а также факторы, процессы и явления природного и техногенного характера.

Из приведенных определений видно, что Концепция национальной безопасности закрепляет более широкий круг источников угроз экологической безопасности по сравнению с Законом «Об охране окружающей среды». Примером этому могут являться перечисленные в п. 36, 44 Концепции национальной безопасности внутренние и внешние источники угроз национальной безопасности в экологической сфере. В частности, одним из внутренних источников угроз национальной безопасности является «недостаточное развитие правовых и экономических механизмов обеспечения экологической безопасности, систем учета природных ресурсов, мониторинга чрезвычайных ситуаций и качества окружающей среды». Данный фактор однозначно выходит за рамки понимания источников угроз экологической безопасности, закрепленных в Законе «Об охране окружающей среды».

В целом сравнительно-правовой анализ определений понятия «экологическая безопасность», закрепленных в Законе «Об охране окружающей среды» и Концепции национальной безопасности, позволяет сделать вывод об отсутствии единообразия в его понимании: рассмотрение «экологической безопасности» в Концепции национальной безопасности является более широким по своему значению, чем в Законе «Об охране окружающей среды» за счет расширения круга источников угроз экологической безопасности и различий в понимании самого характера угроз.

Согласно п. 1 ст. 30 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» для обозначения одного и того

же понятия используется один и тот же термин, а разные понятия обозначаются различными терминами.

Наличие существующих различий, по нашему мнению, обусловлено в первую очередь разными целями принятия анализируемых нормативных правовых актов, а также их местом в системе правового регулирования. Закон «Об охране окружающей среды», являясь основополагающим правовым актом в области экологических отношений, устанавливает правовые основы охраны окружающей среды и природопользования, а также механизмы реализации и охраны конституционного права на благоприятную окружающую среду и направлен на непосредственное регулирование общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды. Закрепленная дефиниция «экологической безопасности», являясь частью данного правового массива, носит прикладной и узкопрофильный характер.

Системный анализ Закона «Об охране окружающей среды» позволяет констатировать наличие тесной взаимосвязи между охраной окружающей среды, под которой понимается «деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий» и экологической безопасностью. В частности, Т. И. Макарова справедливо обращает внимание, что понятие «экологическая безопасность» рассматривается как «состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». При этом названное «состояние защищенности» раскрывается в законе посредством системы нормирования в области окружающей среды¹. Являясь элементом организационно-правового механизма в области охраны окружающей среды, нормирование выступает в качестве связующего звена между охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Во-вторых, охрана окружающей среды выступает в качестве важнейшего механизма обеспечения права на благоприятную окружающую среду. Благоприятная окружающая среда – это «окружающая среда, качество которой обеспечивает экологическую безопасность, устойчивое функционирование естественных экологических систем, иных природных и природно-антропогенных объектов», т. е. в указанном определении

¹ Макарова Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004. С. 48.

опять же подчеркивается неразрывная связь между охраной окружающей среды, нацеленной на достижение особого качественного состояния окружающей среды, и обеспечением экологической безопасности. В-третьих, в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» требования в области охраны окружающей среды, природоохранные требования и требования экологической безопасности названы в качестве синонимов.

С другой стороны, обеспечение экологической безопасности в отличие от охраны окружающей среды ориентировано на достижение «особого состояния защищенности» окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Несоблюдение эколого-правовых предписаний со стороны обязанных субъектов, включая превышение нормативов в области охраны окружающей среды и нарушение требований в области охраны окружающей среды, не позволяет констатировать, что «особое состояние защищенности» (экологическая безопасность) обеспечивается на определенной территории.

На основании вышеизложенного полагаем, что в узком смысле обеспечение экологической безопасности может рассматриваться как особая цель в области охраны окружающей среды, выражающаяся в обеспечении защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом в таком понимании обеспечиваться экологическая безопасность будет путем реализации различных механизмов в области охраны окружающей среды.

Направления охраны окружающей среды в данном контексте не следует рассматривать в узком значении, поэтому мы не вполне согласны с позицией И. О. Красновой о том, что «требования экологической безопасности обращены только к субъектам экологически опасной хозяйственной деятельности»¹. С одной стороны, в Законе «Об охране окружающей среды» закреплено определение понятия «экологически опасная деятельность», а в Указе Президента Республики Беларусь от 24 июня 2008 г. № 349 «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности» – критерии отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности. С другой стороны, обеспечение экологической безопасности как специфическая цель в области охраны окружающей среды предполагает соблюдение экологических требований и предотвраще-

¹ *Краснова И. О.* Экологическая безопасность как правовая категория [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». М., 2020.

ние нарушений со стороны всех субъектов, а не только субъектов экологически опасной деятельности.

Концепция же национальной безопасности носит программный характер и закрепляет совокупность официальных взглядов на сущность и содержание деятельности Республики Беларусь по обеспечению баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз. Данные идеи впоследствии должны выступать в качестве основы как для принятия политических решений, так и для осуществления правового регулирования. В данном контексте авторы разделяют позицию Я. А. Пожого, который отмечал, что «концепции обеспечения экологической безопасности следует рассматривать как совокупность идей, взглядов и представлений программного характера о путях и средствах обеспечения ноосферного устойчивого развития общества»¹.

Концепция национальной безопасности рассматривает экологическую безопасность в «широком смысле», как составную часть национальной безопасности и раскрывает ее сущностные признаки через систему существующих национальных интересов. Считаем, что обеспечение экологической безопасности в широком смысле — это деятельность, ориентированная на защиту национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере от внутренних и внешних угроз. Предложенный подход не только учитывает сложный и многоаспектный характер существующих национальных интересов в экологической сфере, но и признает глобальный характер угроз национальной безопасности.

На наш взгляд, при определении сущности «обеспечения экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» должен быть положен именно широкий подход к пониманию термина «обеспечение экологической безопасности», так как он максимальным образом включает в себя различные направления по реализации экологических интересов человека, общества и государства.

Полагаем, что под «обеспечением экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» следует рассматривать деятельность, ориентированную на защиту национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере от внутренних и внешних угроз при заготовке (добыче), транспортировке, хранении, подготовке к использованию, переработке или иной трансформации возобновляемых источников энергии, а также производстве из них электрической энергии. По своей сути категория «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» отражает влияние возобновля-

¹ Пожого Я. А. О Концепции экологической безопасности Республики Беларусь // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. 2011. № 6. С. 122.

емых источников энергии на экологическую обстановку на той или иной территории. Указанный экологический эффект возобновляемых источников энергии может носить как позитивный, так и негативный характер.

Начнем с положительного влияния. Во-первых, использование возобновляемых источников энергии существенно уменьшает риск негативного антропогенного воздействия на окружающую среду и размеры возможного вреда, причиненного окружающей среде, по сравнению с невозобновляемыми источниками энергии. Данный факт подтверждается исследованиями не только отечественных, но и многих зарубежных ученых. Например, В. Божич, С. Цветкович и Б. Живкови отмечают: «Учитывая, что энергетический сектор является основным загрязнителем и произведенная энергия не используется эффективно, а энергетическая интенсивность очень высока, увеличенное использование возобновляемых источников энергии и рациональное использование энергии, т. е. повышение энергетической эффективности, будут иметь наиболее значимую роль в снижении уровня изменения климата в Сербии»¹. А. Пах-Гургул считает, что «фундаментальным преимуществом возобновляемых источников энергии является тот факт (кроме самой возможности производить энергию), что они обладают позитивным влиянием на окружающую среду, включая уменьшение потребления традиционного топлива, а также сдерживание опасной эмиссии CO₂»². Г. Маслох, анализируя влияние возобновляемых источников энергии на устойчивое развитие регионов Польши, одним из важнейших их преимуществ называет «обеспечение охраны окружающей среды, включая уменьшение выбросов углекислого газа в рамках эффективного уменьшения эмиссии парниковых газов»³. Е. Дзявго характеризует развитие производства возобновляемой энергии как «обладающую ключевой важностью в достижении главных целей климатической и энергетической политики. Увеличивающееся потребление возобновляемых источников энергии обеспечивает возможность уменьшить выбросы CO₂ и улучшить энергетическую эффективность»⁴. По мнению И. Лазара, в отличие от угля, нефти

¹ *Bozic V. S., Cvetkovic S. M., Zivkovi B. D.* Influence of renewable energy sources on climate change mitigation in Serbia // *Thermal Science*. 2015. Vol. 19, № 2. P. 422.

² *Pach-Gurgul A.* Significance of the climate and energy package for the development of renewable energy sources in the European Union // *Comparative Econ. Research*. 2014. Vol. 17, № 2. P. 46.

³ *Masloch G.* The importance of renewable energy sources for sustainable development of Polish regions // *Research Papers of the Wroclaw Univ. of Economics*. 2016. Vol. 431. P. 72.

⁴ *Dzjawgo E.* Implementation of pro-environmental policy in small and medium-sized enterprises in selected countries of Central and Eastern Europe // *Regional Formation and Development Studies*. 2016. Vol. 20, № 3. P. 40.

и атома, которые являются «огромным источником загрязнения или значительной угрозой будущей истории человечества», разработанные формы получения энергии из возобновляемых источников имеют не только бесспорные экологические преимущества, но и не являются источником отходов¹.

Во-вторых, внедрение технологий, основанных на использовании возобновляемых источников энергии, позволяет снизить негативные воздействия на окружающую среду со стороны иных (неэнергетических) объектов. Например, получение вторичной энергии из выработанного на полигонах твердых коммунальных отходов (ТКО) биогаза способствует снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха и нагрузки на иные компоненты природной среды.

В-третьих, замещение за счет использования возобновляемых источников энергии невозобновляемых природных ресурсов позволяет сохранить их запасы и, как результат, обеспечить ресурсоемкость окружающей среды. В данной ситуации можно согласиться с М. М. Бринчуком: «...если рассматривать экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, общества и государства, то очевидно, что ресурсоемкость природы, предупреждение истощения природных ресурсов является важной составляющей обеспечения экологической безопасности»². Реализация данного направления также содействует поддержанию глобального и регионального экологического равновесия, равно как и сохранению биологического и ландшафтного разнообразия.

С другой стороны, не стоит рассматривать возобновляемые источники энергии в качестве объектов, которые на сто процентов исключают негативное воздействие на окружающую среду. При отсутствии должного контроля со стороны уполномоченных субъектов или в случае несоблюдения экологических нормативов установки по использованию возобновляемых источников энергии также могут отрицательно влиять на окружающую среду. В таком аспекте возобновляемые источники энергии выступают в качестве угрозы национальным интересам в экологической сфере, и «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» будет предполагать разработку необходимых правовых положений, направленных на минимизацию возможного вреда. Например, в целях ограничения возможного негативного влияния на состояние окружающей среды со стороны установок по использованию возобновляемых источников энер-

¹ *Lazar I.* Importance of renewable energies sources for sustainable development of local communities in the context of existing financial instruments on the European level // *Juridical Current.* 2010. Vol. 41. P. 115.

² *Бринчук М. М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория. С. 37.

гии целесообразно внедрить правовые требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию и эксплуатации установок по использованию возобновляемых источников энергии.

Содержательно «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» носит амбивалентный характер: с одной стороны, использование возобновляемых источников энергии защищает национальные интересы в экологической сфере за счет снижения риска негативного антропогенного воздействия на окружающую среду по сравнению с невозобновляемыми источниками энергии, обеспечивает ресурсоемкость окружающей среды и снижает уровень загрязнения окружающей среды со стороны различных неэнергетических объектов посредством внедрения технологий в области использования возобновляемых источников энергии. С другой стороны, при отсутствии должного контроля со стороны уполномоченных органов и несоблюдении системных правовых требований возобновляемые источники энергии сами могут выступить в качестве угрозы национальным интересам Республики Беларусь в экологической сфере. Таким образом, деятельность по обеспечению экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии может носить разнонаправленный характер: она предполагает выявление как положительных, так и отрицательных факторов использования возобновляемых источников энергии и принятие на их основе управленческих решений, направленных на защиту национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере.

В целом если сопоставить позитивное и негативное влияние возобновляемых источников энергии на окружающую среду, то положительные моменты будут однозначно превалировать. Однако в целях неукоснительного соблюдения гарантированного Конституцией Республики Беларусь права на благоприятную окружающую среду необходимо стремиться к полному исключению отрицательного воздействия на состояние компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, поэтому мы и ведем речь о возможности нарушения национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере при эксплуатации установок по использованию возобновляемых источников энергии.

Предложенные экологические преимущества и недостатки использования возобновляемых источников энергии не носят исчерпывающего характера, и мы не исключаем возможности выделения иных факторов, поэтому «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников» целесообразно рассматривать как норму-принцип, которому должна соответствовать деятельность всех участников правоотношений в области использования возобновляемых источников энергии.

Особую роль в указанном процессе будет занимать деятельность уполномоченных государственных органов, осуществляющих реализацию различных направлений в сфере государственного регулирования отношений в области использования возобновляемых источников, а также в сфере охраны окружающей среды. Именно данные органы должны контролировать обеспечение экологической безопасности со стороны производителей энергии из возобновляемых источников, способствовать расширению позитивного влияния возобновляемых источников энергии на экологическую обстановку в Республике Беларусь.

Систематизируя приведенные рассуждения, предлагаем следующее теоретико-правовое определение понятия «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии»: «деятельность, ориентированная на защиту национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере от внутренних и внешних угроз при заготовке (добыче), транспортировке, хранении, подготовке к использованию, переработке или иной трансформации возобновляемых источников энергии, а также производстве из них электрической энергии с учетом амбивалентного характера их влияния на экологическую обстановку, которые, с одной стороны, снижают негативное антропогенное воздействие на окружающую среду; однако при отсутствии должного контроля со стороны уполномоченных органов и несоблюдении системных правовых требований могут выступить в качестве дополнительного источника отрицательного воздействия на окружающую среду».

Полагаем, что в целях учета и последовательной реализации национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере при использовании возобновляемых источников энергии необходимо:

- закрепить в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 27 декабря 2010 г. № 204-З «О возобновляемых источниках энергии» (Закон «О возобновляемых источниках энергии») понятие «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» следующего содержания: «деятельность, ориентированная на защиту национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере от внутренних и внешних угроз при заготовке (добыче), транспортировке, хранении, подготовке к использованию, переработке или иной трансформации возобновляемых источников энергии, а также производстве из них электрической энергии»;
- дополнить ст. 4 Закона «О возобновляемых источниках энергии» нормой, признав «обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» в качестве самостоятельного принципа государственной политики в сфере использования возобновляемых источников энергии;

- дополнить Закон «О возобновляемых источниках энергии» отдельной статьей «Обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии» следующего содержания: «Обеспечение экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии реализуется посредством учета национальных интересов Республики Беларусь в экологической сфере, а также неукоснительного соблюдения производителями энергии из возобновляемых источников энергии, субъектами, осуществляющими государственное регулирование в сфере использования возобновляемых источников энергии и охраны окружающей среды, законодательства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов».

5.3. Эффективность эколого-правового механизма обращения с отходами производства и потребления в условиях интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе

Необходимость последовательной межгосударственной интеграции в рамках Евразийского экономического союза имеет особое значение в силу наличия не только ряда причин геополитического характера, но и экономических, в частности большого объема внешнеторговых связей, в рамках которых активно развивается взаимный товарооборот в условиях функционирования таких союзных объединений, как Союзное государство России и Беларуси, Евразийский экономический союз, Таможенный союз и Содружество Независимых Государств.

Внешнеторговое сотрудничество государств постсоветского пространства обусловлено прежде всего длительными и устойчивыми промышленными и торговыми связями, сложившимися еще в период СССР, и подразумевает активный товарооборот, в частности постоянное перемещение товаров через государственные и таможенные границы. Данная система требует от государств, состоящих в интеграционных объединениях, выработки единых принципов экономической, в частности таможенной, политики, а также унифицированных подходов в сфере технического регулирования, охраны окружающей среды, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в отношении тех товаров, продукции или сырья, которые являются объектом внешнеэкономической деятельности.

Обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, образующимися в результате использования или потребления товаров, ввозимых из зарубежных государств, например их захоронения, обезвреживания или

утилизации, ложится подчас весьма ощутимым финансовым бременем на бюджетную систему государств-импортеров.

Именно в целях снижения такого воздействия государства имплементируют в свои правовые системы так называемый принцип «расширенной ответственности производителя» (РОП), подразумевающий обязанность как производителей, так и импортеров товаров обеспечивать экологически безопасное удаление отходов, образующихся в результате их использования. Этот принцип обладает существенным значением для государств – участников интеграционных объединений, построенных в основном на принципах экономического сотрудничества, к числу которых, например, относится Евразийский экономический союз.

Сами отходы производства и потребления также традиционно составляют достаточно существенную долю товарооборота в ЕАЭС, что обусловлено тенденцией интенсивного развития индустрии их утилизации и вторичного использования, в особенности тех из них, которые содержат вторичные материальные или энергетические ресурсы или являются ими.

Указанные факторы определяют необходимость обеспечения эффективности международного сотрудничества государств – участников ЕАЭС в природоохранной сфере, что требует применения определенных общих для всех участников данного интеграционного объединения подходов при совершенствовании национального законодательства, в частности законодательства об охране окружающей среды.

Председатель Комитета Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Л. И. Калашников отмечает, что «важнейшим направлением межпарламентского сотрудничества является унификация и гармонизация национального законодательства, приведение его в соответствие с правом ЕАЭС»¹. Как отмечал О. И. Тиунов, «мировой опыт показывает, что решение вопросов интеграции по ряду направлений сотрудничества эффективно посредством наделения определенных интеграционных структур наднациональными полномочиями». Он указывал, что «наднациональный характер принимаемых решений не подрывает суверенитета государств-участников и в то же время поднимает уровень их ответственности за эффективное выполнение взятых международных обязательств»².

¹ Правовые вопросы евразийской экономической интеграции [Электронный ресурс] : материалы парламент. слушаний и круглого стола. М., 2018 // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/bZnkFRAhd9zeC5ImMtmrdyJfkTmAuAIn.pdf> (дата обращения: 27.03.2020).

² Тиунов О. И. Об особенностях развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве // Журн. рос. права. 2012. № 8. С. 97.

Попытки унификации общих подходов при совершенствовании национального законодательства путем модельного правотворчества государствами в рамках евразийского экономического пространства предпринимались и до момента образования 1 января 2015 г. ЕАЭС. В качестве примера подобного опыта можно привести проект Модельного закона Единого экономического пространства «О конкуренции», разработанный на основании решения коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.12.2012 г. № 302 «О гармонизации законодательств государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства в области конкурентной политики».

Ввиду недостаточно активной, на наш взгляд, модельной правотворческой деятельности в рамках межпарламентского сотрудничества государств – участников ЕАЭС в качестве общих подходов для совершенствования государствами – участниками ЕАЭС национального законодательства, в частности законодательства об отходах, в целях сближения их правовых систем, осуществляемого в рамках интеграционных процессов, могут быть использованы результаты модельного правотворчества государств – участников СНГ. Именно модельные кодексы и модельные законы, разработанные Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, а также результаты исследования наиболее перспективного зарубежного правового опыта часто являются теоретической основой для разработки национальных законов об отходах производства и потребления.

К числу основных модельных законодательных актов, подготовленных и принятых Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, регулирующих отношения в области обращения с отходами производства и потребления, следует отнести:

1) Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция), принятый в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-15 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

2) Модельный закон об упаковке и упаковочных отходах, принятый в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением 31-9 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

3) Модельный Экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств (Общая часть), принятый в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. Постановлением 27-8 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

4) Модельный Экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств (Особенная часть), принятый в г. Санкт-Пе-

тербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-14 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

5) Модельный закон о предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды, принятый в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением 31-8 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

6) Модельный закон «Об оценке экологического ущерба», принятый в г. Санкт-Петербурге 22 ноября 2019 г. Постановлением № 50-9 на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, включивший размещение отходов производства и потребления в состав подлежащего возмещению экологического ущерба, причиненного окружающей среде, жизни и здоровью человека, имуществу физических и (или) юридических лиц вследствие загрязнения окружающей среды, и отнесший размещение отходов на территории государства к числу основных факторов загрязнения окружающей среды (ст. 6);

7) Модельный закон об экологическом страховании (новая редакция), принятый в г. Санкт-Петербурге 18 апреля 2014 г. Постановлением 40-10 на 40-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, который Приложением 1 закрепил Перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к которым были отнесены различного рода объекты утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления (заводы по сжиганию твердых бытовых отходов и (или) осадков сточных вод, скотомогильники, заводы (установки) по сжиганию биологических и (или) медицинских отходов, установки термического обезвреживания отходов на цементных заводах, используемые в целях минимизации затрат на первичные энергоносители) (п. 6 Приложения 1);

8) Модельный закон об экологической безопасности (новая редакция), принятый в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-18 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Вместе с тем основные концептуальные подходы, заложенные в модельных законах об отходах, разработанных Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, были учтены в первоначальной редакции российского Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», который подвергся с тех пор значительным изменениям, в особенности в рамках активного реформирования законодательства об отходах (так называемой мусорной реформы), отправной точкой которого явились системные изменения, внесенные в законодательство об отходах Федеральным законом от 29 декабря 2014 г.

№ 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Указанные изменения были направлены на создание в Российской Федерации полноценно функционирующей индустрии утилизации и переработки отходов, внедрения в российское законодательство принципа «расширенной ответственности производителя», а также новой системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

В отличие от законодательства об отходах в Российской Федерации Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» содержит ключевые для рассматриваемой сферы понятия «вторичное сырье», «вторичные материальные ресурсы», «собственник отходов» (ст. 1) и их законодательные определения, порядок использования отходов в качестве вторичного сырья (ст. 28). Однако указанным Законом не устанавливаются правовые основы реализации принципа «расширенной ответственности производителя», реализуемого на уровне подзаконного нормотворчества, а также отсутствует специальный порядок обращения с коммунальными отходами (кроме их легальной дефиниции, предусмотренной положениями ст. 1).

Как отмечается в специальных научных исследованиях, проводимых в Республике Беларусь по вопросам функционирования системы управления отходами, на национальном уровне «в управлении отходами в Беларуси в последние два десятилетия преобладает направление, связанное с их переработкой и упорядочением удаления. При сохранении его значения на перспективу следует активизировать создание административных, экономических и иных механизмов по переходу к новой стадии управления отходами, ориентированной на предотвращение их образования и минимизацию потоков»¹.

Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III устанавливает ряд важнейших требований в области утилизации и вторичного использования отходов, которые отсутствуют в законодательстве других государств ЕАЭС. Так, Кодекс закрепляет понятие «вторичное сырье» и его легальную дефиницию (ст. 1), а также устанавливает порядок перехода отходов потребления во вторичное сырье (ст. 297-1), чего, на наш взгляд, не хватает национальному законодательству об отходах ряда государств ЕАЭС, включая Российскую Федерацию.

¹ Ковальчик Н. В., Струк М. И., Хомич В. С. Сравнительная оценка управления отходами в Беларуси и Европейском союзе // Вестн. БГУ. Сер. 2. 2011. № 1. С. 94.

Согласно нормам Экологического кодекса Республики Казахстан отходы потребления приобретают статус вторичного сырья (на которое не распространяются требования законодательства об отходах), будучи подвергнуты операциям, в результате которых отходы будут служить цели частичного или полного замещения сырья и (или) других материалов в процессе производства продукции. При этом, что немаловажно, ведомственным нормативным правовым актом уполномоченного органа установлены Критерии отнесения отходов потребления ко вторичному сырью (утверждены Приказом и. о. Министра энергетики Республики Казахстан от 19 июля 2016 г. № 332).

Закон Кыргызской Республики от 13 ноября 2001 г. «Об отходах производства и потребления» № 89 в целом имеет достаточно рамочный для сегодняшних условий характер, поскольку был основан на правовой модели, заложенной еще старой редакцией Модельного закона об отходах производства и потребления, принятой в г. Санкт-Петербурге 15 июня 1998 г. постановлением 11-9 на 11-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, и практически не регулирует отношения по переработке отходов и вовлечению их во вторичный оборот.

Вместе с тем правовое регулирование указанных отношений представляет сейчас исключительную важность для Кыргызстана, что особо отмечается в Государственной программе использования отходов производства и потребления, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 августа 2005 г. № 389. В Программе говорится о том, что «в неиспользуемых отходах содержатся сотни тысяч тонн выведенных из хозяйственного оборота, безвозвратно теряемых материальных ресурсов, многими видами которых страна практически уже не располагает. Это последствия отсутствия в нормативно-правовой базе республики эффективного экономического механизма, способствующего созданию производств по переработке отходов, ресурсосбережению; внедрению экологически чистых технологий».

Несмотря на определенные различия в системах правового регулирования отношений в области обращения с отходами в государствах – членах ЕАЭС, обусловленных историческими особенностями становления и развития их правовых систем, имеют они и достаточно схожие черты, что связано с использованием при их формировании законодательных моделей, заложенных в Модельном законодательстве государств – участников СНГ, а также наличием ряда международных обязательств, взятых государствами ЕАЭС в соответствии с ратифицированными ими конвенциями и международными договорами. Однако, по нашему мнению, следует развивать и модельное правотворчество на уровне ЕАЭС, что позволит обеспечить столь необходимые интеграцию и сближение правовых систем государств –

участников ЕАЭС в сфере охраны окружающей среды и, в частности, в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Учитывая долгие устойчивые промышленные и торговые связи государств – участников ЕАЭС, предполагающие постоянное перемещение большого количества товаров, сырья и продукции через государственные и таможенные границы, следует иметь в виду, что достаточно большую часть товарооборота между указанными государствами, учитывая активное развитие отходоперерабатывающей индустрии, составляют отходы, содержащие вторичные ресурсы.

Отходы, выступая особым товаром и видом имущества, являются одновременно с этим объектами гражданского оборота и объектами права собственности, некоторые из эколого-правовых особенностей обращения с которыми регулируются прежде всего законодательством об охране окружающей среды и законодательством об отходах. Наиболее активным образом между государствами – участниками ЕАЭС, а также между ними и сопредельными государствами (например, государствами Европейского союза) осуществляются внешнеторговые операции в отношении таких видов отходов, как лом и отходы черных или цветных металлов, макулатура и ряд иных отходов, содержащих наиболее ценные в потребительском плане вторичные материальные ресурсы.

Как отмечается в Докладе Евразийской экономической комиссии о реализации основных направлений интеграции в рамках ЕАЭС за 2018 г.¹, Таможенный союз, функционирующий в рамках ЕАЭС, в целом обеспечивает свободное передвижение товаров, однако из существующего режима сохраняется ряд исключений, к которым относятся вопросы обращения опасных отходов, которые до сих пор окончательно не урегулированы, поскольку соответствующее соглашение разрабатывается с 2013 г.

Основой международно-правового регулирования отношений, связанных с трансграничным перемещением отходов производства и потребления, в том числе и для государств ЕАЭС, уже на протяжении 30 лет яв-

¹ Доклад Евразийской экономической комиссии о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза за 2018 год [Электронный ресурс]. С. 12 // Официальный интернет-сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-2018.pdf> (дата обращения: 25.03.2020).

ляется Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, которая была заключена 22 марта 1989 г. и вступила в силу 5 мая 1992 г. (Базельская конвенция).

В настоящее время к Конвенции присоединились более 180 стран, включая Российскую Федерацию, которая ратифицировала ее в ноябре 1994 г.¹, и Конвенция вступила для нее в силу 1 мая 1995 г. (подписана она была еще Советским Союзом 23 марта 1990 г. в г. Нью-Йорке, США). Также сторонами Базельской конвенции являются и другие государства — участники ЕАЭС — Республика Беларусь (с 16 сентября 1999 г.), Республика Армения (с 1 октября 1999 г.), Республика Казахстан (с 10 февраля 2003 г.) и Кыргызская Республика (присоединилась к Конвенции (с 18 января 1996 г.)).

Принятие Базельской конвенции было направлено на создание условий для международного сотрудничества в области ограничения трансграничного перемещения различных видов опасных отходов, а также в целях пресечения незаконного вывоза и захоронения отходов в развивающихся странах с ущербом для окружающей среды, и применяется она в отношении территорий, находящихся под юрисдикцией государств-участников. Позднее на международном уровне был принят ряд связанных с Конвенцией документов, в частности Базельский протокол об ответственности и компенсации ущерба, причиненного в результате трансграничного перемещения опасных отходов (2000), а Европейским союзом был дополнительно принят ряд директив, регулирующих в том числе и вопросы перемещения отходов.

Российская Федерация имплементировала многие положения Базельской конвенции в свое национальное законодательство и создала свою систему регулирования отношений в области трансграничного перемещения отходов. Так, было закреплено понятие «трансграничное перемещение отходов» и его определение (ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»), был установлен запрет на ввоз отходов на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания; было установлено, что ввоз отходов на территорию РФ в целях их утилизации осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном порядке. Специальный порядок трансграничного перемещения отходов был установлен Правилами трансграничного перемещения отходов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 442.

¹ О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением : Федер. закон, 25 нояб. 1994 г., № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 31. Ст. 3200.

Правила единого таможенного пространства ЕАЭС определяют основные принципы передвижения товаров и, в частности, некоторые таможенные требования к трансграничному перемещению опасных отходов в границах ЕАЭС и за его пределами. Как известно, регулирование указанных отношений в пределах таможенного пространства ЕАЭС осуществляется в соответствии с правовыми инструментами, как выработанными еще в Таможенном союзе, так и уже в рамках ЕАЭС. Например, Единым перечнем товаров, к которым применяются запреты и ограничения на ввоз или вывоз государствами — участниками Таможенного союза в рамках Единого экономического сообщества в торговле с третьими странами и Положением о применении ограничений, утвержденными решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 августа 2012 г. № 134 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования», был установлен запрет на ввоз на территорию Таможенного союза ряда видов опасных отходов, предусмотренных Базельской конвенцией, в состав которых в качестве компонента или загрязнителя входят определенные установленным перечнем химические вещества. Таким образом, указанным Единым перечнем был установлен более строгий по сравнению с требованиями Базельской конвенции правовой режим обращения в виде запрета на ввоз предусмотренных им видов отходов на территорию Таможенного союза и, соответственно, дальнейшего обращения с ними.

Более детальные требования к трансграничному перемещению товаров через таможенные границы ЕАЭС позже были предусмотрены Таможенным кодексом ЕАЭС (ТК ЕАЭС) (Приложение 1 к Договору о Таможенном кодексе ЕАЭС, подписанному в г. Москве 11 апреля 2017 г.). В частности, в ст. 170 ТК ЕАЭС определяются требования к обращению с отходами, а также с производственными потерями, образующимися в результате операций по переработке на таможенной территории ЕАЭС. Положениями указанной статьи устанавливается, что в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (п. 11 ст. 249) в заявлении на переработку товаров на таможенной территории указываются сведения о возможности дальнейшего коммерческого использования отходов, полученных в результате совершения операций по переработке иностранных товаров в соответствии с нормами выхода.

Для целей развития товарооборота, в частности в отношении тех видов отходов, которые могут являться вторичным сырьем и содержат вторичные материальные ресурсы, таможенным законодательством ЕАЭС регулируются ставки ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа, вплоть до применения к отдельным видам перемещаемых товаров ставки «0» (см., например, решение Коллегии Евразийской экономиче-

ской комиссии от 17 сентября 2019 г. № 162 «О продлении срока действия ставок ввозных таможенных пошлин Единого таможенного тарифа ЕАЭС в отношении отходов и лома драгоценных металлов»).

Таким образом, на основании проанализированных выше требований следует констатировать, что правовой системой ЕАЭС предусмотрена достаточно развернутая система таможенных требований к трансграничному перемещению отходов по таможенному пространству ЕАЭС (в том числе основанные на положениях Базельской конвенции), однако совокупность специальных экологических требований к их перемещению, дальнейшему обороту и обращению с ними отсутствует.

Вопросы трансграничного перемещения и транзита различных видов отходов как по таможенной территории ЕАЭС, так и через территории иных государств, входящих в СНГ, регулируются в настоящее время нормами ряда межгосударственных соглашений.

Особое место в законодательстве стран СНГ в области обращения с отходами занимает разработанное на основе положений Базельской конвенции межправительственное Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов¹, подписанное 12 апреля 1996 г. в г. Москве, которое было утверждено Российской Федерацией только в 2002 г. (постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. № 318) и вступило в силу для России 6 июня 2002 г. Сторонами указанного Соглашения являются не только государства — члены ЕАЭС, но и иные государства постсоветского пространства (Грузия, Молдова, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан).

Указанным Соглашением предусмотрены специальные правила в отношении требований Базельской конвенции для государств — участников СНГ, в частности был предусмотрен специальный перечень опасных отходов, трансграничная перевозка которых регулируется данным Соглашением; понятия «трансграничная перевозка», «государство экспорта», «государство импорта», «государство транзита» и их определения; порядок определения Сторонами их компетентных органов, ответственных за получение уведомления о трансграничной перевозке опасных или других отходов и любой информации, связанной с ней, а также за обеспечение ответа на такое уведомление.

Соглашение о единых условиях транзита через территории государств — участников Таможенного союза, принятое в г. Москве значительно ранее — еще 22 января 1998 г., утвержденное решением № 6 Совета глав правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики

¹ Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов (подписано 12 апреля 1996 г. в г. Москве) // Бюл. междунар. договоров. 2002. № 11. С. 8–11.

Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации¹ (прекратило свое действие в связи с прекращением с 1 января 2015 г. деятельности Евразийского экономического сообщества Договором от 10 октября 2014 г., заключенным в г. Минске). Данным Соглашением был установлен Перечень опасных отходов, транзит которых запрещался в соответствии с указанным Соглашением (Приложение 1), а также Перечень опасных отходов, трансграничные перевозки которых подлежали регулированию Соглашением (Приложение 2).

Существенным шагом вперед в части регулирования отношений, в том числе и по трансграничному перемещению отдельных видов отходов по территории государств, входящих в ЕАЭС, и ряда иных государств СНГ явилось принятие Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в области обращения с отходами электронного и электротехнического оборудования, заключенное в г. Душанбе 1 июня 2018 г.² (пока не вступило в силу), объединившее не только государства ЕАЭС, но и иные государства СНГ (Таджикистан, Узбекистан).

Указанным Соглашением был введен новый для указанной сферы понятийный аппарат, включая понятия «отходы электронного и электротехнического оборудования» (ОЭЭО), «обращение с ОЭЭО» (куда вошел такой вид деятельности, как трансграничное перемещение ОЭЭО), «переработка ОЭЭО», «вторичные материальные ресурсы в региональной системе обращения с ОЭЭО» и ряд иных терминов, их дефиниции, а также установлен ряд правовых требований, связанных с обеспечением международного сотрудничества государств, являющихся сторонами Соглашения, в части трансграничного перемещения указанных отходов между ними.

9 августа 2019 г. в г. Чолпон-Ата (Кыргызская Республика) было заключено Соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов по таможенной территории ЕАЭС³, которое пока еще не вступило в силу.

¹ Соглашение о единых условиях транзита через территории государств – участников Таможенного союза (заключено в г. Москва, 22 января 1998г.), утв. решением № 6 Совета глав правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации // Бюл. развития интеграции. 1998. № 1. С. 18, 27–37.

² Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в области обращения с отходами электронного и электротехнического оборудования (заключено в г. Душанбе, 1 июня 2018 г.) [Электронный ресурс] // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 26.03.2020).

³ Соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов по таможенной территории Евразийского экономического союза (заключено в г. Чолпон-Ата 9 августа 2019 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 12.08.2019).

Указанное Соглашение распространяется только на субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих трансграничное перемещение отходов при осуществлении взаимной торговли государств – членов ЕАЭС, и установило запрет на трансграничное перемещение отходов физическими лицами для личного пользования.

Соглашением также было установлено достаточно интересное правило, согласно которому трансграничное перемещение отходов через территорию государства, не являющегося членом ЕАЭС, при перемещении с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена осуществляется согласно положениям Базельской конвенции (ст. 4), а в государствах – членах ЕАЭС не допускается трансграничное перемещение отходов с целью их захоронения и (или) обезвреживания (ст. 5). При этом трансграничное перемещение отходов осуществляется только на основании специального разрешительного документа (заключения), выдаваемого компетентным органом соответствующего государства-члена, с территории которого предполагается его вывоз, при наличии аналогичного документа, выданного компетентным органом государства-члена, на территорию которого предполагается его ввоз (ст. 6).

Государства – члены ЕАЭС успешно имплементируют в свое законодательство требования Базельской конвенции, а также нормы рассмотренных Соглашений, обеспечивая тем самым международную интеграцию в рамках евразийского экономического пространства.

Например, Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» установил специальные правила трансграничного перемещения отходов (ст. 27). В частности, ввоз отходов в Республику Беларусь допускается только в целях их использования в качестве вторичного сырья на территории Республики Беларусь. Ввоз отходов в Республику Беларусь в целях их хранения на объектах хранения отходов, а также их захоронения и (или) обезвреживания на территории Республики Беларусь запрещается.

Как и в иных государствах ЕАЭС, являющихся сторонами Базельской конвенции, в Республике Беларусь предусмотрено требование о необходимости получения разрешения на трансграничное перемещение отходов, выдаваемого компетентным органом (Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь) при условии наличия разрешения заинтересованных государств на ввоз и (или) транзит этих отходов на территорию и (или) через территорию этих государств, а также при соблюдении ряда иных условий.

Законом также введен достаточно интересный и отличный от требований, предусмотренных законодательством других государств ЕАЭС, меха-

низм залога денежных средств в республиканский бюджет, который должен финансово обеспечивать ответственность собственников отходов либо уполномоченных ими лиц, осуществляющих ввоз отходов в Республику Беларусь и (или) их транзит через территорию Республики, за причинение вреда при осуществлении указанной деятельности, и их обязательства по вывозу отходов из Республики Беларусь при их транзите, а также обязательств вследствие причинения вреда при их ввозе или транзите через территорию республики.

Экологическим кодексом Республики Казахстан, в свою очередь, были приняты и зафиксированы некоторые требования Базельской конвенции, в частности перечень опасных отходов и порядок их транзита по территории Казахстана, а ряд иных требований, касающихся трансграничной перевозки отходов, был конкретизирован (ст. 295). В частности, трансграничная перевозка отходов по территории республики осуществляется на основании заключения уполномоченного органа в области охраны окружающей среды; природопользователи обязаны предоставить заинтересованным государствам информацию относительно предлагаемой трансграничной перевозки отходов, указывающую на последствия предлагаемой перевозки для здоровья человека и окружающей среды; при этом отходы должны упаковываться, маркироваться и транспортироваться в соответствии с общепринятыми международными правилами и нормами.

Также Экологическим кодексом установлен запрет на экспорт опасных отходов в государства — стороны Базельской конвенции и в развивающиеся страны, которые в рамках своего законодательства запретили импорт опасных отходов либо если есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом, а также в районы южнее 60 градусов южной широты.

Закон Кыргызской Республики от 13 ноября 2001 г. № 89 «Об отходах производства и потребления» аналогичным образом предусмотрел общие правила трансграничной перевозки отходов (ст. 12), закрепив, что ввоз отходов на территорию Кыргызской Республики с целью их размещения запрещается, а контроль за вывозом (ввозом) опасных и других отходов обеспечивается государственными органами исполнительной власти, осуществляющими таможенный, экологический и санитарно-эпидемиологический контроль. При этом Порядок государственного регулирования трансграничных перевозок опасных и других отходов установлен Правительством Кыргызской Республики.

Таким образом, анализ правового регулирования трансграничного перемещения опасных отходов как по законодательству ЕАЭС, так и по национальному законодательству его государств-участников позволяет прийти

к выводу о том, что в настоящее время такое перемещение осуществляется на основании таможенных требований ЕАЭС, а также системы норм международного права – Базельской конвенции, сторонами которой государства – члены ЕАЭС являются, а также ряда международных соглашений между ними и в рамках Содружества Независимых Государств. Вместе с тем специальные требования в области охраны окружающей среды при трансграничном перемещении отходов в первую очередь по территории ЕАЭС в настоящее время отсутствуют, тогда как наличие таких требований позволило бы снизить экологические риски при перемещении отходов через территории государств – членов ЕАЭС.

На основании изложенного, по нашему мнению, следует предусмотреть специальную систему эколого-правовых требований на уровне ЕАЭС, в частности при регулировании отношений по трансграничному перемещению опасных отходов прежде всего между государствами – членами ЕАЭС, что позволит унифицировать правила, существующие в национальном законодательстве указанных государств, создав единое правовое эколого-правовое пространство, упростить товарооборот между ними и повысить стабильность и экономическую эффективность внешнеторговой деятельности.

Внешнеторговое сотрудничество государств постсоветского пространства обусловлено прежде всего длительными и устойчивыми промышленными и торговыми связями, сложившимися еще в период СССР, и подразумевает активный товарооборот, включая постоянное перемещение товаров через государственные и таможенные границы. Данная система требует от государств, состоящих в интеграционных объединениях, выработки единых принципов экономической, в частности таможенной, политики, а также унифицированных подходов в сфере технического регулирования, охраны окружающей среды, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в отношении тех товаров, продукции или сырья, которые являются объектом внешнеэкономической деятельности.

Необходимость обеспечения экологически безопасного обращения с отходами, образующимися в результате использования или потребления товаров, ввозимых из зарубежных государств, создает весьма ощутимую финансовую нагрузку на бюджетную систему государств-импортеров. В указанных условиях большое значение имеет создание на национальном уровне правовой и экономической системы, обеспечивающей ответственность импортеров товаров за утилизацию отходов, образующихся в результате использования или потребления их товаров.

Для указанных целей в законодательство ряда государств – участников ЕАЭС имплементирован достаточно давно известный государствам Европейского союза правовой принцип «расширенной ответственности про-

изводителей (импортеров)», который в каждом из государств приобретает особые, характерные исключительно для их правовых систем черты. РОП позволяет снять экономическую ответственность с государства-импортера за обеспечение экологически безопасной утилизации отходов, возложив ее на субъектов предпринимательской деятельности, являющихся непосредственными импортерами товаров. Несомненно, те расходы, которые несут импортеры товаров в рамках выполнения ими своих обязанностей в рамках РОП, закладываются в их стоимость на какой-либо из стадий товарооборота, вплоть до реализации их розничному покупателю, являющемуся конечным потребителем этих товаров, однако принцип РОП повышает эффективность вовлечения отходов во вторичный оборот и приближает переход государства к экономике «замкнутого цикла».

Принцип РОП достаточно давно известен европейскому праву и фактически означает ответственность производителя (или импортера) продукции за осуществление экологически безопасной утилизации или захоронения отходов, образовавшихся в результате ее использования, либо за возможность их переработки и вторичного использования. Как отмечается в научной литературе, в развитых странах институт расширенной ответственности производителя является движущей силой раздельного сбора отходов, переработки и внедрения такого инструмента, как залоговая стоимость упаковки¹.

Как известно, термин «расширенная ответственность производителей» (Extended Producer Responsibility, EPR) был впервые введен в конце 1980-х гг. шведским профессором экономики природопользования Томасом Линдквистом. Он определил расширенную ответственность производителей как принцип, направленный на улучшение экологических характеристик продукции на всех этапах ее жизненного цикла. Чтобы этого достичь, ответственность производителя продукции должна распространяться на все этапы ее жизненного цикла и особенно на возврат, переработку и конечное размещение данной продукции на полигоне. Таким образом, принцип расширенной ответственности производителей переносит ответственность за отходы и продукцию с завершившимся жизненным циклом с местных властей на производителей, которые включают эти расходы в стоимость продукции².

Впервые правовые нормы об «ответственности производителя» в императивном порядке были законодательно закреплены в виде ответственности за организацию сбора и переработки отходов упаковки, которая была

¹ *Ерыгина А. В.* Расширенная ответственность производителя как важный аспект комплексной переработки // Глоб. науч. потенциал. Природопользование и регион. экономика. 2017. № 9 (78). С. 183–184.

² Кто оплатит утилизацию? О расширенной ответственности производителей / С. Эллок [и др.] // Твердые бытовые отходы. 2011. № 8. С. 57.

введена в отношении ее производителей из всех стран Европейского союза Директивой Европейского парламента и Совета 94/62/ЕС по упаковке и упаковочным отходам от 20 декабря 1994 г. При этом следует отметить, что, несмотря на общие правила, предусмотренные данной Директивой, у государств – членов ЕС остается возможность ввести залог за упаковки или налоговые обременения для отдельных видов упаковки, чтобы, к примеру, поддерживать многообразные упаковки¹.

Впоследствии механизм ответственности производителей был распространен и на выведенные из эксплуатации транспортные средства (на период с 2002 г.) и был закреплен Директивой Европейского парламента и Совета 2000/53/ЕС о транспортных средствах с выработанным сроком эксплуатации от 18 сентября 2000 г. Наконец, соответствующие нормы об ответственности производителей начиная с 2007 г. были распространены и на производителей электрического и электронного оборудования (Директива Европейского парламента и Совета № 2002/96/ЕС об отходах электрического и электронного оборудования от 27 января 2003 г.). В свою очередь, Директива Европейского парламента и Совета 2006/66/ЕС по утилизации отработавших батарей и аккумуляторов от 6 сентября 2006 г. также закрепила впоследствии ряд важных моментов, касающихся ответственности производителей за организацию сбора и утилизации отработавших элементов питания.

Начиная с 1 января 2015 г. в рамках первого этапа «мусорной» реформы в Российской Федерации данный принцип был наконец-то реализован в российском законодательстве, что имеет большое значение для российских предприятий-производителей, выпускающих продукцию как для внутреннего (российского) рынка, так и для экспорта в иные государства.

Как уже отмечалось выше, одной из форм РОП является финансовая ответственность (различные виды финансирования утилизации произведенных или импортируемых товаров либо продукции при невозможности обеспечения их самостоятельной утилизации). Разновидностями финансовой ответственности производителя в Российской Федерации следует признавать утилизационный сбор и появившийся несколько позже экологический сбор.

Введение утилизационного сбора за колесные транспортные средства Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и ст. 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации» стало первым шагом на пути закрепления принципа РОП в России. Данный сбор взимается за каждое колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, а также каждый прицеп к ним, ввозимые в Российскую Федера-

¹ Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского союза / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2007.

цию или произведенные, изготовленные на ее территории, за исключением определенных категорий транспортных средств, перечисленных в п. 6 ст. 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Нормы, регулирующие порядок установления и взимания экологического сбора, были введены в ФЗ «Об отходах производства и потребления» несколько позже (с 1 января 2015 г.). Экологический сбор должен уплачиваться теми производителями и импортерами, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов, образовавшихся в результате использования отдельных видов производимых или импортируемых ими определенных категорий товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

Порядок взимания экологического сбора, в том числе порядок его исчисления, срок уплаты, порядок осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью его внесения, а также порядок взыскания, зачета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм экологического сбора установлен постановлением Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 1073, Порядок подачи декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки, утвержден постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. № 1417, а Порядок сдачи отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров утвержден постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2015 г. № 1342.

Реализация принципа РОП согласно ст. 24² ФЗ «Об отходах производства и потребления» осуществляется закреплением обязанностей производителей или импортеров товаров:

1) по самостоятельному обеспечению утилизации отходов от использования данных товаров:

а) сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров самими их производителями или импортерами непосредственно путем организации собственных объектов соответствующей инфраструктуры;

б) сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов (за исключением ТКО) путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором либо с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими соответствующую деятельность по обращению с иными видами отходов;

в) созданию ассоциации (союза) производителей, импортеров товаров (при вступлении в нее производитель, импортер товаров имеет право на основании соответствующего договора поручить ассоциации (союзу) обеспечение выполнения нормативов утилизации);

2) уплате экологического сбора теми производителями и импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов.

В настоящее время относительно небольшое количество производителей, а тем более импортеров товаров, подлежащих утилизации после утраты своих потребительских свойств, в состоянии самостоятельно обеспечивать утилизацию отходов от таких товаров. Для многих из них создание собственных объектов инфраструктуры по обращению с отходами, создание соответствующей ассоциации (союза) является достаточно трудоемким и экономически невыгодным, а вступление в уже существующую ассоциацию (союз) бывает подчас невозможным (ввиду отсутствия таковых в ряде отраслей либо сложных и обременительных условий вступления в них).

В условиях сформировавшейся устойчивой тенденции пересмотра ставок экологического сбора по многим товарам в сторону их повышения в совокупности с продолжающимся поэтапным вступлением в силу запретов на захоронение отдельных видов отходов достаточно простым выходом из сложившейся ситуации является заключение соответствующих договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов (за исключением твердых коммунальных отходов). В частности, особого внимания заслуживает возможность передачи производителями или импортерами своей обязанности по выполнению нормативов утилизации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим утилизацию отходов в качестве профессиональной деятельности.

Данная форма самостоятельного выполнения нормативов утилизации, как правило, представляется для производителей или импортеров менее материально затратной, нежели уплата экологического сбора, в особенности по некоторым категориям товаров, в отношении которых установлены высокие ставки экологического сбора.

Пятилетний опыт внедрения и реализации принципа РОП в России (2015–2020) выявил ряд существенных проблем в указанной сфере. В частности, отмечается, что принятые в стране к реализации нормативы утилизации существенно отстают от аналогичных показателей развитых стран, что частично объясняется более поздними сроками перехода к современной системе обращения с отходами. Для целей совершенствования механизма РОП Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и представителями предпринимательского сообщества разработали, но на момент подготовки настоящей статьи еще не утвердили Концепцию реформирования механизма расши-

ренной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки¹.

Так, в Концепции отмечается, что основной целью механизма РОП является создание экономических условий для перехода к циклической экономике, в которой максимальное количество ресурсов извлекается из отходов и повторно используется по первоначальному назначению.

В Концепции также указывается, что практика реализации механизма расширенной ответственности производителей показала его низкую эффективность, и излагаются ключевые проблемы его реализации. В Концепции отмечается, что развитие законодательства об отходах в части повышения эффективности механизма РОП для целей постепенного перехода к экономике «замкнутого цикла» должно соответствовать основным направлениям реализации Концепции и осуществляться в несколько этапов:

1) с 1 июля 2021 г. создается оператор экологического сбора и реализуются положения Концепции в отношении упаковки;

2) с 2022 по 2024 г. реформа распространяется в отношении товаров с постепенным расширением номенклатуры товаров, в отношении которых применяются новый подход, создается Фонд расширенной ответственности производителей и осуществляется модернизация Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров.

Вместе с тем российский опыт реализации принципа РОП в национальном законодательстве несколько отличается от механизмов, предусмотренных правовыми системами других государств – членов ЕАЭС, тогда как опыт указанных государств может быть интересен и полезен для совершенствования системы РОП и повышения эффективности вовлечения отходов во вторичный оборот и использования их в качестве вторичных ресурсов.

Как отмечалось выше, Законом Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» не устанавливаются правовые основы реализации принципа «расширенной ответственности производителя», однако реализуется он на уровне подзаконного нормотворчества. Так, Указ Президента Республики Беларусь от 11 июля 2012 г. № 313 «О некоторых вопросах обращения с отходами потребления», по сути, установил механизм реализации принципа РОП. Механизм реализации РОП в Республике Беларусь несколько отличается от российского и в целом схож с опы-

¹ Об утверждении Концепции реформирования механизма расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки [Электронный ресурс] : проект распоряжения Правительства РФ (по состоянию на 28.02.2020) (подготовлен Минприроды России, ID проекта 04/12/02-20/00099933).

том Республики Казахстан, поскольку производители и поставщики ряда видов товаров и продукции, а также ряда разновидностей упаковки реализуют свои обязанности по РОП:

а) либо путем применения собственной системы сбора отходов товаров и отходов упаковки из отходов потребления для их разделения по видам и дальнейшего обезвреживания или использования (как отмечается в научной литературе, «после самостоятельного сбора и сортировки отходов производители могут сами обеспечивать их использование или привлекать для этого сторонние организации, таким образом, для выполнения обязанности, предусмотренной Указом № 313, достаточно просто отдельно собрать и передать отходы другим организациям для использования или обезвреживания»¹);

б) либо путем заключения договора об организации сбора, обезвреживания и (или) использования отходов товаров и отходов упаковки с оператором (ГУ «Оператор вторичных материальных ресурсов») и внесения на его банковский счет платы за организацию им указанных видов деятельности.

В Республике Казахстан отношения в сфере реализации принципа РОП урегулированы наиболее детальным образом по сравнению с национальным законодательством иных государств ЕАЭС. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III в ноябре 2015 г. был дополнен специальной главой 41-1 «Расширенные обязательства производителей (импортеров)» (ст. 285-1–285-7), которая закрепила специальные требования к исполнению РОП, правовой статус и направления деятельности оператора РОП, его правовое положение и полномочия, требования к обеспечению прозрачности его деятельности, порядок исполнения РОП и ответственность участников РОП.

Аналогичным с Российской Федерацией образом субъектами РОП в Казахстане являются производители и импортеры продукции (товаров), которые отнесены к утвержденному Перечню. Данные субъекты обязаны обеспечивать сбор, транспортировку, переработку, обезвреживание, использование и (или) утилизацию отходов, образующихся после утраты потребительских свойств этой продукции (товаров) и ее (их) упаковки, одним из двух способов, в целом схожих с системой РОП в Республике Беларусь:

а) путем применения собственной системы сбора, переработки и утилизации отходов (не распространяется на производителей и импортеров автомобильных транспортных средств, самоходной сельскохозяйственной техники);

¹ Шимова О. С., Радюк А. Р. От теории к практике реализации расширенной ответственности производителя: эколого-экономический аспект // Белорус. экон. журн. 2016. № 2. С. 100.

б) путем заключения с оператором РОП договора об осуществлении указанных видов деятельности по обращению с отходами и внесения на банковский счет оператора РОП денег в виде платы за их организацию.

Оператором РОП является юридическое лицо, определенное решением Правительства РК, обладающее исключительным правом в отношении сбора платы за организацию сбора, транспортировки, переработки, обезвреживания, использования и (или) утилизации отходов, и обязанное распоряжаться и управлять платежами, собираемыми им в рамках реализации РОП.

Вместе с тем в системе РОП в Казахстане отсутствует финансовая форма реализации РОП в той форме, в которой она закреплена российской правовой системой – экологический сбор, который уплачивается теми производителями или импортерами товаров, которые по различным причинам не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, и относится к неналоговым доходам федерального бюджета. Однако правовой системой Республики Казахстан, как и правовой системой Российской Федерации, предусмотрен утилизационный сбор за ввозимые на территорию государства транспортные средства (а в Казахстане также и за автомобильные компоненты – масла, шины, аккумуляторы), подлежащие утилизации.

Кыргызская Республика, в свою очередь, пока только планирует внедрить принцип РОП, и соответствующие правовые механизмы, направленные на реализацию указанного принципа в природоохранном законодательстве Кыргызстана, в частности в Законе Кыргызской Республики от 13 ноября 2001 г. № 89 «Об отходах производства и потребления», отсутствуют. Вместе с тем Кыргызстаном активно изучается опыт государств ЕС и иных зарубежных государств, в особенности государств ЕАЭС, ввиду необходимости развития системы утилизации и переработки отходов, включая отходы электрического и электронного оборудования¹, в том числе в рамках реализации подписанного Кыргызской Республикой Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в области обращения с отходами электронного и электротехнического оборудования, заключенного в г. Душанбе 1 июня 2018 г.

Таким образом, одним из важнейших правовых механизмов, позволяющих существенным образом снизить антропогенную нагрузку на окружающую среду государств – участников ЕАЭС, оказываемую отходами, образующимися в результате использования товаров или продукции, им-

¹ Доклад «Оценка потенциала Кыргызской Республики в области обращения с отходами электрического и электронного оборудования» [Электронный ресурс]. URL: http://eco-expertise.org/wp-content/uploads/2009/06/Elektronnye-othody_04_09_2017.pdf (дата обращения: 27.03.2020).

портируемых из иных государств, а также экономическое бремя на государственные бюджеты указанных государств, связанное с ликвидацией экологического вреда, причиненного ими, или с их утилизацией, является принцип «расширенной ответственности производителя (импортера)». Согласованность правовых механизмов, направленных на реализацию указанного принципа на национальном уровне, позволит повысить эффективность вовлечения отходов во вторичный оборот и ускорить процесс постепенного перехода к экономике «замкнутого цикла» во всех государствах — членах ЕАЭС.

Правовые механизмы, направленные на реализацию принципа РОП, следует развивать в законодательстве государств — участников ЕАЭС на основе унифицированных подходов, которые сможет обеспечить только система соответствующих нормативных правовых актов ЕАЭС, принимаемых Евразийской экономической комиссией. Данная унификация позволит постепенно создать единый рынок отходов ЕАЭС, а возможно, и единую интегрированную систему управления отходами и вторичными ресурсами, включая единого оператора РОП на уровне ЕАЭС, что создаст полноценные условия для достижения целей устойчивого развития всеми государствами — членами ЕАЭС.

5.4. Совершенствование институционально-правовой основы обращения с атомной энергией в рамках ЕАЭС

В границах ЕАЭС функционируют двенадцать атомных электростанций, из которых одна находится в Армении, а остальные — в России¹. Завершено строительство АЭС в Беларуси. В Казахстане периодически обсуждается идея о создании ядерной энергетики. Кроме того, в России и Казахстане сосредоточены достаточно большие запасы урана. В данных условиях, несмотря на угасающий интерес отдельных западных стран к ядерной энергетике, в государствах — членах ЕАЭС, кроме Киргизии, использование атомной энергии остается актуальным направлением национальной энергетической политики. Вместе с тем правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется в рамках национального законодательства в области использования атомной энергии. Принимая во внимание формирование в ЕАЭС общего электроэнергетического рынка и, следовательно

¹ Общее состояние энергосистем государств членов Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Департамент энергетики Евразийской экономической комиссии. 2020. URL: eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Documents/Электроэнергетика ЕАЭС.pdf (дата обращения: 10.04.2020).

но, необходимость обеспечения равного доступа государств – членов ЕАЭС к ядерному топливу и новейшим технологиям в атомной энергетике, представляется целесообразной унификация (гармонизация) законодательства государств – членов ЕАЭС в рассматриваемой области. Интеграционные процессы в данной области неразрывно связаны с созданием институциональной основы и могут быть рассмотрены на весьма успешном примере Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом).

Евратом был учрежден после Второй мировой войны. Тогда западноевропейские страны столкнулись с проблемой восстановления своих экономических систем. Решение данной проблемы напрямую зависело от прогресса в энергетической сфере. Традиционные источники энергии уже не могли обеспечить в полной мере потребности государств в электроэнергии. В этих условиях большой интерес представляла атомная энергетика, и ряд стран Старого Света поставили перед собой задачу «создать условия для развития мощной атомной промышленности, которая является источником обширных ресурсов энергии, стимулирует технический прогресс и содействует, благодаря разнообразному использованию, росту благосостояния своих народов». Данная задача была определена в преамбуле к Договору об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Договор о Евратоме), подписанному 25 марта 1957 г. в Риме и вступившему в силу с 1 января 1958 г. Первоначально его членами были Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция. В настоящее время в Евратоме состоят все 28 государств – членов ЕС.

Периодически в Договор о Евратоме вносились изменения и дополнения (Единый европейский акт 1986 г., Маастрихтский договор 1992 г., Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2001 г.), и в данный момент он действует с учетом лиссабонских новаций. Лиссабонский договор 2007 г. существенно упростил внутреннюю структуру Европейского союза, упразднив Европейское сообщество (бывшее ЕЭС), входившее наряду с Евратомом в первую опору. Евратом же продолжает функционировать в качестве формально самостоятельной организации со своей правовой системой, во главе которой находится Договор о Евратоме. В то же время Евратом состоит из тех же государств – членов и имеет ту же институциональную систему, что и ЕС. Как отмечает С. Ю. Кашкин, «фактически Евратом превращен Лиссабонским договором в своеобразный “филиал” ЕС, имеющий одинаковый с ним состав государств – членов и управляемый одними и теми же должностными лицами»¹.

¹ Право Европейского союза : учеб. для бакалавров / А. В. Жупанов [и др.] ; под ред. С. Ю. Кашкина М., 2015. С. 149.

Основные направления деятельности Евратома отражены в ст. 2 Договора о Евратоме:

- развитие научных исследований и распространение технических знаний;
- разработка базовых стандартов безопасности для защиты здоровья работников и населения и контроль за их соблюдением;
- упрощение инвестиционного режима и содействие созданию установок для фундаментальных исследований, необходимых для развития атомной энергетики в Сообществе;
- контроль за регулярным и справедливым снабжением потребителей в Сообществе ядерным топливом и рудой;
- контроль использования ядерных материалов только на те цели, для которых они предназначены;
- осуществление права собственности на специальные расщепляющиеся материалы;
- обеспечение широкого сбыта и доступа к наилучшим техническим средствам путем создания общего рынка специального оборудования и материально-технического обеспечения, свободного движения капиталов для инвестиций в атомную энергетику, а также свободного выбора места работы специалистами внутри Сообщества;
- сотрудничество с другими странами и международными организациями, содействующее прогрессу в мирном использовании атомной энергии.

Особое место в Договоре о Евратоме занимают нормы о содействии исследованиям в сфере атомной энергии (ст. 4–11). Данными вопросами занимается Комиссия ЕС (далее — Комиссия). В целом она отвечает за развитие ядерных исследований в государствах-членах и их наполнение исследовательскими и учебными программами Сообщества. Данные программы разрабатываются сроком до пяти лет и по предложению Комиссии утверждаются Советом. Исследовательские программы и отчеты об их имплементации публикуются Комиссией.

В целях развития координации проводимых в государствах-членах исследований Комиссия обращается к государствам-членам, отдельным лицам или предприятиям с просьбой о направлении ей программ, касающихся исследований, которые Комиссия указывает в своем запросе. Обращение совершается путем направления определенному адресату специальной просьбы, о чем ставится в известность соответствующее государство-член, или посредством публикуемого общего запроса. Комиссия предоставляет заинтересованным лицам возможность выразить свои замечания и после этого может сформулировать мотивированное заключение по каждой полученной ею программе. Комиссия обязана дать такое заключение по прось-

бе государства-члена, отдельного лица или предприятия. Данные заключения помогают избежать ненужного дублирования ядерных исследований и ориентируют их на недостаточно изученные области. В соответствии со ст. 6 Договора о Евратоме для поощрения исследовательских программ, направленных Комиссии, последняя имеет право:

- оказывать финансовую помощь в рамках исследовательских контрактов, исключая предоставление субсидий;
- предоставлять, за плату или безвозмездно, для осуществления этих программ сырье или специальные расщепляющиеся материалы, которыми располагает Комиссия;
- предоставлять в распоряжение государств-членов, отдельных лиц или предприятий, за плату или безвозмездно, установки, оборудование или экспертную помощь;
- побуждать государства-члены, отдельные лица или предприятия к совместному финансированию.

Значительное внимание в Договоре уделяется распространению информации. Правила распространения информации зависят от того, кому она принадлежит. Если она находится в распоряжении Сообщества, государства-члены, отдельные лица и предприятия могут при обращении в Комиссию использовать не дающие исключительных прав лицензии на патенты, а также свидетельства о временной защите, сертификаты о порядке использования, заявки на патент, являющиеся собственностью Сообщества, при условии, что они в состоянии эффективно использовать содержащиеся в них изобретения. На тех же условиях Комиссия предоставляет сублицензии на патенты, свидетельства о временной защите, сертификаты о порядке использования, заявки на патент в случае, если Сообщество пользуется контрактными лицензиями, предоставляющими эту возможность. Иную информацию, полученную Сообществом в результате выполнения своей исследовательской программы или переданную ему с правом свободного использования, Комиссия должна передавать государствам-членам, отдельным лицам и предприятиям. При этом согласно ст. 12–13 Договора о Евратоме Комиссия вправе обусловить передачу этой информации с соблюдением конфиденциальности и запретом передавать ее третьей стороне.

Если информация не находится в распоряжении Сообщества, Комиссия прилагает все усилия, чтобы добиться получения, путем взаимного согласия, информации, полезной для решения задач Сообщества, и передачи лицензий на использование патентов, свидетельств о временной защите, сертификатов о порядке использования, заявок на патент, защищающих эту информацию. В отдельных случаях информация передается Комиссии в обязательном порядке. Так, государство-член сразу же после подачи ему

заявки на патент или на сертификат о порядке использования, которые относятся к специфической ядерной тематике, запрашивает согласие автора на немедленную передачу Комиссии сведений о содержании этой заявки и при его отсутствии уведомляет Комиссию о наличии заявки в течение трех месяцев со дня ее подачи. Затем Комиссия может затребовать у государства-члена сведения, касающиеся содержания заявки, о наличии которой она была уведомлена. Получив запрос, государство-член снова обращается к автору за согласием на передачу сведений о содержании заявки. При повторном отказе государство-член обязано направить в Комиссию содержание заявки в срок, не превышающий восемнадцать месяцев со дня подачи заявки. Исключения составляют случаи, когда соглашение, заключенное с третьей страной или международной организацией, не предполагает передачу соответствующей информации.

Кроме того, при отсутствии взаимного согласия простые (не эксклюзивные) лицензии могут быть предоставлены через арбитраж или в служебном порядке в соответствии со ст. 18–23 Договора о Евратоме.

В ст. 30 Договора о Евратоме установлена обязанность по определению в Сообществе базовых стандартов безопасности для защиты работников и общественности от опасности, возникающей от ионизирующей радиации. Под ними подразумеваются:

- максимально допустимые дозы, гарантирующие достаточную безопасность;
- максимально допустимые уровни облучения и заражения;
- фундаментальные принципы медицинского контроля в отношении работников.

Базовые стандарты (нормативы) разрабатываются Комиссией и после консультаций с Европейским парламентом утверждаются Советом квалифицированным большинством. Изменение данных стандартов происходит в том же порядке по требованию Комиссии или государства-члена. В настоящее время действует Директива Совета от 13 мая 1996 г. № 96/29/Евратом «О базовых стандартах безопасности для защиты здоровья работников и общественности от рисков, возникающих вследствие ионизирующего излучения». С 6 февраля 2018 г. применяются положения новой Директивы Совета от 5 декабря 2013 г. № 2013/59/Евратом «О базовых стандартах безопасности для защиты от рисков, возникающих вследствие воздействия ионизирующего излучения, и отмене директив 89/618/Евратом, 90/641/Евратом, 96/29/Евратом, 97/43/Евратом и 2003/122/Евратом».

В целях стимулирования инициативы частных лиц и предприятий и содействия координации их инвестиционной деятельности в атомной отрасли Комиссия периодически публикует индикативные программы, особенно

в том, что касается производства атомной энергии и необходимых инвестиций. Лица и предприятия, осуществляющие деятельность в отраслях промышленности, которые перечислены в прил. II к Договору о Евратоме, обязаны направлять в Комиссию проекты инвестиций в переоборудование или новое оборудование, которые соответствуют критериям качества и значимости, утвержденным Советом по предложению Комиссии, не позже чем за три месяца до заключения с поставщиками первого контракта или за три месяца до начала работ, если последние должны производиться собственными средствами предприятия. Комиссия обсуждает с ними все аспекты данных инвестиционных проектов и сообщает свою точку зрения заинтересованному государству-члену.

В Сообществе с целью развития атомной промышленности по решению Совета могут создаваться совместные предприятия. Процедуры их учреждения описаны в ст. 46–47 Договора о Евратоме. Данные предприятия имеют статус юридического лица по законодательству ЕС и национальному законодательству государств-членов. Совместные предприятия подпадают под действие правил, применяемых к промышленным и торговым предприятиям, если Договор о Евратоме или их собственный устав не предусматривает иного; устав может содержать дополнительные ссылки на национальные законодательства государств-членов. Интересной особенностью правового режима данных предприятий является то, что по единогласному решению Совета на них полностью или частично могут быть распространены определенные преимущества, а каждое государство-член обеспечивает их применение в той части, которая к нему относится. Преимущества перечислены в прил. III к Договору о Евратоме. К их числу относятся следующие:

- приобретение недвижимого имущества, необходимого для создания совместных предприятий, признается совершаемым в общественных интересах в соответствии с национальным законодательством;
- применение национальной процедуры принудительного приобретения в общественных интересах, если не было достигнуто соответствующее согласие;
- право на получение лицензии через арбитраж или в административном порядке согласно ст. 17–23 Договора о Евратоме;
- освобождение от всех пошлин и сборов при создании совместного предприятия и от всех налоговых обязательств по активам, внесенным в качестве вклада;
- освобождение от всех пошлин и сборов, взимаемых при приобретении недвижимого имущества, а также от всех регистрационных сборов;
- освобождение совместных предприятий, их имущества, активов и доходов от всех прямых налогов;

- освобождение от всех таможенных пошлин и иных подобных расходов, а также от всех запретов и ограничений на импорт или экспорт экономического или фискального характера в отношении: 1) научно-технического оборудования, за исключением строительных материалов и оборудования для административных целей, и 2) веществ, которые применялись или должны быть применены в технологическом процессе совместного предприятия;

- механизмы обмена валюты, предусмотренные в ч. 6 ст. 182 Договора о Евратоме, согласно которой по единогласному решению Совета активы совместного предприятия, которые у него имеются в валюте определенного государства-члена, могут переводиться в валюту другого государства-члена по мере необходимости для их использования на цели в рамках Договора о Евратоме;

- освобождение от ограничений на въезд и проживание для граждан государств-членов, работающих на совместных предприятиях, а также для их супругов и зависимых членов их семей.

Особое правовое регулирование получили вопросы снабжения рудой, сырьем и специальными расщепляющимися материалами. В соответствии со ст. 197 Договора о Евратоме термин «специальные расщепляющиеся материалы» означает плутоний-239; уран-233; уран, обогащенный в уран-235 или 233; любой материал, содержащий один или несколько указанных изотопов, и любые другие расщепляющиеся материалы, которые будут определены квалифицированным большинством Совета по предложению Комиссии. Данный термин не применяется к сырью. Специальные расщепляющиеся материалы являются собственностью Сообщества. Право собственности Сообщества распространяется на все специальные расщепляющиеся материалы, произведенные и импортированные государством-членом, отдельным лицом или предприятием и подлежащие контролю за безопасностью. Согласно ст. 87 Договора о Евратоме государства-члены, отдельные лица или предприятия, владеющие на законных основаниях специальными расщепляющимися материалами, имеют неограниченное право их использования и потребления при условии соблюдения обязательств, вытекающих для них из Договора о Евратоме, особенно в том, что касается контроля за безопасностью, предоставленного Агентству права выбора, охраны здоровья и труда.

Термин «уран, обогащенный в уран-235 или 233» означает уран, содержащий уран-235 или уран-233 либо оба эти изотопа в количестве, при котором соотношение между суммой этих изотопов и изотопом 238 превышает соотношения между изотопом 235 и изотопом 238 в природном уране.

Понятие «сырье» означает уран, содержащий смесь изотопов, встречающихся в природной среде; уран, в котором содержание урана-235 ниже нормы; торий; все перечисленные материалы в виде металла, сплавов, химических соединений или концентратов; любой другой материал, содержащий указанные выше компоненты с нормой концентрации, определяемой квалифицированным большинством Совета по предложению Комиссии.

Термин «руды» обозначает любую руду со средним уровнем концентрации веществ, которые позволяют получить путем соответствующей химической или физической обработки указанное выше сырье. Средний уровень концентрации утверждается квалифицированным большинством Совета по предложению Комиссии.

Снабжение рудой, сырьем и специальными расщепляющимися материалами, в соответствии со ст. 52 Договора о Евратоме, осуществляется на основе принципа равного доступа к ресурсам и при соблюдении единой политики в области снабжения. В этих целях запрещается любая практика, обеспечивающая привилегированное положение отдельным потребителям, и создается Агентство, обладающее правом выбора руды, сырья и специальных расщепляющихся материалов, произведенных на территории государств-членов, а также исключительным правом заключать контракты на поставку руд, сырья и специальных расщепляющихся материалов, приобретаемых внутри и вне Сообщества. Агентство не может дискриминировать потребителей в зависимости от целей предполагаемого использования запрошенных материалов, за исключением случаев незаконного использования или если оно противоречит условиям сделки с поставщиком, находящимся за пределами Сообщества.

Цены на данные материалы определяются соотношением спроса и предложения, если Договором о Евратоме не предусмотрено иное. Так, Комиссия вправе установить уровень цен, руководствуясь принципом равного доступа, в случаях выявления практики формирования цен в нарушение указанного принципа. Кроме того, право устанавливать цены предоставлено Совету единогласным решением по предложению Комиссии. Национальное законодательство в государствах-членах не должно противоречить указанным правилам.

Руда, сырье и специальные расщепляющиеся материалы должны использоваться в мирных целях согласно Договору о Евратоме. Также должны соблюдаться правила снабжения рудой, сырьем и специальными расщепляющимися материалами и все специальные обязательства Сообщества по контролю за безопасностью, которое оно приняло на себя по соглашению с третьей страной или международной организацией. Меры безопасности конкретизируются в Регламенте Комиссии (Евратом) от 8 февраля 2005 г.

№ 302/2005 «О применении мер безопасности Евратома». Лица, установившие или эксплуатирующие оборудование для производства, обогащения или любого другого использования сырья или специальных расщепляющихся материалов, а также для переработки ядерного топлива, обязаны сообщить Комиссии об основных технических характеристиках оборудования в той степени, которая необходима для достижения целей ст. 77 Договора о Евратоме. В этих же целях Комиссия одобряет предусматриваемые способы химической обработки радиоактивных материалов. Текущая документация должна вестись в таком порядке, который позволяет учитывать количество использованных или произведенных руд, сырья и специальных расщепляющихся материалов. Такой же учет необходим при транспортировке сырья и специальных расщепляющихся материалов. Комиссия может потребовать, чтобы все излишки, полученные в качестве побочных продуктов специальных расщепляющихся материалов, которые не используются или подготовлены к использованию, были переданы Агентству на хранение или размещены в других хранилищах, контролируемых Комиссией. Сданные таким образом на хранение специальные расщепляющиеся материалы возвращаются заинтересованным лицам по их требованию.

Комиссия может организовать инспекции на территориях государств-членов. Прежде чем в первый раз направить инспектора на территорию государства-члена, Комиссия проводит консультации с этим государством, результаты которых действительны для всех последующих проверок. При осуществлении контроля за безопасностью не допускается дискриминация по признаку целей предполагаемого использования руд, сырья и специальных расщепляющихся материалов. Контроль за безопасностью не распространяется на материалы, предназначенные для целей обороны, которые проходят специальную обработку, после чего в соответствии с оперативным планом помещаются или складываются на военных объектах.

Особенностью Договора о Евратоме является то, что в нем установлены санкции за нарушения отдельными лицами или предприятиями обязательств, установленных в гл. VII «Меры безопасности» Договора о Евратоме. Санкции применяются по решению Комиссии. К ним относятся:

- предупреждение;
- лишение дополнительных преимуществ (финансовой или технической помощи);
- передача управления предприятием на срок до четырех месяцев лицу или коллегии, назначаемым с общего согласия Комиссией и государством, в юрисдикции которого находится данное предприятие;
- полное или частичное изъятие сырья или специальных расщепляющихся материалов.

Государства-члены обязаны обеспечить возможность применения санкций и при необходимости — возмещения ущерба, причиненного нарушением условий Договора о Евратоме.

На основании изложенного представляется целесообразным воспользоваться европейским опытом в рассматриваемой сфере и учредить Евразийский союз по атомной энергии с той же институциональной структурой, что и в ЕАЭС, и фокусом на обеспечение равного доступа к ядерному топливу и новейшим технологиям в атомной энергетике, проведение совместных научных исследований. Кроме того, в учредительных документах такого союза следовало бы предусмотреть конкретные меры административного и экономического стимулирования деятельности по развитию ядерной энергетике, в том числе посредством создания совместных предприятий, а также рассмотреть вопросы собственности на специальные расширяющиеся материалы (кроме сырья) и ответственности за нарушение обязательств, установленных в учредительных документах.

5.5. Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие правового обеспечения экологической безопасности в контексте проведения скоординированной (согласованной) транспортной политики ЕАЭС

В развиваемых на современном этапе межгосударственных интеграционных процессах достаточно активно разрабатываются направления перехода к единой политике в сфере транспорта в рамках ЕАЭС. Государства — члены ЕАЭС придают особое значение увеличению транспортно-го потенциала, инфраструктурному развитию, объему грузооборота и пассажирооборота различными видами транспорта, реализации совместных проектов в рамках сопряжения процесса развития ЕАЭС с международными инициативами, созданию и развитию евразийских транспортных коридоров. Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. скоординированная (согласованная) транспортная политика направлена на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства и предполагает осуществление сотрудничества государств — членов ЕАЭС на основе общих подходов, одобренных в рамках Союза, и гармонизацию правового регулирования для достижения совместных целей. Вместе с тем, как мы полагаем, осуществление такой политики, развитие евразийских транс-

портных коридоров не может быть полным и отвечающим современным процессам без учета воздействия транспорта на окружающую среду. Исходя из этого, значимой проблемой, подлежащей решению, является эффективность правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности в условиях экономической интеграции, формирования единого транспортного пространства.

Основной целью обеспечения экологической безопасности является недопущение отрицательного воздействия измененной в результате антропогенной деятельности окружающей среды на жизнедеятельность и здоровье человека, а также предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Без обеспечения экологической безопасности невозможно достижение экологического правопорядка и устойчивое развитие общества. Функционирование транспорта оказывает негативное влияние на окружающую среду, наносит значительный экологический ущерб, включая выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, шум и вибрацию, загрязнение почв, водных ресурсов, изъятие земельных и лесных ресурсов при строительстве транспортной инфраструктуры, образование опасных отходов. В условиях трансграничного переноса загрязняющих веществ рассматриваемая проблема приобретает характер глобальной. Глобальные экологические проблемы невозможно решить в рамках одного государства, «поскольку природа едина, неделима, и управлять ею можно только сообща»¹, поэтому в указанном направлении требуются согласованные усилия ряда государств в разработке единообразных норм правового обеспечения экологической безопасности. В связи с этим исследование представляет собой актуальность в современных условиях создания общего рынка транспортных услуг, принятия согласованных мер в сфере экологической безопасности при использовании транспорта, снижения его вредного воздействия на окружающую среду и обеспечения эффективности эколого-правового регулирования в рассматриваемой области отношений.

Научные изыскания теоретического характера, касающиеся формирования направлений экологической безопасности в свете осуществления скоординированной (согласованной) транспортной политики, не проводились ранее исследователями в правовой науке. Стоит отметить особую роль научных трудов о совершенствовании правового обеспечения в части сближения законодательства об охране окружающей среды и экологической безопасно-

¹Лагунова А. И. Региональные особенности правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Сарат. гос. акад. права. Саратов, 2004. С. 35.

сти в рамках ЕАЭС профессора Т. И. Макаровой¹. Вопросы взаимодействия права ЕАЭС и внутригосударственного права в сфере охраны окружающей среды, проблемы осуществления экологической политики рассмотрены Н. А. Карпович². Правовые аспекты реализации экологической политики, воздействия экономической деятельности на экологию развернуто представлены в исследованиях ученого С. А. Боголюбова³. Вместе с тем научные подходы, касающиеся механизма снижения негативного воздействия транспорта на окружающую среду в условиях интеграционных процессов, не выработаны. Кроме того, до настоящего времени не сложились обоснованные направления гармонизации законодательства стран — участниц ЕАЭС в сфере экологической безопасности транспортной деятельности.

Республика Беларусь в числе первых государств поддержала международную инициативу «Один пояс — один путь», предполагающую сопряжение двух концепций — построения Экономического пояса Шелкового пути и дальнейшего развития ЕАЭС. По мнению исследователей, «одним из ключевых узлов возрождаемого Шелкового пути станет новый высокоскоростной мультимодальный маршрут “Евразийский транспортный ко-

¹ Макарова Т. И. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности в контексте интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации // Правовое обеспечение экологической безопасности в сфере природопользования и энергетики : сб. ст. участников междунар. науч.-практ. конф., посвящ. Году экологии в Рос. Федерации, Казань, 8–9 дек. 2017 г. Казань, 2018. С. 33–38 ; *Ее же*. Право окружающей среды Евразийского экономического союза: проблемы формирования // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного, энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв.ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 55–58.

² Карпович Н. А. Конституционные основы взаимодействия внутригосударственного права и права ЕАЭС в сфере охраны окружающей среды // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного, энергетического права : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 44–50 ; *Ее же*. Экологическая политика Республики Беларусь: теоретические и концептуальные основы совершенствования правового обеспечения // Правовая политика Республики Беларусь : современное состояние и перспективы развития : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., Минск, 6 дек. 2013 г. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2013. С. 13–21.

³ Боголюбов С. А. Реализация экологической политики государства посредством права. М., 2017 ; *Его же*. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы / отв. ред. А. В. Габов. М., 2015. С. 328–334.

ридор”, который будет основан на реализации принципа “5с” – скорость, сервис, стоимость, сохранность, стабильность»¹. Взаимодействие белорусского государства с Шанхайской организацией сотрудничества также предполагает возможность подключения к взаимовыгодным проектам в рамках инициатив по установлению процессов общего развития государств – членов ЕАЭС, направленных на стремление к формированию единого рынка, осуществляющих реализацию принципа «четырёх свобод»: свободы перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Стоит отметить, что Республика Беларусь расположена в центре Европы и выступает пересечением основных торговых путей с рядом стран Балтии, Россией, Украиной, Польшей. Транспортные коридоры, проходящие через наше государство, обеспечивают международные связи России со странами Восточной и Западной Европы, связывают Украину и Молдову с Литвой, Латвией, Эстонией, северо-западом России. Соответственно, все виды транспорта (автомобильный, железнодорожный, воздушный, водный, трубопроводный) активно задействуются для перемещения ресурсов, что способствует развитию экономического потенциала. С одной стороны, устойчивая и эффективная работа транспорта позволяет стимулировать рост производства и потребления, обеспечивает мобильность, способствует расширению международных связей, интеграции экономики в мировую экономическую систему, с другой – порождает ряд серьезных проблем продолжающегося ухудшения состояния окружающей среды, ее деградации под воздействием транспортной деятельности². Вместе с тем большинство загрязнений воздуха происходит в результате работы автомобильного транспорта – 91,3 %, 3,7 % – железнодорожного, 2,7 % – морского, 0,9 % – речного и 1,4 % – воздушного транспорта³. Стоит подчеркнуть, что автомобильный транспорт, воздействуя на окружающую среду посредством выбросов парниковых газов, вносит наиболее существенный негативный вклад в изменение климата, состояние здоровья населения. В связи с вышесказанным необходим концептуальный подход к гармонизации законодательства в рамках ЕАЭС и установление мер охраны окружающей среды, включая разработку системных требований экологической безопасности к субъектам транспортной деятельности.

¹ Шелест К. Д., Терешенкова А. Ю., Шепелева А. В. Геополитические вызовы и геоэкономические возможности формирования Евразийского транспортного коридора // Евраз. юрид. журн. 2018. № 3. С. 53–57.

² Хотько О. А. Гармонизация законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в системе правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности // Право.by. 2019. № 2. С. 40–46.

³ Троицкая Н. А., Чубуков А. Б. Единая транспортная система. 11-е изд., перераб. М., 2017. С. 259.

Отметим состояние правового регулирования в области установления общих подходов в рамках интеграционных образований, участницей которых является Республика Беларусь. В первую очередь стоит сказать о том, что определенный массив правовых актов за время своего существования накоплен государствами – участниками СНГ в рамках сотрудничества, в том числе в вопросах регулирования экологической безопасности транспортной деятельности. Модельное законодательство СНГ формирует правовые основы системы международной экологической безопасности (в частности, модельный закон, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 15 ноября 2003 г. № 22-18 «Об экологической безопасности», модельный закон, принятый постановлением вышеназванной Ассамблеи 29 ноября 2013 г. № 39-5 «Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта» и иные акты). На наднациональном уровне признается особый характер проблем в сфере экологической безопасности и необходимость координировать усилия в реализации мероприятий. По мнению Е. А. Суховой, «основной положительной тенденцией международно-правового сотрудничества в сфере обеспечения экологической безопасности является увеличение массива международных соглашений и актов модельного нормотворчества»¹. Полагаем, количество принимаемых нормативных правовых актов непосредственно не влияет на совершенствование механизма реализации мер экологической безопасности. Вместе с тем, как отмечает Н. А. Карпович, «в целом позитивное значение таких модельных законов несомненно, их положения могут явиться базой для разработки соответствующих правовых актов»². Однако стоит понимать, что реализация актов государств – участников СНГ не определена, «для эффективной деятельности Содружества требуется четкое закрепление видов актов, принимаемых органами СНГ, и условий их принятия»³, а причины неясной юридической силы актов заключаются «в неопределенности статуса и самой природы СНГ, разным от-

¹ Сухова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности на территории государств – участников СНГ // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Т. И. Макаровой / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2017. С. 219.

² Карпович Н. А. Международные договоры об обеспечении экологической политики белорусского государства // Генетические закономерности права : сб. науч. тр., посвящ. 90-летию со дня рождения С. Г. Дробязко / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2013. С. 510.

³ Мукашев С. И. О юридической природе правовых актов Содружества Независимых Государств // Право. by. 2012. № 4. С. 138–139.

ношении государств-участников к его правосубъектности»¹. Кроме того, нормы модельного законодательства не получили воплощение в национальных правовых актах, а также развитие в рамках общего законодательства стран – участниц ЕАЭС.

В настоящее время отсутствует единообразный подход государств – членов ЕАЭС в решении вопросов обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности. Так, в Республике Беларусь действует Национальный план действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь до 2020 года от 21 декабря 2016 г., Стратегия по снижению вредного воздействия транспорта на атмосферный воздух Республики Беларусь на период до 2020 года от 5 ноября 2013 г., однако при этом не имеется концептуальных программных документов в сфере обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности в целом. В то же время объемы загрязнения атмосферного воздуха автомобильным транспортом увеличиваются, опасность представляет трансграничный перенос вредных веществ. Как верно отмечается, в Республике Беларусь «отдельный программный документ эколого-правового характера в настоящее время отсутствует»². Например, в Республике Казахстан в настоящее время также не имеется концептуального документа по обеспечению экологической безопасности. В Российской Федерации в рамках объявления 2017 года Годом экологии Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, в которой обозначены как цели и задачи государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, так и основные механизмы ее реализации. Таким образом, предпринимаются попытки разработки направлений экологической безопасности, однако система правовых норм данных и иных стран – участниц ЕАЭС находится в стадии формирования, пути сближения права ЕАЭС в отношении регулирования снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду не раскрыты и нуждаются в формировании. Учитывая, что Договор о ЕАЭС закрепил общие правовые подходы по взаимодействию стран, подписавших его, государствам следует развивать существующий потенциал в части установления согласованной эколого-правовой политики, направленной на гармонизацию экологических

¹ *Мукашев С. И.* О юридической природе правовых актов Содружества Независимых Государств. С. 138–139.

² *Макарова Т. И.* Вопросы доктрины экологического права // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2014. С. 53.

требований, включающую разработку действенных стимулов экологизации транспортной деятельности на наднациональном уровне.

Для развития механизма экологической безопасности транспортной деятельности созданы определенные правовые условия и закреплены в основополагающих документах стран – участниц ЕАЭС. В п. 1 ст. 86 разд. XXI «Транспорт» Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. закреплены принципы, на основе которых осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика ЕАЭС, в том числе принцип экологичности. Стоит обратить внимание, что понятие «экологичность» в словарях не упоминается, а «экологичный» предлагается рассматривать как соответствующий экологии¹, экологически чистой продукции. В частности, можно говорить об экологически чистом транспорте, но не об экологичности политики. На наш взгляд, при реализации права на благоприятную окружающую среду и при осуществлении транспортной деятельности целесообразно говорить об экологизации. Экологизация транспортной деятельности предполагает внедрение «экологизированных» правовых норм в транспортное законодательство в целях уменьшения вредного воздействия транспорта на окружающую среду, жизнь и здоровье человека. Нам импонирует подход ученого С. А. Боголюбова, который обосновывает суждение о том, что «методом экологизации определяется проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые в настоящее время, так и не регулируемые правом»². Профессор М. М. Бринчук справедливо определяет экологизацию законодательства как «потенциально прогрессивный, полезный процесс, направленный изначально на совершенствование, усиление правового механизма природопользования и охраны окружающей среды, осознанный специалистами и властью»³.

В п. 2 ст. 86 Договора о ЕАЭС закреплено, что задачами скоординированной (согласованной) транспортной политики является снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека. Как мы полагаем, необходимо исследовать, каким образом раскрываются в актах Союза направления реализации данной задачи Договора о ЕАЭС.

В разд. IX Программы поэтапной либерализации выполнения перевозчиками, зарегистрированными на территории одного из государств –

¹ *Ефремова Т. Ф.* Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М., 2006. Т. 3 : Р–Я. С. 915.

² *Боголюбов С. А.* Актуальные проблемы экологического права. М., 2015. С. 33.

³ *Бринчук М. М.* Практика экологизации законодательства // Экол. право. 2008. № 6. С. 11.

членов ЕАЭС, автомобильных перевозок грузов между пунктами, расположенными на территории другого государства — члена ЕАЭС, на период с 2016 по 2025 г., утвержденной Решением Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 13, отмечается социально-экономический эффект реализации Программы и меры по его достижению, среди которых названо также снижение вредного воздействия на окружающую среду за счет расширения на внутреннем рынке современных грузовых автомобилей. Следует констатировать, что согласованных действий в части реализации такого положения в рамках ЕАЭС не предусматривается.

Значимый документ «Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов ЕАЭС», утвержденный Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 г. № 19, в качестве одной из задач политики по созданию общего рынка транспортных услуг предусматривает интеграцию транспортных систем государств-членов в мировую транспортную систему, в рамках которой государства-члены должны направлять усилия на снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека, внедрение альтернативных видов топлива и возобновляемых источников энергии с целью снижения выбросов парниковых газов и увеличения доли применения экономичных и экологичных транспортных средств.

Протокол о скоординированной (согласованной) транспортной политике, разработанный в качестве Приложения № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе, не закрепляет положений в развитие принципа экологичности и реализации задачи по снижению вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека, установленных в Договоре о ЕАЭС. В то же время согласованная транспортная политика государств — членов ЕАЭС предполагает гармонизацию законодательства стран-участниц в рассматриваемой области, разработку мер по совершенствованию правового регулирования и установлению системных мер, направленных на обеспечение экологической безопасности, защиту экологических прав граждан с учетом увеличения транспортных потоков. Так, в Республике Беларусь более двадцати лет действует Закон от 5 мая 1998 г. № 140-З «О транспортной деятельности», не учитывающий ряд сложившихся проблем, связанных с влиянием транспорта на окружающую среду и состояние защищенности человека.

Вместе с тем как в рамках государства, так и в целом странам — участникам ЕАЭС следует уделять больше внимания вопросам экологической безопасности в результате осуществления транспортной деятельности, ориентируясь на деятельность европейских стран и используя возможность изучения зарубежного опыта. Ряд планомерных действий по улучшению

ситуации в связи с воздействием транспорта на окружающую среду принимается в Австрии, Германии, Люксембурге, Норвегии, Швеции, Франции, Эстонии и других странах. В качестве примера отметим, что с 2018 г. действует принятый в г. Берлине Закон «О мобильности», направленный на сокращение выбросов парниковых газов, включая меры по созданию новых маршрутов рельсового транспорта и велоинфраструктуры¹. В 2013 г. в Таллине, столице Эстонии, установлено пользование общественным транспортом без оплаты для местных жителей, с 29 февраля 2020 г. государство Люксембург считается первым и единственным в мире, где введен бесплатный проезд в общественном транспорте². В Норвегии политика ориентирована на рост электротранспорта и снижение количества автомобилей с двигателями внутреннего сгорания.

Европейские столицы практически соревнуются в решении экологических проблем городов, желая получить первенство называться столицей электромобилей и электрических зарядных станций. Престижное звание «Зеленая столица Европы» в 2019 г. завоевал г. Осло³, где приняты меры по сокращению транспортных средств в городах и увеличению спроса на электромобили, а в 2020 г. такой титул перешел к Лиссабону за комплексное развитие «зеленых» технологий, в том числе за активное строительство велодорожек и стимулирование пользования общественным транспортом путем внедрения нового вида проездного билета⁴. Кроме того, с целью обновления парка транспортных средств и уменьшения загрязнения окружающей среды в Европейском союзе на основании положений устанавливаются экологические зоны, в которых предусматриваются ограничения движения транспорта, не соответствующего экологическим стандартам⁵.

¹ В Берлине приняли закон: до 2030 года все городские автобусы должны перейти на электроэнергию [Электронный ресурс]. URL: <https://grammota.com/avto/zakon-berlin-transport-elektroenergiya> (дата обращения: 25.11.2019).

² Люксембург стал первой страной с бесплатным общественным транспортом [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5e5a7e9a9a79474238e93174> (дата обращения: 08.03.2020).

³ Норвегия бьет рекорды по продаже электромобилей [Электронный ресурс]. URL: <https://bellona.ru/2019/03/21/norvegiya-bet-rekordy-po-prodazhe-elektromobilejiv-strane/> (дата обращения: 08.03.2020).

⁴ Лиссабон официально принял титул Зеленой столицы Европы 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://euro-pulse.ru/news/lissabon-ofitsialno-prinyal-titul-zelenoy-stolitsyi-evropyi-2020> (дата обращения: 23.03.2020).

⁵ Экологические зоны в Европе [Электронный ресурс]. URL: https://krass56.ru/ecological_zones_in_the_cities_of_europe_restrictions_for_cars.html (дата обращения: 08.03.2020).

Подытоживая приведенные примеры, следует обозначить, что меры охраны окружающей среды, принимаемые европейскими государствами в свете эксплуатации транспорта, достаточно значимые, а экологическая политика Европейского союза является приоритетной, что подтверждается принятой Директивой 2009/33/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 г. о продвижении экологически чистых и энергоэффективных автотранспортных средств и иными актами. Нельзя не отметить, что 16 марта 2020 г. принято решение Совета Евразийской экономической комиссии об установлении нулевой ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа ЕАЭС на отдельные виды моторных транспортных средств с электрическими двигателями со сроком действия по 31 декабря 2021 г.¹ Это значит, что меры стимулирования спроса на электромобили, а также развития зарядной инфраструктуры согласованы в рамках стран – участниц ЕАЭС. С учетом данной положительной тенденции, полагаем, следует направить усилия государств для реализации экологической политики и в данном контексте – разработке совместных мер экологической безопасности с учетом новых технологий подобно европейским странам.

Необходимость унификации законодательства и развития правового обеспечения реализации первоочередных интересов в сфере безопасности определяется техническим регулированием в рамках ЕАЭС. В литературе отмечается, что «основные документы технического регулирования – технические регламенты – призваны обеспечить безопасность жизни, здоровья, имущества при осуществлении хозяйственной деятельности в сфере природопользования, охрану окружающей среды, энергетическую эффективность»². Исследование действующих технических регламентов, касающихся транспорта (колесных транспортных средств, маломерных судов и др.), позволяет сделать вывод о том, что в целом система наднациональных правовых основ технического регулирования в данной области сформирована, но сохраняется проблема разработки единых для стран – участниц ЕАЭС технических регламентов, содержащих требования экологической безопасности при производстве и эксплуатации транспортных средств.

Техническое регулирование должно включать регламентацию конкретных действий субъектов при использовании транспорта, направленных на

¹ В ЕАЭС обнулят пошлины на электромобили [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-03-2020-4.aspx> (дата обращения: 16.03.2020).

² Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / Г. В. Выпханова [и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова ; Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2014. С. 86.

обеспечение экологической безопасности, что подтверждается сущностью технического регламента и основным его назначением. Соответственно, в рамках технического регулирования в ЕАЭС необходимо: а) совершенствование технических регламентов в части требований к экологической безопасности транспорта; б) разработка мер институционального характера, направленных на снижение негативного воздействия транспорта, включая координацию действий органов Союза и национальных органов в целях реализации технических регламентов и контроля за выполнением положений.

Стоит заметить, что хотя государства в рамках евразийского пространства в настоящее время и придерживаются курса на обеспечение экологической безопасности, необходим ряд системных мер по снижению воздействия на окружающую среду, созданию экономических стимулов для сокращения негативных последствий для окружающей среды при осуществлении транспортных процессов, поскольку анализ правовых норм, содержащихся в национальных правовых актах и праве ЕАЭС, касающихся экологической безопасности в отношении деятельности отдельных видов транспорта, показывает, что они не лишены пробелов и недостатков, которые следует устранить, а также привести в соответствие нормы экологического и транспортного законодательства. Видимо, как отмечает Е. А. Лукашева, «во всех постсоциалистических странах проявляется “эффект колеи”, т. е. воспроизводство прежних стереотипов мышления и поведения, которые кажутся для части населения предпочтительными»¹. Тем не менее проблема автомобилизации в контексте обеспечения охраны окружающей среды уже давно является острой для стран – участниц ЕАЭС, а транспортная политика подлежит согласованию на основании направлений и принципов, указанных в Договоре о ЕАЭС.

Исходя из контекста изложенных проблем, полагаем, что в рамках функционирования ЕАЭС необходимо создание концептуально нового согласованного подхода, направленного на обеспечение экологической безопасности транспортной деятельности, который впоследствии должен получить отражение в праве Союза и законодательстве его стран-участниц. Так, учеными уже подвергались анализу природоохранные принципы градостроительной деятельности², выявлен ряд экологических проблем, влияющих на обеспечение благоприятной окружающей среды. В настоящее

¹ Лукашева Е. А. Трансформационные процессы XXI века: институциональный контекст // Тр. Ин-та государства и права РАН. 2018. Т. 13, № 5. С. 29.

² Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах : науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Н. В. Кичигин. М., 2016. С. 34–43.

время принципы экологической безопасности транспортной деятельности законодательно не закреплены, их отсутствие не позволяет установить четкой системы требований, которые целенаправленно позволили бы решить проблему экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности. Полагаем, основополагающим принципом следует считать принцип научной обоснованности принимаемых решений в области обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта, заложенный в модельном Законе «Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта», принятом Постановлением МПА СНГ от 29 ноября 2013 г. № 39-5. Особое значение имеет для дальнейшего правового регулирования принцип приоритета обеспечения экологической безопасности при формировании государственной транспортной политики.

Несмотря на то что принципы скоординированной (согласованной) транспортной политики закреплены в Договоре о ЕАЭС, которые включают в том числе экологичность, целесообразно закрепление правовых принципов экологической безопасности транспортной деятельности на наднациональном уровне, реализация которых должна быть направлена на защищенность окружающей среды, защиту экологических прав человека, повышение эколого-правовой культуры и экологического образования, установление ответственности за причинение вреда окружающей среде, обеспечение баланса экологических и экономических интересов субъектов, устойчивое развитие. Сущность этих принципов имеет важнейшее значение в силу того, что они выступают как научная основа, их четкая структура может быть заложена в подготовку правовой стратегии экологической безопасности транспортной деятельности и разработки новых, более совершенных и адаптированных к нынешним реалиям правовых норм, которые способны обеспечить системное правовое регулирование.

Гармонизация предполагает согласование подходов и концепций, выработку принципов и отдельных нормативных правовых актов, устранение коллизий и противоречий между правовыми нормами национальных правовых систем, между национальным и международным законодательством¹. Процесс гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь необходимо рассматривать как

¹ *Хотько О. А.* Проблемы гармонизации средств реализации и защиты прав граждан в сфере экологической безопасности // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н. Г. Юркевича, Минск, 20–21 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: О. Н. Здрок (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2018. С. 73–77.

способ совершенствования экологического законодательства обеих стран через заимствование наиболее эффективных правовых норм, имеющих положительный опыт реализации¹.

В целях гармонизации нормативно-правовой базы ЕАЭС, касающейся обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности, целесообразным полагаем следующие меры. Во-первых, следует унифицировать нормы актов ЕАЭС и нормы национального законодательства государств – членов ЕАЭС, определяющие эколого-правовые требования при осуществлении транспортной деятельности. Во-вторых, правовые меры должны быть направлены на модернизацию правовой базы в сфере экологической безопасности и совершенствование экономических стимулов для создания наиболее эффективных мер по снижению вредного воздействия транспорта на окружающую среду. В-третьих, нового подхода требует правовое обеспечение юридической ответственности за нарушение экологических требований транспортной деятельности. В-четвертых, на наднациональном уровне следует закрепить правовые основы политики в области экологического образования в свете нарастания процессов трансграничного загрязнения окружающей среды и осознания ответственности за сохранение окружающей среды для будущих поколений. Как представляется, положительные результаты могут быть достигнуты только при общей заинтересованности разрешения глобальной экологической проблемы и активном участии государств.

Необходимо обратить внимание, что сложившаяся экологическая ситуация характеризуется как кризисная по ряду аспектов, совокупность которых наряду с другими кризисами (демографический, финансово-экономический и др.) может привести или уже ведет к экологической катастрофе². Исследование вопросов причинения вреда окружающей среде в свете осуществления транспортной деятельности показывает, что необходимо регламентировать как в нормативных правовых актах национального характера, так и законодательстве государств – участников ЕАЭС меры юридической ответственности за нарушение эколого-правовых требований при осуществлении транспортной деятельности в целях нормализации и поддержания экологической обстановки. В целом стоит вести речь об эколого-правовой

¹ *Пахарева Г. В.* Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М., 2009.

² *Карпович Н. А.* Экологическая функция государства в новом цивилизационном измерении // Вестн. Гродн. гос. ун-та. Сер. 4. 2011. № 3. С. 10.

ответственности, на что обращают внимание ученые¹, с учетом существенного причинения вреда окружающей среде или угрозе его причинения при транспортной деятельности.

Российскими учеными еще в 1994 г. при разработке концепций развития российского законодательства предлагался следующий подход: усилить институт ответственности, а в дальнейшем акцентировать внимание на стимулирующих режимах «экологически чистой» деятельности². Упреждающий характер деятельности, заключающийся в предотвращении негативных последствий, как результат постоянных транспортных процессов непременно должен быть признан в качестве основного принципа реализации экологической функции государства. Анализ основных направлений отраслевой интеграции в странах – участницах ЕАЭС говорит о том, что к 2025 г. в ЕАЭС планируется снять ограничения при перевозках всеми видами транспорта, сформировать единое транспортное пространство и создать общий рынок транспортных услуг³. Полагаем, перемещение всех видов транспорта должно базироваться на основных принципах экологической безопасности с целью снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду.

Исследуя асимметрию целей и задач правового регулирования охраны окружающей среды, Н. И. Хлуденева обоснованно акцентирует внимание на том, что улучшить состояние окружающей среды возможно только путем установления ограничений или запретов на осуществление хозяйственной деятельности, что, с ее точки зрения, «равносильно прекращению промышленного производства, непременным последствием которого будет не экономический рост, а его спад»⁴. Безусловно, она права в том, что невозможно высокоэффективное производство в подобных условиях

¹ *Бринчук М. М.* Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Государство и право. 2009. № 4. С. 39–48; *Анисимов А. П., Устюкова В. В., Чикильдина А. Ю.* Эколого-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде // Тр. Ин-та государства и права РАН. 2017. Т. 12, № 4. С. 133–161.

² Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М., 1994. С. 195.

³ Транспорт. Инфраструктура [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/transport/2024.01.2018.pdf> (дата обращения: 12.11.2019).

⁴ *Хлуденева Н. И.* Эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в России: от «конфликта целей» к экологическому правопорядку // Журн. рос. права. 2017. № 12. С. 146.

установления законодательных барьеров. Однако мы видим, что фиксируется достаточно сильное техногенное влияние транспорта на окружающую среду, а это значит, что в качестве особой задачи законодателя на первый план должно выходить обеспечение прав человека, поскольку «сама охрана окружающей среды не является самоцелью»¹, «жизнь и здоровье человека — основная цель охраны окружающей среды, всего экологического права»². Полагаем, что в условиях дальнейшего движения интеграционных процессов для укрепления торгово-экономического сотрудничества необходима разработка и отдельного концептуального документа в рамках права ЕАЭС, направленного на обеспечение экологической безопасности транспортных процессов. Так, профессор Т. И. Макарова предлагает в качестве общего документа решение Евразийской экономической комиссии о координации взаимодействия в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности³.

Таким образом, мы можем констатировать, что Республика Беларусь, имея выгодное географическое положение, выступает как вектор создания благоприятных условий для торговли и инвестиций стран Европейского союза и Юго-Восточной Азии, являясь логистическим перекрестком, связывающим эти страны. Поддержание благоприятного состояния окружающей среды на должном уровне при осуществлении транспортной деятельности зависит от применяемых установленных на законодательном уровне мер экономического стимулирования охраны окружающей среды и мер юридической ответственности за нарушение правовых норм, реализация которых возможна на основе закрепленных принципов экологической безопасности транспортной деятельности. Механизм исполнения задачи по снижению вредного воздействия транспорта и реализации приоритетного направления по обеспечению экологической безопасности должен быть предусмотрен как в национальном законодательстве, так и актах ЕАЭС.

В связи с тем что невозможно исключить транспорт из жизнедеятельности каждого человека, из человеческой цивилизации, остается, как подчеркивают специалисты в транспортной отрасли, «компромиссный путь, рассчитанный на законодательно-правовые ограничения вредного воздействия транспорта на окружающую среду»⁴. Начаты определенные шаги

¹ *Боголюбов С. А.* Экологическое право : учебник. М., 2004. С. 64–65.

² Там же.

³ *Макарова Т. И.* Проблемы правового обеспечения экологической безопасности в контексте интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации. С. 38.

⁴ *Симонов А. К.* Общий курс транспорта. СПб., 2004. С. 30.

странами – участницами СНГ, приняты модельные законы, но механизм их реализации отсутствует. Вместе с тем правовой проблемой выступает отсутствие базовых документов, определяющих единую стратегию экологической безопасности государств – участников ЕАЭС. Важнейшей составляющей процесса решения проблем экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности является закрепление на законодательном уровне системного законодательства, разработка направлений реализации правовых мер, посредством которых должно осуществляться скоординированное сотрудничество стран – участниц ЕАЭС, поскольку это способствует укреплению производственного потенциала государств, позволяет «расширять торговое и производственное сотрудничество с государствами – членами объединения»¹.

Эффективное взаимодействие государств по гармонизации законодательства с выработкой общей согласованной концепции эколого-правовых требований в области обеспечения транспортной деятельности возможно при дальнейших совместных усилиях государств в рамках ЕАЭС. В связи с этим в целях обеспечения эффективности правовых положений необходимо пересмотр действующих экологических императивов, регулирующих осуществление транспортной деятельности. Требуется создание более совершенных и адаптированных экологических требований к использованию не только различных видов транспорта как мобильных источников, но и осуществлению транспортной деятельности в целом с учетом причиняемого вреда окружающей среде стационарными источниками, эксплуатацией путей сообщения. Модернизация подходов в данной сфере необходима с точки зрения достижения целей правового обеспечения экологической безопасности транспортной деятельности и результатов действия правовых норм, направленных на реальные изменения в достижении гарантирования реализации прав человека, поскольку эффективность законодательства, с точки зрения ученого Ю. А. Тихомирова, является результирующей, или итоговой, характеристикой его действия, свидетельствующей о его способности обеспечивать последовательное решение экономических, социальных и иных проблем общества и государства»².

Совершенствование действующих правовых положений и разработка единых норм экологической безопасности транспортной деятельности,

¹ *Русакович А. В.* Интеграционные процессы на постсоветском пространстве : курс лекций. Минск, 2019. С. 197.

² *Тихомиров Ю. А.* Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред.: Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцеv. М., 2015. С. 17.

предусматривающих механизм их реализации с целью гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС, должны рассматриваться как одно из приоритетных направлений в данной сфере. Научно обоснованный подход способствует разработке комплексного правового механизма обеспечения экологической безопасности при эксплуатации объектов транспортной деятельности, направленного на охрану окружающей среды, обеспечение прав человека, а также учет интересов будущих поколений.

5.6. Правовое обеспечение защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

В последние годы в Республике Беларусь наблюдается увеличение количества чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (чрезвычайные ситуации), которые представляют значительную угрозу для населения страны. Так, по данным учета Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, в 2017 г. в стране произошло 5314 чрезвычайных ситуаций, в 2018 г. – 6117. Из случившихся в 2019 г. 6148 чрезвычайных ситуаций 6137 являлись чрезвычайными ситуациями техногенного и 11 – природного характера. В них погибли 494 человека, травмировано 446 человек, уничтожено 1305 строений, одно сооружение, 291 единица техники, 342 головы скота¹. В связи с указанным защита населения от чрезвычайных ситуаций является общегосударственной задачей, выполнение которой невозможно без ее эффективного правового обеспечения. Актуальность правового исследования данной темы обусловлена необходимостью комплексного анализа действующего законодательства, регламентирующего основные мероприятия защиты населения от чрезвычайных ситуаций, а также выработки предложений по его дальнейшему совершенствованию.

Одной из составляющих экологической безопасности является состояние защищенности жизни и здоровья граждан от чрезвычайных ситуаций (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 г.).

Согласно Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, среди основных потенциальных либо реально существую-

¹ Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://mchs.gov.by/ministerstvo/statistika/svedeniya-o-chs/> (дата обращения: 30.03.2020).

щих угроз национальной безопасности выделяется возникновение на территории Республики Беларусь либо вблизи ее границ крупномасштабных чрезвычайных ситуаций.

В связи с указанным предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, создание условий, обеспечивающих охрану жизни и здоровья граждан, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций, является одной из основных задач внутренней политики Республики Беларусь, что обеспечивается в том числе разработкой и реализацией правовых и экономических мер в данной сфере (п. 3 и 22 Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З).

Безопасность людей в чрезвычайных ситуациях обеспечивается всеми государственными органами, организациями, а также подсистемами, входящими в Государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ГСЧС). Дальнейшее совершенствование ГСЧС призвано обеспечить эффективную защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Отношения, возникающие в рассматриваемой сфере, регулируются законодательством о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, оказании медицинской помощи, техническом нормировании и стандартизации и иными отраслями законодательства. Специальным нормативным правовым актом в указанной сфере выступает Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Закон Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Основными принципами защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, согласно ст. 9 Закона Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», являются:

- заблаговременность проведения мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров материального ущерба и вреда, причиненного здоровью людей и окружающей среде в случае их возникновения;
- планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;

- необходимая достаточность и максимально возможное использование сил и средств при определении объема и содержания мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Общие положения по обеспечению безопасности населения в чрезвычайных ситуациях определены ГОСТ 22.3.03–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения».

Безопасность людей в чрезвычайных ситуациях обеспечивается:

- снижением вероятности возникновения и уменьшением возможных масштабов источников чрезвычайных ситуаций;

- локализацией, блокированием, подавлением, сокращением времени существования, масштабов и ослаблением действия поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций;

- снижением опасности поражения людей в чрезвычайных ситуациях путем предъявления и реализации специальных требований к их расселению, рациональному размещению опасных, потенциально опасных и иных производств, транспортных и прочих техногенно опасных и жизненно важных объектов и коммуникаций, созданию объектов с внутренне присущей безопасностью и средствами локализации и самоподавления аварий, а также путем планировки и застройки городов и других населенных пунктов, строительства специфически устойчивых в конкретных чрезвычайных ситуациях зданий и сооружений, принятия соответствующих объемно-планировочных и конструктивных решений;

- повышением устойчивости функционирования систем и объектов жизнеобеспечения и профилактикой нарушений их работы, могущих создать угрозу для жизни и здоровья людей;

- организацией и проведением защитных мероприятий в отношении населения и персонала аварийных и прочих объектов при возникновении, развитии и распространении поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций, а также осуществлением аварийно-спасательных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, восстановлению жизнеобеспечения населения на территориях, подвергшихся воздействию опасных природных и техногенных факторов;

- ликвидацией последствий и реабилитацией населения и окружающей среды, подвергшихся воздействию при чрезвычайных ситуациях.

Защита населения от чрезвычайных ситуаций представляет собой комплекс взаимосвязанных по месту, времени проведения, цели, ресурсам мероприятий ГСЧС, направленных на устранение или снижение на пострадавших территориях до приемлемого уровня угрозы жизни и здоровью

людей в случае реальной опасности возникновения или в условиях реализации опасных природных и техногенных факторов.

Мероприятия по защите людей от чрезвычайных ситуаций планируются в объемах, гарантирующих непревышение нормативного воздействия на них возможных поражающих факторов для расчетной чрезвычайной ситуации. В условиях возникновения чрезвычайных ситуаций эти мероприятия осуществляются в объемах, обеспечивающих непревышение допустимого нормативного воздействия на людей реализовавшихся поражающих факторов. Если в силу складывающихся обстоятельств установленные нормативы допустимых опасных воздействий могут быть превышены, мероприятия по защите людей проводят по направлениям и в масштабах, позволяющих максимально ослабить это воздействие.

Защите в чрезвычайных ситуациях подлежит все население с учетом численности и особенностей составляющих его основных категорий и групп людей на конкретных территориях: демографических (возраст, пол), состояния здоровья (уровень общей сопротивляемости организма к действию экстремальных факторов и неблагоприятных условий жизни и быта, физическая и психическая способность к коллективным и самостоятельным защитным действиям, к пользованию средствами индивидуальной защиты) и т. д. Эти особенности учитываются при выборе эффективных, социально обоснованных и экономически реальных вариантов защиты, соответствующих специфике защищаемого контингента, при разработке планов защиты населения в чрезвычайных ситуациях на подконтрольных территориях, а также при организации и проведении всесторонней подготовки к выполнению намеченного комплекса защитных мероприятий.

Мероприятия по подготовке к действиям по защите населения в чрезвычайных ситуациях планируют и осуществляют дифференцированно по видам и степеням возможной опасности на конкретных территориях и с учетом насыщенности этих территорий объектами промышленного назначения, гидросооружениями, объектами и системами производственной и социальной инфраструктуры; наличия, номенклатуры, мощности и размещения опасных и потенциально опасных объектов; характеристик, в том числе по стоимости и защитным свойствам в условиях чрезвычайных ситуаций, имеющихся зданий и сооружений и их строительных конструкций; особенностей расселения жителей; климатических и других местных условий.

Систему защиты населения в чрезвычайных ситуациях формируют на основе разбивки подконтрольной территории на зоны вероятных чрезвычайных ситуаций по результатам анализа вероятности возникновения на данной территории и ее отдельных элементах чрезвычайных ситуаций; про-

гнозирования характера, масштабов и времени существования вероятных чрезвычайных ситуаций; оценки возможных факторов риска, интенсивности формирования и проявления поражающих факторов и воздействий источников чрезвычайных ситуаций; оценки особенностей техногенной сферы и населения подконтрольной территории и ее элементов по установленным показателям и характеристикам.

Для выделенных зон опасности и согласно совокупным характеристикам относящихся к ним территорий, объектов техногенной сферы и населения разрабатываются типовые варианты защиты населения и проводятся мероприятия по заблаговременной подготовке к действиям в чрезвычайной ситуации. Типовые варианты защиты служат основой для выбора рабочего плана действия данной территории при конкретной чрезвычайной ситуации. При необходимости принятый в качестве рабочего план корректируется в соответствии со складывающейся обстановкой.

Для защиты жизни и здоровья населения в чрезвычайных ситуациях согласно ГОСТ 22.3.03–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения» проводят следующие основные мероприятия гражданской обороны, являющиеся составной частью мероприятий ГСЧС:

- укрытие людей в приспособленных под нужды защиты населения помещениях производственных, общественных и жилых зданий, а также в защитных сооружениях;
- временное отселение населения из зоны чрезвычайной ситуации;
- использование средств индивидуальной защиты органов дыхания и кожи;
- медицинская защита;
- аварийно-спасательные и другие неотложные работы в зоне чрезвычайной ситуации.

Применение комплекса мероприятий по защите населения в чрезвычайных ситуациях в рамках ГСЧС обеспечивается:

- организацией и осуществлением непрерывного наблюдения, анализа и оценки состояния и изменения выявленных и потенциальных источников чрезвычайных ситуаций и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;
- своевременным оповещением населения, органов управления и сил ГСЧС и гражданской обороны о чрезвычайных ситуациях: передаче сигналов оповещения и информации об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций, правилах поведения населения в определенной чрезвычайной ситуации, ходе ликвидации последствий чрезвычайной ситуации;

- обучением руководителей и работников республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций независимо от форм собственности и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- разработкой и осуществлением мер по жизнеобеспечению населения на случай чрезвычайных ситуаций.

Порядок, силы и средства осуществления указанных обеспечивающих мероприятий, их согласованность в различных звеньях управления и исполнения при решении задач достижения безопасности населения в чрезвычайных ситуациях регламентируются законодательством¹.

Укрытие населения в приспособленных под нужды защиты населения помещениях производственных, общественных и жилых зданий и специальных защитных сооружениях производится по месту постоянного проживания или временного нахождения людей непосредственно во время действия поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций, а также при угрозе их возникновения.

¹О национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июля 2003 г., № 949 ; О социально-гигиеническом мониторинге : постановление М-ва здравоохранения Респ. Беларусь, 17 июля 2012 г., № 105 ; Об утверждении Положения о системе мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 нояб. 2004 г., № 1466 ; Об утверждении Положения о системе оповещения населения, органов управления и сил Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 нояб. 2014 г., № 1118 ; Об утверждении Положения о порядке обучения руководителей и работников республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций независимо от форм собственности и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, а также граждан, которыми комплектуются специальные формирования органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям по мобилизации : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 мая 2013 г., № 413 ; ТКП 268–2010 (02300) «Обеспечение населения в чрезвычайных ситуациях» ; ГОСТ 22.3.05–2002 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения» ; ГОСТ 22.3.01–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Жизнеобеспечение населения в чрезвычайных ситуациях. Общие требования».

Для защиты могут применяться простейшие укрытия (погреб, цокольные этажи зданий и др.), которые приспособливает само население, используя для этих целей подручный материал.

Определяющее значение имеет укрытие населения в защитных сооружениях, поскольку обеспечивает защиту населения от всех возможных поражающих факторов и воздействий источников чрезвычайных ситуаций.

Защитные сооружения согласно Положению о порядке строительства и содержания объектов гражданской обороны, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 января 2008 г. № 134, — это объекты недвижимого имущества, в том числе инженерные сооружения, предназначенные для укрытия людей, техники и имущества от опасностей, возникающих в результате последствий аварий или катастроф на потенциально опасных объектах либо стихийных бедствий в районах размещения этих объектов, а также от воздействия современных средств поражения.

Защитные сооружения гражданской обороны в соответствии с ТКП 45–3.02–231–2011 (02250) «Защитные сооружения гражданской обороны. Нормы проектирования» в зависимости от защитных свойств подразделяются на следующие типы: убежища; противорадиационные укрытия; защитные укрытия; сооружения двойного назначения.

Убежища обеспечивают защиту укрываемых от расчетного воздействия поражающих факторов современных средств поражения, бактериальных (биологических) веществ, отравляющих веществ, аварийно химически опасных веществ, а также при необходимости — от затопления, радиоактивных продуктов при разрушении объектов ядерного технологического цикла, высоких температур и продуктов горения при пожарах; *противорадиационные укрытия* — от воздействия ионизирующих излучений при радиоактивном заражении (загрязнении) местности и от избыточного давления ударной волны; *защитные укрытия и сооружения двойного назначения* — от воздействия избыточного давления ударной волны.

Под сооружения двойного назначения допускается приспособлять помещения, расположенные ниже уровня земли (например, метро).

Системы жизнеобеспечения убежищ должны обеспечивать непрерывное пребывание в них расчетного количества укрываемых в течение двух суток (за исключением убежищ, размещаемых в зонах возможных сильных разрушений вокруг объектов ядерного технологического цикла), противорадиационных укрытий и защитных укрытий — до двух суток, сооружений двойного назначения — до шести часов.

Строительство и содержание защитных сооружений в пределах общей потребности в таких объектах организуют и обеспечивают республиканские органы государственного управления и иные государственные орга-

низации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, государственные юридические лица, республиканские государственно-общественные объединения, негосударственные юридические лица.

Финансирование строительства и содержания защитных сооружений осуществляется за счет средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах, средств организаций и других источников, не запрещенных законодательством.

Временное отселение населения представляет собой комплекс мероприятий по осуществлению организованного перемещения населения из зоны чрезвычайной ситуации в безопасные районы до окончания воздействия ее опасных факторов и восстановления соответствующих условий жизнедеятельности и проводится в соответствии с Положением о порядке временного отселения населения, эвакуации материальных и историко-культурных ценностей в безопасные районы, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 апреля 2008 г. № 610, ГОСТ 22.3.03–97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения», ТКП 368–2012 (02300) «Организация планирования и порядок проведения временного отселения населения, эвакуации материальных и историко-культурных ценностей в безопасные районы». Следует отметить, что указанные правовые акты во многом противоречат и дублируют друг друга, в связи с чем требуется их согласование.

Временное отселение производится в целях снижения вероятных потерь населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся собственных сил и средств.

Указанное мероприятие реализуется на основании планов временного отселения населения в безопасные районы (планы эвакуации), которые являются составной частью планов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций соответствующих административно-территориальных единиц, утверждаемых в соответствии с законодательством. Для обеспечения организованного проведения временного отселения населения в максимально сжатые (короткие) сроки планирование и всесторонняя их подготовка осуществляются заблаговременно, а осуществление — при возникновении чрезвычайной ситуации.

Для реализации данного мероприятия разворачиваются эвакуационные комиссии. Республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, другие организации организуют временное отселение своих работников и работников подчиненных им организаций. Указанные меро-

приятия на соответствующей территории обеспечивают местные исполнительные и распорядительные органы.

Проведение временного отселения населения осуществляется, как правило, в пределах административно-территориальных единиц. При этом выбор безопасных районов (территорий, расположенных вне зоны чрезвычайной ситуации) предусматривается соответствующими эвакуационными комиссиями по согласованию с исполнительными и распорядительными органами этих районов.

Временно отселяемое население размещается в общественных и административных зданиях большой вместимости (санатории, пансионаты, дома отдыха, школы и др.), а также с согласия собственников (владельцев) — в жилых домах, отапливаемых домах дачных кооперативов и садоводческих товариществ.

Временное отселение считается завершенным, когда подлежащее отселению население размещено в безопасных районах.

Средства индивидуальной защиты (СИЗ) органов дыхания и кожи в зоне чрезвычайной ситуации должны предотвращать сверхнормативные воздействия на людей опасных и вредных аэрозолей, газов и паров, попавших в окружающую среду при разрушении оборудования и коммуникаций соответствующих объектов, а также снижать нежелательные эффекты действия на человека светового, теплового и ионизирующего излучений.

В качестве СИЗ органов дыхания используются общевойсковые, гражданские и промышленные *противогазы*, выпускаемые промышленностью *респираторы* (в том числе для производственных целей), *простейшие и подручные средства* (противопыльные тканевые маски и повязки).

Для защиты кожи предназначены общевойсковые *защитные комплекты*, различные *защитные костюмы* промышленного изготовления и *простейшие средства защиты кожи* (производственная и повседневная одежда, при необходимости пропитанная специальными растворами).

Выпускаемые промышленностью СИЗ органов дыхания и кожи направляются преимущественно для обеспечения личного состава формирований, подготавливаемых для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зонах чрезвычайной ситуации. Остальное население использует простейшие и подручные средства.

Обратим внимание на то, что обязательному обеспечению СИЗ в чрезвычайных ситуациях, причем одним их видом — СИЗ органов дыхания — подлежит ограниченный круг граждан. Согласно Положению об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты органов дыхания в условиях чрезвычайных ситуаций, утвержденному постановле-

нием Совета Министров Республики Беларусь от 22 ноября 2012 г. № 1066, к ним относятся:

- работники химически и радиационно опасных объектов, других организаций, находящиеся в возможных зонах радиоактивного загрязнения и (или) химического заражения, определенных в соответствии с техническими нормативными правовыми актами в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- население, проживающее (находящееся) в возможных зонах радиоактивного загрязнения, а в возможных зонах химического заражения — только на военное время;

- персонал органов управления и сил гражданской обороны, привлекаемых для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в возможных зонах загрязнения (заражения).

Республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, осуществляют обеспечение СИЗ органов дыхания своих работников; местные исполнительные и распорядительные органы — своих работников, население и переменный состав объектов социального назначения (учреждения здравоохранения, образования, дома-интернаты для престарелых и инвалидов, социальные приюты и др.); организации — своих работников и работников подведомственных им объектов производственного и социального назначения, в том числе привлекаемых для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в возможных зонах загрязнения (заражения).

Накопление СИЗ органов дыхания осуществляется заблаговременно (в режиме повседневной деятельности ГСЧС) на складах вышеперечисленных органов и организаций. Номенклатура и объем накопления определяются исходя из оценки обстановки, которая может сложиться при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также с учетом проведения заблаговременных защитных мероприятий (укрытие в защитных сооружениях, временное отселение из зоны чрезвычайной ситуации).

Хранение запасов СИЗ органов дыхания в условиях, отвечающих требованиям по обеспечению их сохранности, а также их освежение, восполнение и списание осуществляются в порядке, определяемом законодательством.

Предоставление населению СИЗ органов дыхания может осуществляться путем их плановой выдачи или выдачи в оперативном порядке (при необходимости обеспечения экстренной защиты).

Плановая выдача проводится в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Финансовое обеспечение мероприятий по созданию, хранению, освежению и восполнению запасов СИЗ органов дыхания осуществляется в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете на содержание органов государственного управления, иных организаций, за счет средств местных бюджетов, а также других источников.

Мероприятия медицинской защиты населения проводятся в зонах чрезвычайных ситуаций и в местах размещения временно отселенных с целью предотвращения или снижения вреда жизни и здоровью людей под воздействием поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций, а также для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Эти цели достигаются путем применения профилактических медицинских препаратов-антидотов, протекторов, стимуляторов резистентности, своевременным оказанием квалифицированной медицинской помощи пораженным и их стационарным лечением, иммунопрофилактикой среди категорий лиц повышенного риска инфицирования и проведением других санитарно-противоэпидемических мероприятий.

В рамках подготовки к выполнению мероприятий медицинской защиты населения в чрезвычайных ситуациях заблаговременно создаются специальные медицинские формирования; ведется подготовка медицинского персонала; накапливаются медицинские средства защиты, медицинское и специальное имущество и техника для оснащения медицинских формирований; проводятся профилактические мероприятия и прививки населению; подготавливается к развертыванию дополнительная коечная сеть; разрабатываются режимы поведения и действия населения в чрезвычайных ситуациях.

Мероприятия медицинской защиты планируют и осуществляют с использованием службы экстренной медицинской помощи ГСЧС, представляющей собой комплекс органов управления, сил и средств, методов управления и технологий оказания экстренной медицинской помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях (приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 31 мая 1993 г. № 102 «О создании в республике службы экстренной медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях»).

Экстренная медицинская помощь оказывается населению в кратчайшие сроки при угрожающих жизни и здоровью человека состояниях, травмах и внезапных заболеваниях и включает комплекс лечебно-диагностических, лечебных, лечебно-эвакуационных и санитарно-эпидемиологических мероприятий.

Лечебно-диагностические и лечебные мероприятия предусматривают:

- проведение биологической и медицинской разведок;
- определение состояния пораженных, их диагностирование и сортировку;

- оказание пораженным первой помощи и первичной медицинской помощи в зоне чрезвычайной ситуации;
- оказание пораженным медицинской помощи за пределами зоны чрезвычайной ситуации;
- создание условий для последующего успешного лечения и реабилитации пораженных в зоне чрезвычайной ситуации или в организациях здравоохранения вне ее.

Лечебно-эвакуационные мероприятия проводятся в соответствии с ГОСТ 22.3.02–2002 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Лечебно-эвакуационное обеспечение населения. Общие требования». При невозможности оказания полноценной медицинской помощи пораженным в зоне чрезвычайной ситуации проводится медицинская эвакуация, которая начинается с выноса (вывоза) пораженных из зоны чрезвычайной ситуации и завершается с поступлением их в организации здравоохранения, где оказывается полный объем медицинской помощи и лечение. Условия эвакуации должны не усугублять состояния пораженных и обеспечивать возможность оказания необходимой медицинской помощи в пути.

Санитарно-гигиенические и противоэпидемиологические мероприятия предусматривают:

- проведение санитарно-эпидемической разведки;
- установление характера инфекционной патологии;
- активное раннее выявление инфекционных больных, их изоляцию и эвакуацию в инфекционные больницы из зоны чрезвычайной ситуации;
- предупреждение заноса инфекционных заболеваний в зону чрезвычайной ситуации;
- выявление лиц, подвергшихся риску заражения, и медицинское наблюдение за ними;
- соблюдение мер, снижающих возможность рассеивания инфекции, предупреждения выноса инфекционных болезней из зоны чрезвычайной ситуации;
- введение при необходимости системы режимно-ограничительных мероприятий (обсервация, карантин);
- проведение дезинфекции, дезинсекции, дератизации, детоксикации в зоне чрезвычайной ситуации;
- осуществление экстренной неспецифической и специфической профилактики инфекционных заболеваний по эпидемическим показаниям;
- проведение санитарно-разъяснительной работы по предупреждению инфекционных заболеваний среди населения в зоне чрезвычайной ситуации.

Аварийно-спасательные и другие неотложные работы в зоне чрезвычайной ситуации проводят с целью спасения людей и устранения угрозы их жизни и здоровью.

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 22 июня 2001 г. № 39-З «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя» (Закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя») аварийно-спасательные работы — это неотложные работы в зоне чрезвычайной ситуации по спасению людей, материальных и культурных ценностей, снижению размеров вреда, причиняемого окружающей среде, а также по локализации чрезвычайной ситуации и ликвидации или уменьшению уровня воздействия опасных факторов, характерных для нее, проводимые в условиях, угрожающих жизни и здоровью людей, для выполнения которых требуются специальная подготовка, экипировка и оснащение спасателей.

К аварийно-спасательным работам, согласно ст. 4 названного Закона и Перечню аварийно-спасательных работ, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 ноября 2001 г. № 1692, относятся:

- поисково-спасательные работы;
- десантирование спасателей и грузов;
- тушение пожаров;
- разборка завалов, расчистка маршрутов и устройство проездов в завалах;
- укрепление или обрушение поврежденных и грозящих обвалом конструкций зданий, сооружений;
- радиационный, химический контроль личного состава, участвующего в аварийно-спасательных работах, аварийно-спасательных средств, населения, объектов внешней среды;
- проведение работ по дезактивации, дегазации, дезинфекции, дезинсекции, демеркуризации и дератизации;
- горноспасательные работы (комплекс аварийно-спасательных и технических работ по спасению людей, оказанию помощи пострадавшим, локализации аварий и ликвидации последствий при взрывах взрывчатых материалов и рудничных газов, пожарах, загазованности, обвалах, выбросах горной массы в результате геодинамических процессов, затоплениях и других видах аварий в условиях подземных и открытых горных выработок);
- газоспасательные работы в зоне чрезвычайной ситуации (аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые с применением средств индивидуальной защиты в условиях наличия в окружающей среде токсичных, пожаро- и взрывоопасных веществ);
- ликвидация (локализация) гидродинамических аварий (прорыв плотин, дамб, шлюзов) и катастрофических затоплений;

- противofонтанные работы;
- работы, проводимые в условиях повышенной радиации;
- работы по ликвидации (локализации) на акваториях разливов нефти, нефтепродуктов, химических и других экологически опасных веществ. Аварийные подводно-технические (водолазные) работы;
- проведение взрывных, взрывотехнических работ для ликвидации (локализации) чрезвычайной ситуации;
- доставка гуманитарного груза в зону чрезвычайной ситуации для пострадавшего населения.

Другие неотложные работы при ликвидации чрезвычайной ситуации направлены на обеспечение аварийно-спасательных работ, оказание первой и других видов помощи населению, пострадавшему в чрезвычайной ситуации, создание условий, необходимых для защиты жизни и сохранения здоровья людей (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя»). Перечень этих работ в законодательстве не закреплён.

Проведение аварийно-спасательных работ является основной задачей *аварийно-спасательных служб* — организаций, созданных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и оснащенных аварийно-спасательными средствами, которые могут быть профессиональными, нештатными и общественными. Профессиональные аварийно-спасательные службы могут быть республиканскими, территориальными и объектовыми.

Перечень республиканских органов государственного управления, объединений юридических лиц, иных государственных организаций, подчинённых Правительству Республики Беларусь, иных организаций, которые в обязательном порядке создают аварийно-спасательные службы, определяется Правительством Республики Беларусь по представлению Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.

Непосредственное руководство аварийно-спасательными службами, привлекаемыми для ликвидации чрезвычайной ситуации, и обеспечение их взаимодействия осуществляет руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации — лицо, выполняющее распорядительные функции и ответственное за организацию аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Решения руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, направленные на её ликвидацию, являются обязательными для всех организаций и граждан, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации.

В случае, когда чрезвычайная ситуация не может быть ликвидирована имеющимися в наличии силами и средствами, руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации вправе принимать решения:

- о проведении эвакуационных мероприятий;

- приостановлении деятельности организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации;
- использовании необходимых материально-технических ресурсов из созданных для ликвидации чрезвычайных ситуаций резервов;
- привлечении нештатных и общественных аварийно-спасательных служб к проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ;
- привлечении граждан (с их согласия) к проведению других неотложных работ;
- применении иных неотложных мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации и (или) ходом аварийно-спасательных и других неотложных работ при ее ликвидации (ст. 14–15 Закона Республики Беларусь «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя»).

Проведенный в работе правовой анализ избранной темы показал, что система основных мероприятий защиты жизни и здоровья граждан от чрезвычайных ситуаций определена в технических нормативных правовых актах, что свидетельствует о недостаточном уровне правовой защиты граждан. Целесообразно эту систему закрепить в Законе Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а порядок проведения входящих в нее основных мероприятий, регламентированных техническими нормативными правовыми актами (укрытие в защитных сооружениях и медицинская защита), — в нормативных правовых актах.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО АГРАРНОГО, ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ	6
1.1. Современное аграрное право Республики Беларусь: новые черты и правовые приоритеты.....	6
1.2. Теоретико-методологические начала эколого-правовой науки и их влияние на эффективность законодательства об охране окружающей среды	24
1.3. Тенденции развития природоресурсного права и законодательства на современном этапе	41
Глава 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АГРАРНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	60
2.1. Аграрное законодательство как институциональная основа функционирования ключевых отраслей сельского хозяйства в условиях межгосударственной интеграции.....	60
2.2. Правовое обеспечение национальной продовольственной безопасности Беларуси в условиях интеграционных процессов.....	80
2.3. Правовой статус сельскохозяйственных кооперативов России: основные направления совершенствования.....	104
2.4. Теоретико-правовые основы инновационного развития сельского хозяйства.....	119
2.5. Правовые проблемы обеспечения продовольственной безопасности в глобальном пространстве	133
2.6. Прикладные аспекты правового регулирования отношений по реализации сельскохозяйственной продукции.....	148
Глава 3. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	166
3.1. Экологическая функция государства как главный фактор эффективности экологического и природоресурсного права.....	166
3.2. Конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды как основа эффективности взаимодействия государств – членов ЕАЭС в экологической сфере.....	198
3.3. Эволюция правовых мер сохранения природной среды в поселениях.....	216
3.4. Гармонизация экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь: развитие, проблемы, перспективы.....	239
3.5. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как направление повышения эффективности правового регулирования экологических отношений: опыт Республики Казахстан	253

3.6. Правовые неопределенности и юридические риски как критерии оценки эффективности экологического законодательства.....	271
3.7. Инновационные природоохранные формы как направления повышения эффективности экологического права и законодательства об охране окружающей среды.....	285
3.8. Развитие правового регулирования отдельных направлений природоохранной деятельности с учетом влияния интеграционного фактора	301

Глава 4. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....

4.1. Проблемы применения законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды в странах ЕАЭС	316
4.2. Использование информации дистанционного зондирования Земли в управлении природными ресурсами и при защите прав на них в Российской Федерации и Республике Беларусь	331
4.3. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в отношении природных ресурсов: белорусский и зарубежный опыт	348
4.4. Публичный характер общего лесопользования по законодательству Республики Беларусь и Российской Федерации	363
4.5. Правовой режим земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества в Российской Федерации	384
4.6. Совершенствование правового регулирования обращения с объектами растительного мира как направление развития природоресурсного законодательства	403

Глава 5. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1. Правовые аспекты непрерывного учета экологического фактора на стадии принятия экологически значимых решений в Республике Беларусь с учетом интеграционных процессов	418
5.2. Актуальные аспекты обеспечения экологической безопасности при использовании возобновляемых источников энергии в Республике Беларусь	439
5.3. Эффективность эколого-правового механизма обращения с отходами производства и потребления в условиях интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе.....	453
5.4. Совершенствование институционально-правовой основы обращения с атомной энергией в рамках ЕАЭС	474
5.5. Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие правового обеспечения экологической безопасности в контексте проведения скоординированной (согласованной) транспортной политики ЕАЭС.....	483
5.6. Правовое обеспечение защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	499

В оформлении обложки использован фрагмент картины
Юрия Макарова «Пейзаж: вид из окна», х/м, 1998 г.

Научное издание

Макарова Тамара Ивановна
Анисимов Алексей Павлович
Балашенко Сергей Александрович и др.

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
АГРАРНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА
В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Ответственный за выпуск *М. К. Чернякевич*
Художник обложки *Т. Ю. Таран*
Технический редактор *В. П. Явуз*
Компьютерная верстка *С. Н. Егоровой*
Корректор *Е. И. Бондаренко*

Подписано в печать 30.11.2021. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать цифровая. Усл. печ. л. 29,99.
Уч.-изд. л. 33,7. Тираж 75 экз. Заказ 365.

Белорусский государственный университет.
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 1/270 от 03.04.2014.
Пр. Независимости, 4, 220030, Минск.

Республиканское унитарное предприятие
«Издательский центр Белорусского государственного университета».
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 2/63 от 19.03.2014.
Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.