

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

М. З. Ильясов

С. А. Анохин

**Правовая охрана земель
и деятельность органов внутренних дел
по ее обеспечению**

Учебно-методическое пособие

Москва
2018

**ББК67.407
И49**

Рецензенты:

– профессор кафедры подготовки сотрудников в сфере миграции
ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор, почетный
сотрудник МВД России **А. В. Куракин**;

– начальник следственного отдела МВД России по району Зюзино
В. В. Бизяев.

Ильясов М. З., Анохин С. А.

Правовая охрана земель и деятельность органов внутренних дел по ее обеспечению : учебно-методическое пособие. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.– 72 с. – ISBN 978-5-9694-0635-3

Учебно-методическое пособие может быть использовано на семинарских и практических занятиях, при подготовке докладов и научных сообщений, а также в процессе самостоятельной работы и научно-исследовательской деятельности обучающихся по учебным дисциплинам «Земельное право», «Гражданское право».

ББК67.407

ISBN 978-5-9694-0635-3

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2018

© Ильясов М. З., 2018

© Анохин С. А., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Г л а в а 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	7
§ 1. Столыпинские реформы земельного правапорядка.....	7
§ 2. Земельное законодательство советского периода	10
§ 3. Современная аграрная реформа и ее результаты	12
Г л а в а 2. ЗЕМЛЯ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	17
§ 1. Сущность правовых мер по охране земель	17
§ 2. Правовое обеспечение сохранения и восстановления почвенного плодородия земель	19
§ 3. Деятельность органов внутренних дел в правовом регулировании охраны земель	27
Г л а в а 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ	30
§ 1. Основные принципы международного сотрудничества в сфере охраны и использования земель	30
§ 2. Международно-правовые акты в области охраны земель	33
§ 3. Международные организации по охране земель, их задачи и деятельность.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	64

ВВЕДЕНИЕ

Среди охраняемых природных объектов на первом месте находится земля. Земля – природный объект особого рода. На земле произрастают леса, другие растения – как дикие, так и культурные, обитают животные, на земле расположены водоемы, в недрах земли находятся полезные ископаемые, наконец, и человек живет на земле. Люди используют землю как пространственно-операционный базис для размещения своих жилищ, дорог, коммуникаций, производственных построек, мест отдыха; в сельском хозяйстве земля используется в качестве основного средства производства.

Земля и верхний слой почвы, являясь неотъемлемой составной частью всей экологической системы нашей планеты, неразрывно связаны с другими ее частями: водами, лесами, животным и растительным миром, полезными и иными ценностями недр земли. Без земли и почвы практически невозможно использование других природных ресурсов. При этом бесхозяйственность по отношению к земле немедленно или в недалеком будущем будет наносить вред всей окружающей среде, приводить не только к разрушению поверхностного слоя земли – почвы, эрозии, засолению, заболачиванию, химическому и радиоактивному загрязнению, но и сопровождаться экологическим ухудшением всего природного комплекса. Именно поэтому, в частности, охрана земель рассматривается как обеспечение (сохранение) основы жизни и деятельности населения и создание условий для устойчивого развития общества (ст. 9 Конституции РФ, ст. 12 ЗК РФ). Следовательно, охране подлежат все категории земель, как сельскохозяйственного, так и несельскохозяйственного использования. Приоритета в этом плане заслуживают земли сельскохозяйственного назначения и земли особо охраняемых территорий (заповедников, национальных парков, заказников и др.). Режим использования и охраны особо охраняемых земель определен Законом РФ «Об особо охраняемых природных территориях».

Как указано в ст. 79 ЗК РФ, сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли, непригодные для ведения

сельскохозяйственного производства, или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости. Для строительства же линий электропередачи, связи, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений допускается предоставление сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения более высокого качества. Данные сооружения размещаются главным образом вдоль автомобильных дорог и границ полей севооборотов.

Изъятие, в том числе путем выкупа, в целях предоставления для несельскохозяйственного использования сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых превышает свой среднерайонный уровень, допускается только в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны и безопасности государства, разработкой месторождений полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия Российской Федерации, строительством и содержанием объектов культурно-бытового, социального, образовательного назначения, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, связи и других подобных сооружений при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

И наконец, ст. 79 ЗК РФ устанавливает, что использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «О обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Статья 56 ЗК РФ устанавливает специальные ограничения прав на землю в целях обеспечения рационального использования и охраны. В частности, могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

– особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

– особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

– условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

– иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных ЗК РФ и другими федеральными законами.

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда. Они устанавливаются бессрочно или на определенный срок.

Ограничения прав на землю сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу. Эти ограничения прав подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке.

Глава 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Столыпинские реформы земельного правапорядка

Первая земельная реформа в России не принесла экономического процветания крестьянам, получившим за выкупные платежи от 2,5 до 5,7 десятины среднедушевой наделной земли. Они не соответствовали трудовым силам и потребностям земледельческого населения.

Последовавшая в начале XX в. вторая реформа в сельском хозяйстве и землепользовании России стала называться по имени премьер-министра того времени П.А. Столыпина.

Эта реформа, существенно не затрагивая правового статуса помещичьих земель, имела цель внести коренные изменения в правовое положение личности и землевладения крестьянства. Так, указом от 8 ноября 1905 г. были отменены выкупные платежи за наделные земли, отведенные крестьянам в ходе реформы 1861 г.

В основе последующих указов от 4 марта и от 15 ноября 1906 г. и закона от 14 июня 1910 г. лежала концепция замены общинного крестьянского землевладения и землепользования частным (подворным).

Согласно указам выход крестьян из общины не был поставлен в зависимость от согласия общества. Каждому домохозяину предоставлялось право требовать закрепления за ним надела земли в частную собственность и выделения из общины даже в том случае, если размер этого надела превышал норму, причитающуюся на долю двора в данном сельском обществе на момент выдела.

В тех земельных обществах, где в течение 24 лет не было общих переделов, общинный порядок землевладения считался ликвидированным. За отдельными домохозяевами закреплялись в частную собственность находившиеся в их владении участки.

Общество обязывалось выделять землю выходящим из общины крестьянам в одном месте (отруб). Крестьянам разрешалось перенести свои усадьбы и образовать хутор. Были установлены способы удостоверения права собственности крестьян на подворные участки и определен порядок их отчуждения, а также значительно ограничен принцип семейной собственности в крестьянском дворе. Собственником земли и имущества по указу становилась не семья в целом, а глава семьи — домохозяин.

Значительное место в столыпинской реформе отводилось землеустройству. Законом о землеустройстве от 29 мая 1911 г. определялись

способы раздела земельных обществ, порядок выдела земли при выходе из общины и преобразование различных форм владения землей при создании отрубов и хуторов. Царское правительство поощряло также переселение крестьян из европейских областей России в поисках свободных земель в Сибирь и на Дальний Восток. Этот процесс происходил неодинаково в разных губерниях России. В районах с наибольшим расслоением крестьянства, где устанавливались высокие цены на землю, число крестьян, вышедших из общин, было значительно (до 40 %). В районах, где цены на землю были низкие, процент хозяйств, вышедших из общин, был незначительным (до 7 %). Всего до 1917 г. около 28 % крестьянских хозяйств перешло от общинного к подворному владению землей.

В период столыпинской реформы окончательно сложился земельный правовой порядок Российской империи, который затем существовал до 1917 г. По правовому режиму земельный фонд России того периода включал следующие земли.

1. *Государственные земли.* К ним по закону относились земли, не принадлежащие никому в особенности, т. е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворянскому ведомству, ни установлениям. Таковыми признавались казенные земли, пустопорожные и дикие поля, леса, морские берега, озера, судоходные реки и их берега. Если земли состояли в ведомстве казны, то они именовались также *казенными*.

Земли, имевшие чисто стратегическое и военное значение (занимаемые крепостями и другими сооружениями), не могли быть предметом товарного оборота, казенные земли могли предоставляться в пользование частным лицам.

Временным правительством в марте 1917 г. удельные и кабинетские земли были включены в состав государственных земель.

2. *Монастырские земли.* Православному духовенству отводились лучшие земли в увеличенном размере. Одновременно архиерейским домам и монастырям не запрещалось приобретать в собственность всякого рода ненаселенные недвижимые имущества как покупкой, так и через дар или завещания от частных лиц. Ограничения в праве собственности монастырей и архиерейских дворов были двух видов:

- запрет на владение или приобретение недвижимых имений;
- запрет на отчуждение в посторонние руки земельных угодий, отведенных казной.

Правовой режим церковных и монастырских земель и источники их образования почти не отличались друг от друга.

3. *Майоратные земли.* Этот вид землевладения возникал по инициативе царя, который своей властью жаловал имения отдельным преданным ему сановникам на праве майората (потомственного владения). Майоратное владение было недробимым, не могло отчуждаться, закладываться или быть уменьшаемо иным путем. Имение в целом переходило только к старшему наследнику. С прекращением наследников мужского пола майоратное имение возвращалось в казну. Законом от 21 октября 1906 г. было разрешено владельцам майоратных имений отчуждать крестьянам за деньги участки из состава этих имений.

4. *Частновладельческие земли.* До столыпинской реформы данное право принадлежало исключительно дворянам-помещикам. Лишь указом от 9 ноября 1906 г. субъектом права собственности на надельную землю был признан и крестьянин.

5. *Посессионные земли.* Субъектами права собственности посессионных земель были владельцы посессионных заводов, имеющие пособие от казны или в людях, или в землях, или в лесах, или в рудниках.

6. *Общественные земли.* Правовой режим в законодательстве России этих земель не был разработан. В Своде законов Российской империи было дано лишь общее перечисление субъектов права собственности на общественные земли. Ими признавались города и городские общества; дворянские общества; общества сельских обывателей; земства и земские учреждения.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие основные выводы.

1. Вторая (столыпинская) реформа была направлена на коренное изменение правового статуса крестьянского землевладения и выразилась:

- в облегчении его положения путем отмены выкупных платежей за надельные земли, отведенные крестьянам в ходе реформы 1861 г.;
- в ослаблении над крестьянами господства общинного землевладения, предоставив крестьянину право облегченного выхода из общин;
- в предоставлении возможности фактического отделения земель крестьян, выходящих из общин, в хутора и отруба и в переселении в сибирскую часть России с ее пустующими землями.

2. Концепция столыпинской реформы выражалась в постепенной замене общинного крестьянского землевладения частной (подворной).

3. Земельный правовой порядок в Российской империи, сложившийся в ходе столыпинской земельной реформы, просуществовал до 1917 г.

§ 2. Земельное законодательство советского периода

Первым законодательным актом Советского государства стал Декрет Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября) 1917 г. «О земле». Согласно этому декрету земли, принадлежавшие помещикам (а также принадлежавшие им строения и сельскохозяйственный инвентарь), удельному ведомству (царской фамилии), церквям и монастырям, конфисковались, т. е. безвозмездно отчуждались, изымались у бывших собственников и без выкупа и компенсации передавались в пользование крестьянам.

Земли рядовых крестьян и рядовых казаков не изымались. Участки земли с высококультурным хозяйством, сады, плантации, рассадники, питомники, оранжереи и пр. не подлежали разделу и передавались в исключительное пользование государства или общин. В исключительное пользование были переданы конные заводы, казенные и частные племенные скотоводческие и другие хозяйства. На их базе создавались первые государственные хозяйства (совхозы), а также первые сельскохозяйственные коллективные объединения беднейших крестьян.

С отменой частной собственности на землю были ликвидированы все дореволюционные вещные права на землю. Сложившиеся до Октябрьской революции категории землевладения были полностью упразднены.

В основу Декрета о земле был положен «Крестьянский наказ о земле». В ст. 1 Наказа было сказано, что «земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким-либо другим способом отчуждаема». В соответствии с требованиями крестьян были установлены принципы землепользования: право пользования землей получили все граждане Российского государства, желающие обрабатывать ее своим трудом, наемный труд не допускался.

Дальнейшее развитие земельно-правовые принципы получили в Декрете от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли». Он исходил, как и Декрет о земле, из того, что частная собственность на землю отменяется навсегда и что земля является общенародным достоянием и передается трудящимся на началах уравнительного землепользования.

Декрет о земле действовал в течение шести лет, но его положения легли в дальнейшем в основу советского земельного законодательства. Так, были приняты Декрет СНК от 29 декабря 1917 г. «О запрещении сделок с недвижимостью», Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах», Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли».

С 1922 г. началась кодификация земельного законодательства, преследовавшая цель «создать стройный, доступный пониманию каждого

земледельца свод законов о земле». Кодификация завершилась созданием Земельного кодекса РСФСР 1922 г. В его основных положениях подтверждалось, что вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы ведении она ни состояла, составляет собственность рабоче-крестьянского государства и образует единый государственный земельный фонд.

Земельный кодекс 1922 г. подробно урегулировал трудовое землепользование крестьян-единоличников, так как единоличная форма землепользования была в тот период преобладающей. Одновременно были разрешены трудовая аренда земли и применение вспомогательного наемного труда в единоличных крестьянских хозяйствах.

Земельный кодекс РСФСР предусматривал также коллективные формы землепользования, такие как:

- сельскохозяйственные коммуны;
- сельскохозяйственные артели;
- товарищества по совместной обработке земли.

Определенное место в Земельном кодексе было уделено совхозам как государственным сельскохозяйственным предприятиям в сельском хозяйстве.

Земельный кодекс 1922 г. был в подавляющей части посвящен регулированию земельных отношений в сельском хозяйстве. Правовой режим других категорий земель регламентировался в самой общей форме.

Первым общесоюзным законом, определившим правовой режим всех категорий земель, стали Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные ЦИК СССР 15 декабря 1928 г. Они определили компетенцию Союза ССР и союзных республик по распоряжению государственным земельным фондом, которым стала вся земельная территория Союза ССР, ранее именовавшаяся в Декрете о земле всенародным достоянием. Общие начала землепользования и землеустройства определяли основные принципы и правила земельного правопорядка в РСФСР и других союзных республиках на протяжении 40 лет. В 1968 г. им на смену пришли Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. Они отразили все изменения в правовом режиме отдельных категорий земель, первоначально, как правило, излагавшиеся во многих подзаконных правовых актах (чаще всего в совместных постановлениях Совета министров и ЦК ВКП(б) либо в Примерном уставе сельскохозяйственной артели, Положении о землях, предоставленных транспорту и др.).

На протяжении всех лет советского периода земельный правопорядок постоянно реформировался. В основе реформ земельного строя лежала идея преимущества крупного социалистического земледелия, соз-

дания в сельском хозяйстве крупных совхозов и колхозов на базе государственной или кооперативной формы собственности на средства производства и праве постоянного (бессрочного) пользования землями сельскохозяйственного назначения. Последующие реформы 1953 и 1965 гг., принятие Продовольственной программы 1982 г. и внедрение методов внутрихозяйственного, арендного и семейного подрядов на селе не дали ожидаемого результата. Нужны были более радикальные изменения в правилах пользования и владения землями в Российской Федерации. И они были проведены в последнем десятилетии прошлого столетия.

Таким образом, ушедший в историю период развития земельных отношений преподал потомкам следующие уроки:

1. Ставка на крупное социалистическое земледелие показала ошибочность данной точки зрения, поэтому ныне действующая Конституция РФ предусматривает равноправное разнообразие форм собственности (ст.ст. 8, 9, 35, 36 и др.).

2. Реформы, не основанные на коренном интересе землепользователей, не могут дать положительных результатов.

3. Социалистический период истории развития земельных отношений в России показал пагубность воздействия на частную собственность и на торможение конкурентных отношений.

§ 3. Современная аграрная реформа и ее результаты

В 1990 г. в Российской Федерации началось осуществление земельной реформы. Земельно-аграрная реформа осуществлялась, во-первых, на основе специальных земельно-правовых актов; во-вторых, на основе развития общего законодательства: о приватизации; о собственности; о предприятиях и предпринимательской деятельности; о банках; о налоговой системе; об акционерных обществах; об антимонопольной деятельности; о банкротстве; об инвестиционной деятельности; о залоге. В-третьих, поскольку земельная реформа неразрывно взаимосвязана с аграрной реформой, то земельно-правовые нормы находят свое место и в аграрно-правовых актах.

Итак, с 1990 г. в Российской Федерации был взят курс на развитие рыночной экономики. Земельный правопорядок, основанный на монополии государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, препятствовал формированию рыночных отношений.

Необходима была реформа советского землепользования. 23 ноября 1990 г. был принят Закон РСФСР «О земельной реформе». Он преду-

считал, что земельная реформа имеет целью перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР (ст. 1). При проведении земельной реформы предусматривалась передача земли гражданам в собственность бесплатно. Монополия государства на землю на территории РСФСР отменялась.

Использование земли в РСФСР стало платным. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагались ежегодным земельным налогом.

Для проведения операций, связанных с оценкой, куплей, продажей земель, провозглашалось создание Российского земельного банка. Об этом указании было забыто еще до отмены этого исторического закона.

В процессе осуществления земельной реформы было разрешено создавать специальный земельный фонд для последующего перераспределения земель и наделения земельными участками в первоочередном порядке для организации крестьянских хозяйств, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства. В этот фонд предлагалось включать часть земель, используемых не по целевому назначению, а также выбывших из оборота или переведенных в менее ценные угодья.

Земельная реформа осуществлялась одновременно с аграрной, предусматривавшей создание нового уклада в сельском хозяйстве Российской Федерации – крестьянских (фермерских) хозяйств и реорганизацию колхозов и совхозов. Был принят Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», введенный в действие с 1 января 1991 г.

Для ведения крестьянского хозяйства земля предоставлялась в собственность граждан бесплатно в пределах средней земельной доли, сложившейся в данном административном районе, в расчете на одного работающего в сельском хозяйстве. Дополнительная земельная площадь для ведения крестьянского хозяйства до предельных норм, устанавливаемых в республиках, краях, областях, могла быть получена за плату.

Работникам, выходявшим из колхоза (совхоза) с целью организовать крестьянское хозяйство, колхоз (совхоз) должен был выдать в счет акций средства производства или выкупить акции. Если колхоз (совхоз) не имел такой возможности, то он обязан был стать для крестьянского хозяйства гарантом получения кредитов в банке на эту сумму и компенсировать проценты за пользование ими.

Период с 1990 г. можно характеризовать как время бурного издания большого числа указов Президента Российской Федерации и правитель-

ственных правовых актов, направленных на конкретизацию законодательных предписаний о направлениях, порядке и правилах осуществления земельной реформы и перераспределения земель между собственниками и пользователями земельными участками. Особое место среди законодательных предписаний в реализации земельной реформы стали занимать нормы Гражданского кодекса РФ (части первая и вторая). Они способствовали формированию земельного рынка и реализации сделок по перераспределению земельных участков между собственниками и землепользователями, гражданами и юридическими лицами.

В ходе земельной реформы в Российской Федерации произошли значительные изменения. Была ликвидирована монополия государственной собственности на землю. Проведена реорганизация колхозов и совхозов, осуществлена приватизация более 100 млн га земель. В итоге почти 12 млн работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Сформирован значительный слой крестьянских (фермерских) хозяйств, которым в распоряжение передано свыше 13 млн га земель. Создан фонд перераспределения земель на площади 32 млн га. В собственность граждан передано 63 % всех сельскохозяйственных земель. Собственниками приватизированных предприятий и иных объектов недвижимости выкуплено 10 тыс. земельных участков под такими предприятиями. В городах и поселениях городского типа в собственность граждан и юридических лиц передано 6 % земли.

Вместе с тем земельная реформа, по мнению Правительства РФ, не была доведена до конца. Поэтому была разработана и утверждена Правительством РФ 26 июня 1999 г. Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы»¹. В ней было сказано, что перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли.

Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)»² были сформулированы задачи по развитию инфраструктуры рынка земли и иной недвижимости.

В 2003–2005 гг. планировалось решить ряд задач, связанных, прежде всего, с необходимостью совершенствования правовой базы рынка

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 27, ст. 3379.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 34, ст. 3396.

недвижимости, повышения эффективности государственного регулирования в этой сфере, устранения избыточного административного вмешательства в функционирование рынка.

В сфере *совершенствования нормативной правовой базы земельной реформы* работа была организована по следующим направлениям:

1) завершение территориального зонирования земель поселений и иных территорий в целях установления градостроительных регламентов разрешенного использования недвижимости;

2) совершенствование механизма передачи собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них объектов недвижимости, установление порядка определения арендных платежей и выкупных цен на земельные участки с учетом их сопоставимости, необходимости уменьшения размера отвлекаемых собственных средств предприятий на данные цели, в том числе с учетом возможности рассрочки платежей по выкупу земельных участков;

3) формирование земельных участков при разграничении государственной собственности на землю в целях регистрации прав собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

4) формирование информационной базы землеустроительной документации;

5) создание единого кадастра объектов недвижимости на федеральном уровне;

6) совершенствование системы государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним с индивидуализацией земельных участков и иных объектов недвижимости;

7) создание реестра свободных земель, обеспеченных необходимой производственной инфраструктурой (транспортными коммуникациями, газо-, тепло-, электроснабжением, средствами связи), которые могут быть использованы под промышленную застройку с предоставлением отсрочки при покупке и внесены в реестр запрета на вторичную ее продажу на срок отсрочки либо с продажей земельных участков в рассрочку с обеспечением применения упрощенного порядка регистрации прав на указанные земельные участки;

8) упрощение предоставления права на земельные участки в целях реализации инвестиционных проектов;

9) законодательное оформление концепции единого объекта недвижимости, регистрация права собственности одновременно на земельный участок и на находящиеся на нем здания (сооружения);

10) обеспечение перехода к преимущественно конкурсному предоставлению земельных участков с их предварительным формированием как объекта недвижимости, предоставляемых в собственность или долгосрочную аренду в целях создания возможности для кредитования будущего строительства под залог земельного участка;

11) организация эффективного контроля за охраной и использованием земельных ресурсов, направленного на сохранение и восстановление природных свойств земли;

12) обеспечение правовых условий оборота земель сельскохозяйственного назначения, включая ипотеку.

В сфере *совершенствования государственного регулирования рынка недвижимости* деятельность осуществлялась в направлениях:

1) законодательного установления исчерпывающих условий каждого вида государственной экспертизы проектной документации, сроков ее проведения;

2) разработки регламента взаимодействия осуществляющих экспертизу органов, основанного на принципе одного «окна», и порядка определения стоимости проведения государственной экспертизы: приведение порядка финансирования органов, осуществляющих государственную экспертизу, в соответствие с бюджетным законодательством;

3) передачи части функций по регулированию деятельности профессиональных участников рынка недвижимости (оценщиков, страховщиков, землеустроителей) их объединениям и ассоциациям с целью стимулирования профессионального бизнес-сообщества к повышенной надежности и эффективности сделок на рынке недвижимости;

4) обеспечения продажи государственной и муниципальной недвижимости по конкурсу, а также заблаговременного и публичного предоставления информации о таких конкурсах.

В настоящее время работа по совершенствованию правового регулирования земельных отношений продолжается. Ввиду этого была существенно реорганизована структура федеральных органов власти, осуществляющих государственно-властные функции в сфере действия земельно-правовых норм, значительной модернизации подверглось действующее законодательство.

Г л а в а 2. ЗЕМЛЯ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Сущность правовых мер по охране земель

Использование земель в процессе хозяйственной деятельности приводит к необходимости устранения возникающих при этом негативных последствий. В значительной мере правовая охрана земель представляет собой установление и соблюдение норм и правил рационального их использования. Закрепленный в земельном законодательстве порядок использования земель преследует задачу обеспечить сохранение, восстановление и улучшение земельных ресурсов. В содержание правовой охраны земель включаются правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения сохранения и повышения плодородия почв, предотвращения их истощения, загрязнения и разрушения и т. д.

Согласно ст. 12 ЗК РФ целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

Использование земель оказывает неблагоприятное воздействие не только непосредственно на сами земли, но и на другие объекты природы: воды, леса, недра, животный и растительный мир, атмосферный воздух. Поэтому правовая охрана земель преследует цели не только сохранить благоприятное состояние земель, но и сопредельные природные объекты, всю окружающую среду в целом.

С другой стороны, на состояние земель влияет хозяйственная деятельность человека, прямо не связанная с землепользованием. Ухудшение качества земель часто обусловлено общим неблагоприятным состоянием окружающей среды. На земельных ресурсах, почвах сказываются негативные воздействия физического, химического и биологического характера. Задача охраны земель является составной частью проблемы сохранения окружающей среды, именно поэтому вопросы обеспечения охраны земель регулируются не только земельным, но и законодательством об охране окружающей среды.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» предусмотрен ряд норм, касающихся обеспечения сохранения земель и почв. Так, ст. 4 Закона устанавливает, что объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного

негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы. Закон (ст. 37) требует, чтобы при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимались меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель. В статье 38 указано, что ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды.

Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

В процессе эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель и почв. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв (ст. 42).

Статья 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в качестве обязательного условия осуществления мелиорации земель, размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в

эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений требует, чтобы обязательно принимались меры по охране земель и почв. В процессе планирования и застройки городских и сельских поселений должны соблюдаться требования по восстановлению природной среды, рекультивации земель (ст. 44).

Согласно ст. 46 при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по рекультивации нарушенных и загрязненных земель. Строительство и эксплуатация таких объектов допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного отвода земель, положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз, финансовых гарантий реализации таких проектов.

Статья 51 запрещает сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, на почву.

Статья 62 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регулирует вопросы охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения почв. Такие почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов Российской Федерации, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

§ 2. Правовое обеспечение сохранения и восстановления почвенного плодородия земель

Сохранение почв, их плодородия – основная обязанность лиц, использующих землю. Статья 7 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает, что собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков имеют право проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные,

фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; получать в установленном порядке информацию о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и динамике изменения его состояния. В соответствии со ст. 8 эти лица обязаны производить сельскохозяйственную продукцию способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду; соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий.

Осуществляются разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и региональных целевых программ в данной области. Федеральные целевые программы обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения формируются Правительством РФ и утверждаются в порядке, установленном законодательством РФ.

Согласно ст. 14 должно осуществляться государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Ведется государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения (ст. 15). Учет показателей состояния плодородия проводится в целях обеспечения органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц информацией о состоянии плодородия указанных земель.

Статья 17 указанного Закона предусматривает требование о сертификации почв земельных участков сельскохозяйственного назначения, агрохимикатов и пестицидов.

Одной из очень серьезных проблем является защита земель от водной и ветровой эрозии и иных вредных воздействий. Эта задача может быть решена, прежде всего, путем выявления земель, подверженных таким воздействиям. Согласно ст. 3 Федерального закона «О землеустройстве» землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях: изменения границ объектов землеустройства; выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления,

радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям; проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

В целях получения информации о состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям проводятся почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания (ст. 11).

Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» предусматривает, что при проведении мониторинга решается задача своевременного выявления изменений состояния земель, оценки этих изменений, прогноза и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов.

Одним из важнейших средств повышения плодородия земель, сохранения почв является мелиорация земель. Порядок проведения работ по мелиорации земель регулируется Федеральным законом «О мелиорации земель». Мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий. Закон выделяет несколько типов мелиорации земель: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация и химическая мелиорация, которые, в свою очередь, подразделяются на соответствующие виды. Работы по мелиорации земель проводятся на основе соответствующих планов, разработанных Минсельхозом России в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков. При планировании мелиорации земель по заказам

собственников, владельцев и пользователей земельных участков виды и масштабы применения мелиорации земель определяются на основе стандартов, норм и правил.

Статья 24 предусматривает, что планирование мелиорации земель проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию, в соответствии с федеральными и региональными (территориальными) программами в области мелиорации земель, а также по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

В Федеральном законе «О мелиорации земель» определен порядок использования земель для мелиоративных мероприятий. Так, земельные участки, отнесенные в установленном порядке к мелиорируемым землям, предоставляются и изымаются для мелиоративных мероприятий в порядке, предусмотренном земельным законодательством Российской Федерации. Земельные участки, которые находятся в государственной собственности и на которых размещены государственные мелиоративные системы и находящиеся в государственной собственности отдельно расположенные гидротехнические сооружения, предоставляются безвозмездно организациям, эксплуатирующим указанные системы и сооружения на праве постоянного (бессрочного) пользования.

После завершения мелиоративных работ объекты мелиорации подлежат приемке в эксплуатацию. Приемка в эксплуатацию мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений проводится в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление сельским хозяйством.

Граждане и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и защитные лесные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения (ст. 29).

Специальные меры предусмотрены для защиты различных объектов мелиорации. Так, строительство на мелиорируемых (мелиорированных) землях объектов и проведение других работ, не предназначенных для мелиорации земель, не должны ухудшать водного, воздушного и питательного режимов почв на мелиорируемых (мелиорированных) землях,

а также препятствовать эксплуатации мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений. Любая деятельность на мелиорируемых (мелиорированных) землях должна осуществляться в соответствии с требованиями специально уполномоченных государственных органов в области мелиорации земель. Сооружение и эксплуатация линий связи, электропередачи, трубопроводов, дорог и других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях должны осуществляться по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области мелиорации земель.

В соответствии со ст. 13 ЗК РФ охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

- 1) воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, сохранению достигнутого уровня мелиорации.

Мероприятия по охране земель проводятся в соответствии с настоящим Кодексом, Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ, связанных с использованием недр, плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Лица, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя),

обязаны обеспечить их рекультивацию. Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

Порядок проведения рекультивации земель устанавливается Правительством Российской Федерации.

В случае, если негативное воздействие на земли привело к их деградации, ухудшению экологической обстановки и (или) нарушению почвенного слоя, в результате которых не допускается осуществление хозяйственной деятельности, а устранение таких последствий путем рекультивации невозможно, допускается консервация земель в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Лица, в результате деятельности которых возникла необходимость консервации земель, возмещают правообладателям земельных участков, в отношении которых принято решение о консервации, убытки в соответствии со ст. 57 ЗК РФ.

Охрана земель, занятых оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными, сезонными пастбищами, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 14 ЗК РФ земли и земельные участки, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, а также расположенные на них здания, сооружения используются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. На таких землях и земельных участках запрещаются производство и реализация сельскохозяйственной продукции.

Порядок проведения работ по рекультивации земель определен в постановлении Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». Установлено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геологоразведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бы-

товых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. При необходимости в установленном порядке на эти цели могут направляться средства из других источников финансирования в соответствии с законодательством. Действуют также Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденные приказом Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525/67.

Упомянутым выше постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота. Положение устанавливает порядок консервации земель с изъятием их из оборота для предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий.

Допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека.

Объектами консервации являются земли, подвергшиеся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земли в районах Крайнего Севера, занятые оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом; земли, имеющие просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов; земли, загрязненные радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным требованиям.

Подготовка предложений о консервации земель осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России (или ее территориальными органами) с участием Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации (или их территориальных органов) и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пределах их компетенции

на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, либо по инициативе собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков с учетом данных государственного мониторинга земель или специальных обследований.

Установлены требования, которые должны содержаться в предложениях по консервации земель. К ним относятся: заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное Росземкадастром совместно с Минприроды России, Минздравом России и Минсельхозом России; карты с нанесенными границами земельных участков и частей земельных участков, подлежащих консервации (с указанием типов и степени деградации или загрязнения земель, собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков); предложения об участии собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков в осуществлении мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий; расчеты убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, понесенных в результате деградации земель.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти; земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, – органами исполнительной власти субъектов РФ; земель, находящихся в муниципальной собственности, – органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции. Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения – органами местного самоуправления.

Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 514, предусматривает, что проекты восстановления и консервации земель утвержда-

ются собственниками земельных участков, землепользователями или землевладельцами указанных земель.

На основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий. Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в установленных случаях.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, ведущие государственный земельный кадастр и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

После завершения мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий Федеральная служба земельного кадастра России (или ее территориальные органы) во взаимодействии с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации (или их территориальными органами) и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основании специальных обследований подготавливает предложения о дальнейшем использовании восстановленных земель и направляет их федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, принявшим решение о консервации земель.

§ 3. Деятельность органов внутренних дел в правовом регулировании охраны земель

Проблема охраны земель не возникает сама по себе. Причиной осуществления охранительных мероприятий является необходимость устранения последствий, возникающих в результате хозяйственной деятельности. Земля как природный объект подвержена естественным процессам, одновременно с этим может происходить и антропогенное

воздействие. Результатом системы факторов является значительное ухудшение качества земель, их деградация, порча, что в конечном счете вызывает невозможность их использования. Наиболее опасными, причиняющими значительный вред земельным ресурсам и земле как природному объекту, являются такие виды хозяйственной деятельности, как недропользование, химическая промышленность, производство, оборот, использование радиоактивных материалов, строительство и эксплуатация объектов транспорта и т. д.

Охрана земель – одна из главных задач земельного права, а правовое регулирование этого процесса составляет основную цель земельного законодательства. Охрана и использование земель – сложный, многогранный механизм, требующий различного подхода в понимании. Охрана земель является разновидностью земельных отношений. Поэтому в первую очередь она должна рассматриваться как общественное отношение, возникающее между государством, физическими и юридическими лицами по поводу сохранения нормального состояния земель и восстановления нарушенных, деградированных земель. В этом смысле охрана земель представляет собой деятельность всех субъектов земельных отношений, направленную на сохранение качества земли, восстановление нарушенного состояния земли. В процессе осуществления этой деятельности участники земельных отношений выполняют комплекс мероприятий, предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение рационального использования земельных ресурсов и предотвращение негативного воздействия. Являясь общественным отношением, охрана земель урегулирована нормами права. В связи с чем охрана земель образует самостоятельный правовой институт земельного права. Как правовой институт охрана земель – это совокупность правовых норм, регулирующих права и обязанности субъектов земельных отношений по рациональному использованию земли как природного ресурса и предотвращению вредного воздействия на нее, основания и порядок проведения охранительных мероприятий. Земельно-охранительные нормы содержатся в различных отраслях законодательства.

Земельное законодательство содержит более конкретные правовые требования, направленные на обеспечение безопасности и рациональное использование земель. Немалое значение для правовой охраны отдельных категорий земель имеют нормы природоресурсных отраслей, а также законодательства, регулирующие отдельные виды хозяйственной деятельности. В частности, градостроительное законода-

тельство предъявляет требования по рациональному использованию и охране земель поселений. Правовые нормы Градостроительного кодекса РФ регулируют правила застройки территорий на принципах рациональности и безопасности. Для охраны земель лесного фонда большое значение имеют нормы лесного законодательства, устанавливающие правила лесопользования. Режим особой охраны земель заповедников, национальных парков и других территорий с режимом заповедования определен ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Земельный кодекс РФ не содержит указания о том, что является объектом охраны. Однако при анализе норм ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» можно сделать вывод, что объектом охраны земель является земля как природный объект и природный ресурс, а также почва.

В организационной структуре управления охраны земель особое место занимает полиция, природоохранительная деятельность которой осуществляется на основе закона.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» прямо не указывает на охрану земель как сферу деятельности полиции. К числу задач полиции относится предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Трудно не согласиться с тем, что предупреждение и пресечение земельных правонарушений является одной из основных задач полиции. Выполнение задач в сфере правовой охраны земель органами полиции способствует обеспечению экономической и экологической безопасности, а также обеспечивает защиту земельных прав граждан.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» прямо не предусматривает задачи и обязанности полиции в сфере охраны земель, анализ его предписаний, а также иных законодательных и иных нормативных правовых актов позволяет выделить следующие направления деятельности полиции в сфере охраны земель.

Так, органы полиции осуществляют многообразные земельные функции:

- предупреждение и пресечение земельных правонарушений;
- охрана объектов природы и природоохранных комплексов;
- оказание помощи природоохранным органам, органам санитарно-эпидемиологического надзора и другим органам при исполнении ими возложенных на них обязанностей;

– борьба с правонарушениями в области лесного хозяйства и т. д.

При наличии законных оснований органы полиции вправе:

– посещать различные органы (предприятия, учреждения, организации), а также другие объекты;

– требовать от физических и юридических лиц предоставления соответствующих документов или их копий, письменной или устной информации, необходимой для выполнения контрольных функций.

Важным направлением полиции в области охраны земель является профилактика земельных правонарушений. Если исходить из того, что достижение наивысшей эффективности земельно-правовой деятельности полиции проявляется в определенном снижении земельных правонарушений, то важнейшей задачей полиции становится выявление причин и условий, способствующих совершению земельных правонарушений, разработка мер по их предупреждению.

Таким образом, правовое регулирование охраны земель осуществляет полиция. Полиция обеспечивает соблюдение требований норм земельного законодательства, выявляет причины земельных правонарушений и способствуют разработке мер по их предупреждению и пресечению.

Г л а в а 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

§ 1. Основные принципы международного сотрудничества в сфере охраны и использования земель

Земельное законодательство в рамках международных отношений со второй половины XX столетия и по настоящее время развивается весьма интенсивно, распространяясь на все больший круг объектов правового регулирования. Это, прежде всего, связано с тем, что современное мироустройство характеризуется объективной необходимостью все большей интеграции экономических связей и отношений между государствами.

Проблемы охраны земель не ограничиваются рамками принимаемых мер отдельных стран или регионов, они приобрели глобальный характер. Их эффективное осуществление возможно только в общепланетарном масштабе при объединении усилий всего международного сообщества, развитии международно-правового сотрудничества в сфере землепользования.

Блага, которые можно получить от природы, зависят от сохранения естественных процессов природы и от разнообразия существующих форм жизни. В результате чрезмерной эксплуатации и разрушения природной среды обитания эти блага оказываются под угрозой. Данное положение свойственно экологической ситуации не только России, но и всего международного сообщества. В связи с этим необходимо принятие надлежащих адекватных мер как на национальном, так и международном уровне. Конституция РФ предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской правовой системы. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. также предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России имеют преимущество перед законами РФ. В развитие данных положений ст. 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (с изменениями от 30 декабря 2008 г.) определяет, что данный Федеральный закон действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в соответствии с нормами международного права и федеральными законами.

Все отчетливее данные положения находят отражение в формировании и развитии институтов международного земельного права, представляющего собой самостоятельную отрасль права, объектами которого являются:

- земля как природный объект и природный ресурс;
- земельные участки;
- части земельных участков.

В связи с этим возникает серьезная проблема соотношения международного земельного права и национального российского земельного права.

Реализация естественного и неотъемлемого права человека на жизнь в наши дни невозможна без международного решения земельных проблем.

Объективные законы природы определяют экологические требования к хозяйственной и иной деятельности человека.

Основа сотрудничества государств в области охраны земель – международно-правовое регулирование. Важной тенденцией в развитии современного международного земельно-правового регулирования является всемерное развитие политических, экономических, информационных и других международных связей и отношений между различными

государствами. Усилилось понимание взаимосвязей и зависимости земельных проблем, которые имеют глобальный характер.

Выделяют источники международных земельно-правовых норм в формальном и материальном смыслах.

В материальном смысле под источниками международных земельно-правовых норм следует понимать волю членов мирового сообщества, направленную на охрану и рациональное использование земли.

В формальном смысле источниками международно-правовых земельных норм являются соответствующие правовые формы, в которых выражаются все нормы международного права применительно к охране земель.

В международном земельном праве возникают новые понятия и формируются новые институты, что способствует появлению в российском земельном праве специфических черт, присущих как национальному, так и международному земельному праву. Однако из этого не следует, что международное земельное право перестало быть самостоятельной правовой системой, охватывающей правовые связи людей, организаций и государств, которые в значительной мере отличаются от земельного права отдельных государств как по предмету и методу правового регулирования, так и по источникам, а также по субъектам этих отношений.

Как и любая другая отрасль права, международное земельное право нуждается в определении основных принципов регулирования и применения в сфере общественных земельных отношений, которые составляют предмет данной отрасли права.

Принцип первый (основной) заключается в том, что государства вправе использовать собственные ресурсы в соответствии со своей национальной политикой в сфере землепользования. На них лежит ответственность за то, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба земле других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции.

Принцип второй заключается в том, что природные ресурсы Земли должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования деятельности человека и управления ею по мере необходимости.

Антропогенный фактор всегда имел двойное значение для земли:

- нельзя недооценивать решающую роль человека в землепользовании;
- но нельзя недооценивать и вред, наносимый им земле.

В связи с научно-технической революцией риск причинения ущерба земле возрос, так как интенсифицировались методы воздействия на земельные объекты, что в некоторой мере обусловило менее тщательный подход к сохранению их ценных свойств. Восстановление таких районов – задача как отдельного государства, так и мирового сообщества в целом.

§ 2. Международно-правовые акты в области охраны земель

Выделяют две категории источников международного земельного права:

- источники, являющиеся носителями действующих правовых принципов и норм и образующие право в подлинном смысле слова;
- источники, которые содержат необязательные или рекомендательные правила, оказывающие, тем не менее, влияние на международные отношения своим авторитетом.

К первой категории источников международного земельного права относятся:

- международные конвенции (соглашения, договоры), устанавливающие правила, определенно признанные государствами в качестве обязательных правовых норм;
- резолюции некоторых международных организаций, имеющие обязательную силу для государств – членов этих организаций;
- международные судебные решения.

Существует свыше 3000 двусторонних конвенций, соглашений и других нормативных документов, касающихся международно-правовой охраны земель и регулирования землепользования.

Среди договоров как источников международно-правовой охраны земель выделяют:

- договоры политического содержания;
- договоры земельно-правового содержания.

Международные договоры политического содержания являются видом международных договоров, в которых проблемы землепользования переплетаются с вопросами мира, безопасности, сокращения вооружений. Основное место в данной группе договоров занимает Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный всеми европейскими государствами, США и Канадой. К этой же группе примыкает ряд конвенций, договоров, соглашений о запрещении производства, испытания, применения средств массового

поражения (например, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.); Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.); Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожении (1972 г.) и др.).

Международные договоры земельного содержания являются видом международных договоров, которые целиком посвящены вопросам охраны земель.

Среди них одну подгруппу образуют договоры земельно-комплексного, другую – земельно-ресурсного направления. Признаками комплексного земельного содержания обладают такие международно-правовые акты, как Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.); Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.); Договор об Антарктиде (1959 г.) и др. Международно-правовые документы земельно-ресурсного содержания, как правило, относятся к регулированию использования природных ресурсов, находящихся в ведении других или нескольких государств, регулированию международно-правового режима.

В зависимости от числа участников международного соглашения в области охраны земель выделяют:

- многосторонние международные договоры;
- двусторонние международные договоры.

К двусторонним договорам (соглашениям) относятся документы, которые определяют согласованные принципы деятельности и правила поведения подписавших их государств в отношении землепользования в целом или ее конкретных объектов. Многосторонние международные договоры – это документы, касающиеся охраны и использования земель, подписанные многими государствами.

Различают также следующие виды договоров:

- межгосударственные и смешанные (т. е. с участием международных организаций);
- межправительственные и межведомственные (сторонами которых выступают отдельные органы, ведомства);
- глобальные, региональные и субрегиональные;
- охватывающие все элементы землепользования в комплексе и касающиеся отдельных природных объектов;
- направленные полностью и непосредственно на охрану земель;

– с участием только развитых стран, а также с участием стран, принадлежащих к различным социально-экономическим системам.

Особое значение приобретает международное сотрудничество со странами ближнего зарубежья – бывшими союзными республиками СССР. Здесь основным правовым актом является межправительственное Соглашение о взаимодействии, подписанное в Москве 8 февраля 1992 г. представителями Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Узбекистан. В ст. 1 Соглашения говорится: «Высокие Договаривающиеся Стороны вырабатывают и проводят согласованную политику в области землепользования и охраны окружающей природной среды (охрана и использование земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных СССР международных соглашений».

Участники данного Соглашения обязуются на своей территории:

- разрабатывать и принимать законодательные акты, земельные нормы и стандарты в области землепользования;
- вести учет природных ресурсов и их использования по количественным и качественным показателям и проводить государственный мониторинг;
- осуществлять эффективный государственный надзор за состоянием и изменением земли;
- развивать сеть заповедников, заказников, национальных парков и других особо охраняемых территорий и природных комплексов на прилегающих к ним зонах;
- всесторонне оценивать земельные последствия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на их территории.

Международное земельное право большой акцент делает на принятии многосторонних договоров, так как они предоставляют возможность для более тесного сотрудничества стран. К перечисленным выше многосторонним договорам необходимо добавить ряд документов и раскрыть их общие положения.

Основными нормативными актами в сфере международно-правовой охраны земель являются:

- Всемирная хартия природы;
- Конвенция о биологическом разнообразии;

– Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата;

– Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства;

– Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью;

– Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов;

– Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду;

– Договор об Антарктике;

– Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела; и др.

Учитывая большое значение, которое международное сообщество придает поощрению и развитию сотрудничества, направленного на защиту и охрану равновесия и качества природы, то, что человечество составляет часть природы, а также что жизнь на Земле зависит от непрерывного функционирования природных систем, которые являются источником энергии и питательных веществ, была принята Всемирная хартия природы¹.

Основными принципами Всемирной хартии природы являются:

– признание необходимости уважительного отношения к природе;

– недопустимость нарушения ее основных процессов;

– генетическая основа жизни на Земле не должна подвергаться опасности;

– популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться по крайней мере на том уровне, который достаточен для обеспечения ее выживания;

– при планировании и осуществлении деятельности в области социально-экономического развития следует надлежащим образом учитывать, что охрана земли является составным элементом этой деятельности;

– при разработке долгосрочных планов, касающихся экономического развития, роста численности населения и улучшения условий жизни, необходимо должным образом учитывать возможности естественных

¹ Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 28 октября 1982 г. № 37/7.

систем по долгосрочному обеспечению существования и расселения указанного населения с учетом того, что эти возможности могут быть расширены в результате применения науки и техники;

- использование человеком участков земной поверхности в определенных целях должно осуществляться на плановой основе с надлежащим учетом физических ограничений, биологической продуктивности и разнообразия, а также природной красоты этих участков;

- используемые человеком экосистемы и организмы, а также ресурсы суши, моря и атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность, но без ущерба для целостности тех экосистем или видов, с которыми они сосуществуют;

- природу необходимо защищать от разграбления в результате войны или иных враждебных действий;

- знания о природе следует широко распространять всеми возможными средствами, в частности, путем преподавания курса охраны природы, который должен быть составной частью общей системы образования;

- государствам необходимо разрабатывать стратегию охраны природы, составлять атласы экосистем и определять воздействие планируемой политики и деятельности на природу; все эти элементы следует соответствующим образом и своевременно доводить до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений;

- необходимо вести наблюдение за состоянием природных процессов, экосистем и видов с тем, чтобы как можно раньше обнаруживать все случаи их деградации или угрозы им, обеспечивать своевременное вмешательство и способствовать правильной оценке политики и методов охраны природы;

- следует воздерживаться от военных действий, наносящих ущерб природе;

- каждый человек в соответствии с законодательством своей страны должен иметь возможность участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся землепользования, а в случае нанесения ей ущерба или ухудшения ее состояния должен иметь право использовать все средства для ее восстановления;

- потребности каждого человека можно удовлетворить, лишь обеспечив соответствующее функционирование естественных систем.

Всемирная хартия природы предусматривает следующие основные правила использования природных ресурсов:

- природные ресурсы должны использоваться не расточительно, а в меру, как того требуют принципы, изложенные в Хартии;

- биологические ресурсы должны использоваться лишь в пределах их природной способности к восстановлению;

- производительность почв должна поддерживаться или улучшаться благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ и по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения;

- ресурсы многократного пользования, включая воду, должны использоваться повторно или рециркулироваться;

- невозобновляемые ресурсы однократного пользования эксплуатируются в меру с учетом их запасов, рациональных возможностей их переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем;

- необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб земле;

- деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе, а в случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься;

- деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка ее возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить ее возможные вредные последствия;

- деятельность в области сельского хозяйства, скотоводства, лесного хозяйства и рыболовства следует вести с учетом особенностей и запасов природных ресурсов данных районов;

- районы, пришедшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии со своим природным потенциалом и требованиями благосостояния проживающего в этих районах населения;

– следует воздерживаться от всякого сброса загрязняющих веществ в естественные системы, и если такой сброс неизбежен, то эти загрязняющие вещества должны очищаться в тех местах, где они производятся, с использованием наиболее совершенных средств, имеющихся в распоряжении; должны приниматься особые меры предосторожности с целью не допускать сброса радиоактивных или токсичных отходов.

Государства, а также в меру своих возможностей государственные органы, международные организации, частные лица, ассоциации и предприятия в сфере землепользования должны:

– сотрудничать в целях охраны природы путем проведения совместной деятельности и других соответствующих мероприятий, включая обмен информацией и консультации;

– установить нормы использования материалов и применения технологических процессов, способных оказать вредное воздействие на природу, а также разработать методы оценки этого воздействия;

– применять соответствующие положения международного права, направленные на сохранение природы;

– обеспечивать, чтобы деятельность, проводимая в рамках их юрисдикции или под их контролем, не наносила ущерба естественным системам, находящимся на территории других государств, а также в районах, расположенных за пределами действия национальной юрисдикции;

– охранять и сохранять природу в районах, расположенных за пределами действия национальной юрисдикции.

В целях сохранения биологического разнообразия, устойчивого использования его компонентов и совместного получения на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, была принята Конвенция о биологическом разнообразии¹.

Данная Конвенция исходит из следующих основных положений:

– признание непреходящей ценностью биологического разнообразия, а также экологического, генетического, социального, экономического, научного, воспитательного, культурного, рекреационного и эстетического значения биологического разнообразия и его компонентов;

¹ Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г. Настоящая Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ. Согласно постановлению Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 669, организация выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из настоящей Конвенции, возложена на Минприроды России.

- утверждение значения биологического разнообразия для эволюции и сохранения поддерживающих жизнь систем биосферы;
- сохранение биологического разнообразия является общей задачей всего человечества;
- государства обладают суверенными правами на свои собственные биологические ресурсы;
- государства несут ответственность за сохранение своего биологического разнообразия и устойчивое использование своих биологических ресурсов;
- биологическое разнообразие существенно сокращается в результате некоторых видов человеческой деятельности;
- существует настоятельная необходимость в развитии научного, технического и организационного потенциала государств с целью обеспечения общего понимания земельных проблем;
- необходимо предвидеть, предотвращать и устранять причины значительного сокращения или утраты биологического разнообразия в их источнике;
- в тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы;
- основными условиями сохранения биологического разнообразия являются сохранение экосистем и естественных мест обитания, поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественных условиях;
- поощрение международного, регионального и глобального сотрудничества между государствами и межправительственными организациями и негосударственным сектором в деле сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов;
- путем предоставления новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечения надлежащего доступа к соответствующим технологиям можно будет существенно расширить имеющиеся в мире возможности для решения проблемы утраты биологического разнообразия;
- требуется специальное положение для того, чтобы удовлетворить потребности развивающихся стран, включая предоставление новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечение надлежащего доступа к соответствующим технологиям.

В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции, разрабатывать национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

В связи с этим каждое государство:

- определяет компоненты биологического разнообразия, имеющие важное значение для его сохранения и устойчивого использования, посредством отбора образцов и других методов осуществляет мониторинг компонентов биологического разнообразия;
- определяет процессы и категории деятельности, которые оказывают или могут оказывать значительное неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, и осуществляет мониторинг их последствий посредством отбора образцов и других методов;
- создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;
- разрабатывает, при необходимости, руководящие принципы отбора, создания и рационального использования охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия;
- регулирует или рационально использует биологические ресурсы, имеющие большое значение для сохранения биологического разнообразия в охраняемых районах или за их пределами, для обеспечения их сохранения и устойчивого использования;
- содействует защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях;
- поощряет экологически обоснованное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к охраняемым районам, в целях содействия охране этих районов;
- принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования;

– устанавливает или поддерживает средства регулирования, контроля или ограничения риска, связанного с использованием и высвобождением живых измененных организмов, являющихся результатом биотехнологии, которые могут иметь вредные экологические последствия, способные оказать воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, также с учетом опасности для здоровья человека;

– предотвращает интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды;

– стремится создавать условия, необходимые для обеспечения совместимости существующих способов использования с сохранением биологического разнообразия и устойчивым использованием его компонентов;

– в соответствии со своим национальным законодательством обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики;

– разрабатывает или осуществляет необходимые законодательные нормы и (или) другие регулирующие положения для охраны находящихся в опасности видов и популяций;

– разрабатывает и осуществляет программы научно-технического обучения и подготовки кадров для осуществления мер по определению, сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия и его компонентов и оказывают поддержку такому обучению и подготовке кадров для удовлетворения конкретных потребностей развивающихся стран.

В силу признания суверенных прав государств на свои природные ресурсы право определять доступ к генетическим ресурсам принадлежит национальным правительствам, которые принимают надлежащие законодательные, административные или политические меры по обеспечению эффективного участия в деятельности по проведению биотехнологических исследований других государств, особенно развиваю-

щихся стран, которые предоставляют генетические ресурсы для таких исследований и регулируются национальным законодательством¹.

В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области землепользования и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба земле других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Хозяйственная деятельность людей во всем мире оказывает потенциально пагубное воздействие на состояние озонового слоя, что в свою очередь влияет на здоровье человека и окружающую среду.

Озоновый слой – это слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты. Меры по его охране от изменений в результате деятельности человека требуют международного сотрудничества и действий на международном уровне и должны основываться на соответствующих научно-технических достижениях.

Основными международными актами в указанной сфере являются Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой² (с корректировками и поправками, внесенными вторым, четвертым и седьмым Совещаниями Сторон, 1990–1995 гг.).

С целью защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя, государства:

- сотрудничают посредством систематических наблюдений, исследований и обмена информацией для того, чтобы глубже познать и оценить воздействие деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды;

- принимают надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничают в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказы-

¹ Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (в ред. Федеральных законов от 12.07.2000 г. № 96-ФЗ, от 30.12.2008 г. № 313-ФЗ).

² Вена, 22 марта 1985 г.

вает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя;

- сотрудничают в разработке согласованных мер, процедур и стандартов в целях принятия протоколов и приложений;

- сотрудничают с компетентными международными органами в целях эффективного выполнения договоров и протоколов, участниками которых они являются;

- проводят научные исследования по следующим вопросам: физические и химические процессы, которые могут влиять на озоновый слой; влияние на здоровье человека и другие биологические последствия, вызываемые изменениями состояния озонового слоя, особенно изменениями ультрафиолетового солнечного излучения, оказывающими воздействие на живые организмы; влияние изменений состояния озонового слоя на климат; воздействие любых изменений состояния озонового слоя и любого последующего изменения интенсивности излучения на природные и искусственные материалы, используемые человеком; вещества, практика работы, процессы и виды деятельности, которые могут влиять на озоновый слой, и их кумулятивное воздействие; альтернативные вещества и технологии; соответствующие социально-экономические вопросы.

Основными научными проблемами в области охраны озонового слоя являются:

- изменение озонового слоя, которое может воздействовать на интенсивность солнечного ультрафиолетового излучения, достигающего поверхности Земли и влияющего на живые организмы, и иметь отрицательные последствия для здоровья человека, организмов, экосистем и материалов, используемых человеком;

- изменение вертикального профиля озона, которое может нарушить температурную структуру атмосферы и иметь отрицательные последствия для погоды и климата.

В целях их преодоления государствами проводятся систематические наблюдения, исследования и обмен данными¹.

Сегодня все большую озабоченность мирового сообщества вызывают проблемы изменения климатической системы на Земле и неблагоприятные последствия этого. Климатическая система – это совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы, геосферы и их взаимодейст-

¹ О государственном регулировании производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации (постановления Правительства РФ от 5 мая 1999 г. № 490, от 8 мая 1996 г. № 563).

вие. В результате человеческой деятельности произошло существенное увеличение концентрации парниковых газов в атмосфере, которое усиливает естественный парниковый эффект, что может привести в среднем к дополнительному потеплению поверхности атмосферы и оказать неблагоприятное воздействие на природные экосистемы и все человечество. Изменение климата означает такое изменение, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания климата, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени. Неблагоприятные последствия изменения климата означают изменения в физической среде или биоте, которые оказывают значительное негативное влияние на состав, восстановительную способность или продуктивность естественных и регулируемых экосистем, или на функционирование социально-экономических систем, или на здоровье и благополучие человека.

В целях стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе, была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата¹ и соответствующий ей Киотский протокол².

Основные международно-правовые требования в сфере сохранения климатической системы:

- государствам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью, и имеющимися у них возможностями;
- необходимо в полной мере учитывать конкретные потребности и особые обстоятельства государств, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата;

¹ Нью-Йорк, 9 мая 1992 г. Настоящая Конвенция ратифицирована Россией Федеральным законом от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ. Во исполнение настоящей Конвенции постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1242 утверждена Федеральная целевая программа «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий».

² Киото, 11 декабря 1997 г.

– государствам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий;

– государства имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой страны и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата;

– государствам следует сотрудничать в целях содействия установлению благоприятствующей и открытой международной экономической системы, которая приводила бы к устойчивому экономическому росту всех стран, особенно развивающихся.

Государства, учитывая свою общую, но дифференцированную ответственность, и свои конкретные национальные и региональные приоритеты, цели и условия развития:

– разрабатывают, периодически обновляют, публикуют и предоставляют Конференции Сторон национальные кадастры антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, используя сопоставимые методологии¹;

– формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата;

– оказывают содействие и сотрудничают в разработке, применении и распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, во всех соответствующих секторах, таких как энергетик, транспорт, промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство и удаление отходов;

¹ Конференция Сторон является высшим органом Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

– оказывают содействие рациональному использованию поглотителей и накопителей всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, включая биомассу, леса и океаны и другие наземные, прибрежные и морские экосистемы, а также, в соответствующих случаях, оказывают содействие и сотрудничают в их охране и повышении их качества;

– сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата; разрабатывают и развивают соответствующие комплексные планы по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сельскому хозяйству и по охране и восстановлению районов, особенно в Африке, пострадавших от засухи и опустынивания, а также наводнений;

– по мере возможности учитывают связанные с изменением климата соображения при проведении своей соответствующей социальной, экономической и экологической политики и принятии мер и используют соответствующие методы, например, оценки последствий, составленные и определенные на национальном уровне, сводящие к минимуму отрицательные последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды;

– оказывают содействие и сотрудничают в проведении научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создании банков данных, связанных с климатической системой и предназначенных для углубления познаний, а также уменьшения или устранения остающихся неопределенностей в отношении причин, последствий, масштабов и сроков изменения климата и в отношении экономических и социальных последствий различных стратегий реагирования;

– оказывают содействие и сотрудничают в полном, открытом и оперативном обмене соответствующей научной, технологической, технической, социально-экономической и юридической информацией, связанной с климатической системой и изменением климата, а также с экономическими и социальными последствиями различных стратегий реагирования;

– оказывают содействие и сотрудничают в области образования, подготовки кадров и просвещения населения по вопросам изменения климата и поощряют самое широкое участие в этом процессе, в том числе неправительственных организаций. Каждое государство, ратифицировавшее Конвенцию, при выполнении своих определенных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов в це-

лях поощрения устойчивого развития осуществляет и (или) далее разрабатывает в соответствии со своими национальными условиями такие политику и меры, как:

- повышение эффективности использования энергии в соответствующих секторах национальной экономики;

- охрана и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, с учетом своих обязательств по соответствующим международным природоохранным соглашениям; содействие рациональным методам ведения лесного хозяйства, облесению и лесовозобновлению на устойчивой основе;

- поощрение устойчивых форм сельского хозяйства в свете соображений, связанных с изменением климата;

- проведение исследовательских работ, содействие внедрению, разработка и более широкое использование новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий;

- постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций, фискальных стимулов, освобождений от налогов и пошлин и субсидий, противоречащих цели Конвенции, во всех секторах – источниках выбросов парниковых газов и применения рыночных инструментов;

- поощрение надлежащих реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом;

- ограничение и (или) сокращение выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, на транспорте;

- ограничение и (или) сокращение выбросов метана путем рекуперации и использования при удалении отходов, а также при производстве, транспортировке и распределении энергии.

В целях проведения согласованной политики в области уголовного права, направленной на защиту окружающей среды, правительства государств – членов Совета Европы и других государств подписали Конвенцию о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства¹.

¹ Страсбург, 4 ноября 1998 г.

В соответствии с положениями Конвенции государство принимает необходимые меры по квалификации в качестве уголовных преступлений в соответствии с национальным законодательством:

- слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, которые служат причиной смерти, или наносят телесные повреждения любому человеку, или вызывают серьезную опасность наступления смерти или телесных повреждений человека;

- незаконный слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, наносящих или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, воды или почвы, угрозу жизни или здоровью человека либо состоянию охраняемых памятников истории и культуры, другим охраняемым объектам, собственности, нанести вред жизни или здоровью животных или растений;

- незаконный вывоз, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов, вызывающих или способных привести к смерти или к серьезному вреду здоровью любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почвы, воды, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений;

- незаконная деятельность производства, выполняющего представляющие опасность операции и вызывающего смерть или способного привести к смерти или к серьезному вреду здоровью любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почвы, воды, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений;

- незаконное производство, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт ядерных веществ или других вредных радиоактивных веществ, что служит или может служить причиной наступления смерти либо наносит или может нанести серьезный вред здоровью человека или качеству воздуха, почвы, воды, животным или растениям в случае, если подобные действия совершаются умышленно.

Кроме того, каждое государство принимает необходимые и адекватные меры по квалификации в качестве уголовных преступлений или административных правонарушений, влекущих санкции или другие меры воздействия в соответствии с национальным законодательством в случае их умышленного совершения или по небрежности:

- незаконные слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду;

- незаконное производство шума;

- незаконные вывоз, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов;
- незаконная производственная деятельность;
- незаконные производство, обращение, использование, транспортировка, экспорт или импорт ядерных материалов, других радиоактивных веществ или вредных химикатов;
- незаконная деятельность, приводящая к изменениям, губительным для природных составляющих национальных парков, государственных природных заповедников, водохранилища или других охраняемых природных территорий;
- незаконные владение объектами флоры и (или) фауны, получение, ликвидация, сбыт или обмен объектов дикой флоры и фауны.

Серьезную опасность для окружающей среды представляет возможность загрязнения, создаваемая во всем мире морскими перевозками нефти наливом, вызываемого утечкой и сливом нефти из судов. В целях обеспечения достаточного возмещения ущерба от данного вида деятельности и его последствий были приняты Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью¹ и Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов².

Собственник судна с момента инцидента, а если инцидент состоит из ряда происшествий, то с момента первого происшествия, отвечает за всякий ущерб от загрязнения, который явился результатом утечки или слива нефти из его судна вследствие этого инцидента.

Собственник судна не отвечает за ущерб от загрязнения, если докажет, что ущерб:

- вился результатом военных действий, враждебных действий, гражданской войны, восстания или стихийного явления, исключительного по своему характеру, неизбежного и непреодолимого;
- всецело вызван действием или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб;
- всецело вызван небрежностью или иным неправомерным действием правительства или другого органа власти, отвечающего за содержание в порядке огней и других навигационных средств, при исполнении этой функции.

¹ Брюссель, 29 ноября 1969 г. Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 27-ФЗ Российской Федерацией ратифицирована данная Конвенция.

² Лондон, 2 ноября 1973 г. Российская Федерация является участником данной Конвенции с поправками от 1978 г.

Когда утечка или слив нефти произошли более чем из одного судна, и это причинило ущерб (загрязнение), собственники всех причастных к этому судов, если они не освобождаются от ответственности, солидарно отвечают за всю совокупность убытков, которые не могут быть разумно разделены.

Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.) является первым международным актом, который прямо направлен на недопущение воздействия на окружающую среду в военных или враждебных целях. Конвенция предусматривает, что каждое государство (его участник) обязуется не прибегать к военному или любому другому враждебному использованию средств воздействия на природную среду, имеющих широкие, долгосрочные или серьезные последствия нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику. Каждое государство – участник этой Конвенции обязуется не помогать, не поощрять и не побуждать любое государство, группу государств или международную организацию к подобной деятельности.

Конвенция определяет как «средства воздействия на природную среду» любые средства для изменения динамики, состава и структуры Земли, включая ее биосферу, литосферу, гидросферу, атмосферу или космическое пространство, путем преднамеренного управления природными процессами.

К возможным последствиям, которые могут быть вызваны применением средств воздействия на природную среду, относятся:

- землетрясения;
- цунами;
- нарушения в экологическом балансе какого-либо района;
- изменения в элементах погоды (облаков, осадков, циклонов);
- изменения климата;
- изменения океанических течений;
- изменения озонового слоя, биосферы и ионосферы.

В целях достижения эффективного прогресса в направлении всеобщего и полного разоружения под строгим и эффективным международным контролем, включая запрещение и ликвидацию всех видов оружия массового уничтожения, была принята Конвенция о запреще-

нии разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении¹. Химическое оружие – это:

- токсичные химикаты и их прекурсоры;
- боеприпасы и устройства, специально предназначенные для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств;
- любое оборудование, специально предназначенное для использования непосредственно в связи с применением боеприпасов и устройств, предназначенных для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств.

Данная Конвенция подтверждает взятые международным сообществом обязательства по Женевскому протоколу о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 1925 г. и по Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении, подписанной в Вашингтоне, Лондоне и Москве 10 апреля 1972 г.

Основными требованиями Конвенции являются:

- исключение возможности применения химического оружия;
- запрещение использования гербицидов в качестве средства ведения войны;
- достижения в области химии должны использоваться исключительно на благо человечества;
- поощрение свободной торговли химикатами, а также международного сотрудничества и обмена научно-технической информацией в области химической деятельности в целях ускорения экономического и технического развития государств;
- запрещение разработки, производства, приобретения, накопления, сохранения, передачи и применения химического оружия.

Каждое государство – участник Конвенции обязуется:

- не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать или не сохранять химическое оружие или не передавать прямо или косвенно химическое оружие кому бы то ни было;
- не применять химическое оружие;

¹ Заключена в Париже 13 января 1993 г. См.: Бюллетень международных договоров. 1998. № 4. Настоящая Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 5 ноября 1997 г. № 138-ФЗ «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении».

– не проводить любых военных приготовлений к применению химического оружия;

– не помогать, не поощрять или не побуждать каким-либо образом кого бы то ни было к проведению любой деятельности, запрещаемой данной Конвенцией;

– уничтожить химическое оружие, которое находится в его собственности или владении или которое размещено в любом месте под его юрисдикцией или контролем, а также оставленное им на территории другого государства;

– уничтожить любые объекты по производству химического оружия, которые находятся в его собственности или владении или которые размещены в любом месте под его юрисдикцией или контролем;

– не использовать химические средства борьбы с беспорядками в качестве средства ведения войны.

Договор об Антарктике (1959 г.) направлен на обеспечение невоенного, мирного характера деятельности государства в Антарктике. Договором предусмотрено, что Антарктика используется только в мирных целях.

Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера:

– создание военных баз и укреплений;

– проведение военных маневров;

– испытание любых видов оружия.

Важное положение содержится в ст. 9, предусматривающей, что представители договаривающихся сторон будут собираться с целью обмена информацией и взаимных консультаций по вопросам Антарктики, представляющим общий интерес, а также для разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер относительно использования Антарктики только в мирных целях, охраны и сохранения живых ресурсов Антарктики. Таким образом, значение Договора об Антарктике состоит в том, что он исключает из сферы возможной военной деятельности целый материк, оказывающий влияние на формирование климатических условий.

Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике¹ ратифицирован Россией Федеральным законом от 24 мая 1997 г. № 79-ФЗ². Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1580 «Об обеспечении выполнения положений Протокола по ох-

¹ Подписан в Мадриде 4 октября 1991 г.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 21, ст. 2384

ране окружающей среды к Договору об Антарктике»¹ установлено, что российские физические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основании надлежаще оформленных разрешений. В соответствии с требованиями Порядка рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. № 1476², приказом Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 10 июля 2000 г. № 102 установлена форма заявки на получение соответствующего разрешения³.

В положениях Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космических пространств, включая Луну и другие небесные тела, впервые были отражены и систематизированы наиболее общие правовые принципы, связанные с освоением и исключительно мирным использованием космического пространства и небесных тел. Запрет вывода на орбиту Земли любых объектов с ядерным или другими видами оружия массового уничтожения, размещения такого оружия в космическом пространстве имеет также и природоохранное значение, поскольку исключает околоземное пространство из сферы военных действий.

Из рассмотренных выше договоров видно, что основной их целью является обеспечение экологической безопасности. Она стала стержнем новой концепции развития экологии, которая предполагает изменение традиционных подходов к охране окружающей среды.

Экологическая безопасность представляет собой устойчивое состояние глобального характера, сложное политико-правовое единство системы отдельных и взаимосвязанных элементов, комплекс правовых элементов, организационных и материальных гарантий защиты окружающей среды государства от вредного воздействия, источники которого расположены за пределами данного государства. Экологическая безопасность постепенно становится одним из самых значимых составляемых всеобъемлющей системы международной безопасности.

Принцип экологической безопасности выделяет из всего комплекса вопросов охраны окружающей среды главное – недопустимость эколо-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5821.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 51, ст. 6300.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 33.

гических кризисов как условие выживаемости человечества. Этот принцип устанавливает прямую связь между охраной окружающей среды и международной безопасностью. При этом защита и улучшение охраны окружающей среды, рациональное использование всех природных ресурсов тесно увязываются с обеспечением всех аспектов международной безопасности, в том числе с разоружением.

Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечиваются сохранение, рациональное использование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Правовыми средствами достижения экологической безопасности являются как региональные, так и универсальные международные договоры. Речь идет также о необходимости формирования своего рода «экологического правового пространства» и разработки единого правового документа в области защиты окружающей среды, который стал бы одной из важнейших составляющих экологической безопасности.

Надо сказать, что с того момента, как государства начали сотрудничать по проблемам экологии, и даже раньше, их интересует вопрос обеспечения экологической безопасности. Именно на нем базировались первые соглашения, затрагивающие проблемы окружающей среды, ведь в процессе войн подвергались разрушению не только различные сооружения, но и объекты, являющиеся частью природной среды.

Так, например, Петербургская декларация (1868 г.) запрещала военные операции, не направленные против военных объектов. В Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (1907 г.) говорилось о том, что государство, занявшее область, обязано сохранять основную ценность общественных зданий, недвижимости, лесов и сельскохозяйственных угодий и управлять ими согласно правилам пользования. В первом Дополнительном протоколе (1977 г.) к Женевской конвенции (1949 г.) о защите гражданского населения во время войны сказано, что при ведении военных действий должна проявляться забота о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба.

К рекомендательным актам в сфере охраны окружающей среды относятся документы, служащие вспомогательным источником международного права и составляющие существенную долю в общем объеме международно-правового регулирования по защите земель. Типичными примерами рекомендательных актов являются Стокгольмская декларация по окружающей человека среде (1972 г.), Рио-де-Жанейрская декларация по охране окружающей среды и развитию и другие резолюции международных организаций и конференций. Эти документы не пред-

назначены для прямого регулирования поведения членов международного сообщества, но обладают огромным авторитетом, создают нравственную атмосферу, являются индикаторами формирующегося волеизъявления широких масс населения мира, влекут серьезные организационные последствия, побуждают государства и международные организации к активной деятельности и сотрудничеству, а также служат своего рода нормативным средством для дальнейшего развития международного права окружающей среды.

Среди актов международного земельного права, имеющих рекомендательный характер, большой удельный вес занимают решения и резолюции конференций, симпозиумов, форумов и совещаний представителей общественности и неправительственных организаций. Эти акты оказывают огромное влияние на международное экологическое правотворчество и правоприменительную практику. Такими актами являются: Всемирная стратегия охраны окружающей природы (1980 г.), подготовленная в рамках Международного союза охраны природы и природных ресурсов и наметившая систему долгосрочных экологически безопасных действий, необходимых для устойчивого развития стран мира, изданная в обновленном виде в 1991 г. под названием «Забота о Земле»; Универсальный кодекс экологически корректного поведения, принятый на общественном симпозиуме в Бангкоке (Таиланд) в 1990 г., призывающий пересмотреть цели жизни и существования человечества; Хартия бизнеса относительно устойчивого развития (1990 г.), провозгласившая охрану окружающей среды одной из наиболее приоритетных задач деятельности экономических корпораций.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Граждане РФ вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Согласно ст. 69 Конституции РФ, Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Статья 79 Конституции РФ предоставляет право Российской Федерации участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий

в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Указанные выше конституционные принципы нашли отражение в законодательстве РФ. Так, в соответствии со ст. 4 действующего Земельного кодекса РФ, если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Земельным кодексом, применяются правила международного договора. Аналогичная норма содержится в ст. 82 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды».

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации».

Международные договоры являются источниками земельного права и регулируют различные сферы земельных отношений.

В соответствии с международными договорами РФ определяется государственная граница страны и территориальная сфера действия норм российского права, в том числе земельного права.

Так, Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 104-ФЗ ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее западной части, подписанное в г. Москве 3 сентября 1994 г. и вступившее в силу 17 октября 1995 г., которое уточнило линию прохождения российско-китайской государственной границы. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 января 1995 г. № 22, одобрен Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о Государственной Думе и представлено предложение Президенту РФ о подписании данного договора.

На основании международных договоров и соглашений определяются также режимы использования природных ресурсов, в том числе и земель в пограничной зоне.

К числу таких международно-правовых документов относится, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (Пекин, 10 ноября 1997 г.).

25 апреля 1996 г. в столице Китая Пекине было заключено Соглашение между Правительством РФ и Правительством Китайской На-

родной Республики о заповеднике «Озеро Ханка», в соответствии со ст. 1 которого Стороны Соглашения создают в приграничных районах России и Китая совместный заповедник «Озеро Ханка», территория которого представлена водно-болотными экосистемами. Заповедник «Озеро Ханка» делится линией российско-китайской государственной границы на две части – Государственный природный заповедник «Ханкайский» в Приморском крае (территория России) и заповедник «Озеро Ханка» в провинции Хэйлунцзян (территория КНР). Стороны вправе в соответствии с законами своих государств изменять границы своей части заповедника и о каждом таком изменении должны информировать друг друга. Охрана, управление, научные исследования и мониторинг в отношении экосистем заповедника «Озеро Ханка» должны проводиться в соответствии с настоящим Соглашением и действующим законодательством Сторон.

Международные договоры могут выступать основой и для установления режима охраны среды обитания объектов животного и растительного мира, ограничения хозяйственной деятельности и использования земель на соответствующих территориях.

Примером такого многостороннего международного договора является Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, прежде всего, в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.). В Конвенции под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Каждое государство – участник Конвенции определяет подходящие водно-болотные угодья на своей территории, которые включаются в Список водно-болотных угодий международного значения, и способствует охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц посредством создания природных резерватов.

§ 3. Международные организации по охране земель, их задачи и деятельность

Сегодня Россия принимает активное участие в работе следующих основных земельных и иных международных организаций и комиссий, созданных для исполнения конвенций¹:

- Организация Объединенных Наций (ООН);
- Всемирная метеорологическая организация (ВМО);
- Международная организация труда (МОТ);
- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);
- Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО);
- Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ);
- Всемирная торговая организация (ВТО, Россия – наблюдатель);
- Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО, Россия – наблюдатель);
- Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП);
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);
- Европейский банк реконструкции и развития (ЕвБРР);
- Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ПК ОДВЗЯИ);
- Международное общество фотограмметрии и дистанционного зондирования земли (МОФДЗ);
- Объединенный институт ядерных исследований (ОИЯИ);
- Содружество Независимых Государств (СНГ);
- Рамсарская конвенция по водно-болотным угодьям;
- Международный союз охраны природы;
- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением;
- Конвенция о биологическом разнообразии;
- Конвенция по запрещению бактериологического оружия;
- Международная организация законодательной метрологии;
- Европейская организация ядерных исследований (ЦЕРН);
- Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью;

¹ Информационное письмо Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 19 октября 2001 г. № 4932-16 и Пенсионного Фонда Российской Федерации № 06-25/8503.

- Международный совет по зерну (МСЗ);
- Международная исследовательская группа по никелю (МИГН);
- Международный технический комитет по предупреждению и тушению пожаров (КТИФ);
- Международная исследовательская группа по меди (МИГМ);
- Международная исследовательская группа по свинцу и цинку (МИГСЦ);
- Рамочная конвенция ООН об изменении климата.

Устав Организации Объединенных Наций (ООН)¹ предусматривает существование в ее структуре следующих основных органов:

- Генеральная Ассамблея;
- Совет безопасности;
- Экономический совет;
- Социальный совет;
- Совет по опеке;
- Международный суд;
- Секретариат.

Общими целями их создания и функционирования являются:

- поддержание международного мира и безопасности;
- принятие эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии;
- улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;
- развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов;
- осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера;
- развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

¹ Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. / Действующее международное право. Т. 1. М. : Московский независимый институт международного права, 1996. С. 7–33.

Союз Советских Социалистических Республик был первоначальным членом Организации Объединенных Наций с 24 октября 1945 г. В письме от 24 декабря 1991 г. Президент РФ Борис Ельцин проинформировал Генерального секретаря ООН о том, что членство СССР в Совете безопасности и всех других органах ООН будет продолжено Российской Федерацией при поддержке 11 стран – членов СНГ.

Для достижения указанных целей ООН и ее члены руководствуются в своей деятельности следующими принципами:

- суверенное равенство всех членов;
- добросовестное выполнение принятых на себя обязательств;
- разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость;
- воздержание в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом;
- оказание ООН всемерной помощи во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с уставом, и воздержание от оказания помощи любому государству, против которого ООН предпринимает действия превентивного или принудительного характера.

Прием в члены Организации открыт для всех миролюбивых государств, которые принимают на себя содержащиеся в уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять. Прием любого такого государства в члены ООН производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета безопасности.

Совет безопасности ООН состоит из 15 членов. Китайская Республика, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки являются постоянными членами Совета безопасности. Генеральная Ассамблея избирает 10 других членов Организации в качестве непостоянных членов Совета безопасности, уделяя должное внимание в первую очередь степени участия членов Организации в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению. Непостоянные члены Совета безопасности избираются на двухгодичный срок. Каждый член Совета безопасности имеет одного представителя и один голос. Решения на Совете по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса 9 его членов.

Совет безопасности ООН организован таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Для этой цели каждый член Совета должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН. Совет собирается на периодические заседания, на которых каждый из его членов может, по своему желанию, быть представлен или членом правительства, или каким-либо другим особо назначенным представителем. Засе-

дания могут происходить не только в месте пребывания Организации, но и во всяком другом месте, которое, по мнению Совета, более способствует его работе. Любой член Организации, который не является членом Совета безопасности, может принять участие, без права голоса, в обсуждении любого вопроса, внесенного в Совет, во всех тех случаях, когда Совет безопасности находит, что интересы этого члена ООН специально затронуты.

Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны, прежде всего, стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору. Совет безопасности, когда он считает это необходимым, требует от сторон разрешения их спора при помощи таких средств. Совет уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Любой член ООН о любом подобном споре или ситуации может довести до сведения Совета безопасности или Генеральной Ассамблеи. Государство, которое не является членом ООН, может довести до сведения Совета безопасности или Генеральной Ассамблеи о любом споре, в котором оно является стороной, если оно примет на себя заранее в отношении этого спора обязательства мирного разрешения споров.

Совет безопасности уполномочивается в любой стадии спора рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования. Он принимает во внимание любую процедуру для разрешения этого спора, которая уже была принята сторонами. Делая рекомендации, Совет безопасности принимает также во внимание, что споры юридического характера должны, по общему правилу, передаваться сторонами в Международный суд.

Международный суд является главным судебным органом ООН. Каждый член Организации обязуется выполнить решение Международного суда по тому делу, в котором он является стороной. Если какая-либо сторона в деле не выполнит обязательства, возложенного на нее решением Суда, другая сторона может обратиться в Совет безопасности, который может, если признает это необходимым, сделать рекомендации или решить вопрос о принятии мер для приведения решения в исполнение. Генеральная Ассамблея или Совет безопасности могут

запрашивать от Международного суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу. Другие органы ООН и специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, также могут запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана земель включает в себя систему правовых организационных, экономических мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованного оборота изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также восстановление продуктивных земель, в том числе лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почвы.

Общие требования охраны земель касаются всех ее пользователей как сельскохозяйственного, так и несельскохозяйственного направления, а также государственных органов и должностных лиц, решающих вопросы землепользования. Главной заботой должна быть охрана ценных плодородных сельскохозяйственных угодий. Для нужд промышленности и строительства разрешается отводить земли худшего качества. Пахотные и другие ценные для сельского хозяйства угодья могут изыматься только в исключительных случаях, когда нет иных вариантов отвода.

В земледелии охрана плодородия земель – каждодневная обязанность сельскохозяйственных предприятий, которая оказывается для них непростой задачей. Это – сохранение и улучшение почв, предотвращение деградации и нарушения земель от эрозии, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности. Необходимо стимулирование применения экологически безопасных технологий производства и проведения комплекса агротехнических, лесомелиоративных и иных почвозащитных мероприятий; должны вводиться в практику научно обоснованные нормативы землепользования, представляющие собой оптимальную структуру использования земли. В этих целях проводится межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство.

Земля находится на первом месте среди охраняемых природных объектов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. – 1992. – № 190. – 26 авг.

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4148.

Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Часть 1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (Часть 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410.

Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (Часть 3) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4552.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – № 290. – 30 дек.

Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ) // Российская газета. – 2006. – № 121. – 8 июня.

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 50, ст. 5278.

Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5279.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – № 6. – 12 янв.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 31, ст. 4017.

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 221-ФЗ «О геодезии и картографии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 2.

Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (ч. I), ст. 51.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3018.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 4, ст. 251.

Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1667.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 29, ст. 3400.

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 24, ст. 2249.

Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 16, ст. 1801.

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28, ст. 2881.

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28, ст. 2895.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1 (ч. 1), ст. 27.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1 (ч. 1), ст. 7.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 26, ст. 2519.

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52 (ч. 1), ст. 5276.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 142.

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 26, ст. 2582.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 29, ст. 3399.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2, ст. 169.

Федеральный закон 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 46, ст. 5553.

Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 20, ст. 1972.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 20, ст. 2987.

Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. – 2008. – № 266. – 30 дек.

Указ 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 2, ст. 268.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 2, ст. 514.

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // САПП. – 1994. – № 10, ст. 779.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 г. № 578 «Об утверждении правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 25, ст. 2396.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 514 «Об утверждении положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2870.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 109 «О полномочиях Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель» // Российская газета. – 2012. – № 35. – 17 фев.

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2015 г. № 442 «Об утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 19, ст. 2841.

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам

земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 19, ст. 1843.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 28, ст. 3074.

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 47, ст. 4676.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 486 «Об утверждении правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 33, ст. 3276.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культурно-технических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 10, ст. 866.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 6, ст. 703.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 264 «О порядке пользования земельными участками, являющимися федеральной собственностью и предоставленными открытому акционерному обществу «Российские Железные Дороги» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2086.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 28, ст. 3074.

Постановление Правительства РФ от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 42, ст. 4385.

Приказ Госстроя РФ от 2 августа 1999 г. № 18 «Об утверждении инструкции о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях» (зарегистрировано в Минюсте РФ 25.10.1999 г. № 1952) // Российская газета. – 1999. – № 247. – 14 дек.

Приказ Росземкадастра от 20 марта 2003 г. № П/49 «Об утверждении методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения» (вместе с «Методикой государственной кадастровой оценки земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения»).

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (зарегистрировано в Минюсте РФ 15.12.2008 г. № 12857) // Российская газета. – 2008. – № 260. – 19 дек.

Приказ Рослесхоза от 10 марта 2000 г. № 43 «Об утверждении методики экономической оценки лесов» // Экологический вестник России. – 2002. – № 4.

Распоряжение Минимущества Российской Федерации от 2 сентября 2002 г. № 3070-р (ред. от 06.07.2004 г.) «Об утверждении примерных форм решений о предоставлении земельных участков в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование, аренду и договоров купли-продажи, безвозмездного срочного пользования и аренды земельных участков» (зарегистрировано в Мин-

юсте РФ 03.10.2002 г. № 3833) // Российская газета. – 2002. – № 191. – 9 окт.

Распоряжение Росимущества от 6 июля 2004 г. № 104-р «Об утверждении примерной формы договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка» (зарегистрировано в Минюсте РФ 23.07.2004 г. № 5943) // Российская газета. – 2004. – № 164. – 3 авг.

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 14 мая 2005 г. № 99 «Об утверждении методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель водного фонда».

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 4 июля 2005 г. № 145 «Об утверждении методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения».

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 14 ноября 2006 г. № 376 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» (зарегистрировано в Минюсте РФ 12.12.2006 г. № 8580) // Бюллетень нормативных актов. – 2007. – № 7. – 12 фев.

Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские Железные Дороги», по субъектам Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 16.01.2007 г. № 8750) // Бюллетень нормативных актов. – 2007. – № 5. – 29 янв.

Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» (зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 г. № 35994).

Приказ Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 18. – 2 мая.

Приказ Минэкономразвития России от 12 января 2015 г. № 1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов» (зарегистрировано в Минюсте России 27.02.2015 г. № 36258).

2. Учебно-методическая и научная литература

2.1. Основная литература

Земельное право России : учебник для вузов / под ред. Б. В. Ерофеева. – М. : Юрайт, 2016.

Земельное право / под ред. С. А. Боголюбова. – М. : ПРОСПЕКТ, 2015.

Земельное право / под ред. О. И. Крассов. – М. : ИНФРА-М, 2016.

Земельное право : учебник / под ред. В. Б. Агафонова, Г. В. Выпхановой, Н. Г. Жаворонкова. – М. : Проспект, 2016.

Земельное право / под ред. Н. А. Волковой, И. А. Соболев, В. А. Кодолова, Р. М. Ахмедова, С. А. Анохина. – 8-е изд., пер. – М. : ЮНИТИ, 2016.

Земельное право / под ред. Т. В. Волковой, С. Ю. Королева, Е. Ю. Чмыхало. – М. : Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2014.

2.2 Дополнительная литература

Ахмедов Р. М. Земельное право : учеб.-метод. пособие. – М. : МосУ МВД России, 2013.

Бигаева Г. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения // Жилищное право. – 2015. – № 2.

Боголюбов С. А. Земельное право : учебник / под ред С. А. Боголюбова. – 3-е изд. – М. : Проспект, 2013.

Крассов О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права : монография. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015.

*Ильясов Магомед-Сали Зелимханович,
кандидат юридических наук, доцент;*

*Анохин Сергей Александрович,
кандидат юридических наук*

Правовая охрана земель и деятельность органов внутренних дел по ее обеспечению

Учебно-методическое пособие

Редактор *Чеботарева С. О.*
Корректор *Чеботарева С. О.*
Компьютерная верстка *Ермаковой Л. С.*

Подписано в печать
01.11.2018 г.
Заказ №1881

Формат 60×84 1/16

Цена договорная

Тираж 127 экз.

Объем 3,75 уч.-изд. л.
4,18 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12