

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.20.79.002

Правовое регулирование аграрного сектора как части специального природопользования

Богачев Михаил Юрьевич

Кандидат технических наук, доцент,
Российский государственный геологоразведочный университет,
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: nazarovazm@mgri-rggru.ru

Забайкин Юрий Васильевич

Кандидат экономических наук, доцент,
Российский государственный геологоразведочный университет,
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;
e-mail: 89264154444@yandex.ru

Аннотация

В работе показано, что правовое обеспечение экологической безопасности в сфере специального природопользования возможно при условии избрания и применения надлежащих средств такого обеспечения.

Как отмечалось выше, среди разновидностей соответствующих средств в научной литературе называют так называемые организационно-лицензионные средства (мероприятия), к которым относят регистрационно-лицензионные и экспертно-оценочные. Разрешительные процедуры в сфере специального природопользования по такой классификации следует рассматривать составной первой группы названных мероприятий, а предварительную проверку возможности соблюдения экологической безопасности во время таких процедур – составляющей второй группы.

Так, разрешительная процедура в исследуемой сфере имеет уникальные признаки, позволяющие ей играть роль наиболее эффективного превентивного средства (средства обеспечения экологической безопасности), «фильтра», который имеет возможности «отсекать» виды деятельности, планируемых к осуществлению и нарушать экологическую безопасность в будущем. Так, на стадии осуществления разрешительной процедуры деятельность по природопользованию, в отношении которой рассматривается вопрос о выдаче соответствующего разрешительного документа для ее осуществления, еще не реализуется. Соответственно, связанные с такой деятельностью экологические риски не могут иметь своего проявления до момента завершения соответствующей разрешительной процедуры и получения потенциальным природопользователем разрешительного документа.

Для цитирования в научных исследованиях

Богачев М.Ю., Забайкин Ю.В. Правовое регулирование аграрного сектора как части специального природопользования // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 9B. С. 180-187. DOI: 10.34670/AR.2020.20.79.002

Ключевые слова

Процедуры, разрешительный документ, исследуемая сфера, экологическая безопасность, деятельность.

Введение

При условии надлежащей предварительной проверки возможных влияний названной деятельности на экологическую безопасность, эта разрешительная процедура может быть эффективным превентивным средством, обеспечивающим реализацию научных предложений по усилению превентивной функции права экологической безопасности. В свою очередь, возможностей предупреждения нарушений экологической безопасности после начала осуществления специального природопользования существенно меньше, ведь деятельность, которая является источником экологического риска, уже осуществляется. Поэтому следует согласиться позицией о том, что от совершенства разрешительной системы, разрешительных процедур в сфере экологии напрямую зависит эффективность правового механизма регулирования природопользования, основным признаком которого является рациональность, основанная на принципах устойчивого развития. Кроме того, именно от наличия действенных правовых процедур предупреждения возможных нарушений экологической безопасности зависит защищенность права человека на жизнь и здоровье как наивысших социальных ценностей.

Следовательно, разрешительная процедура в сфере специального природопользования, может быть, признана одним из основных средств обеспечения экологической безопасности в этой сфере, что, кроме указанного выше, обуславливается его правовым признаком. В свою очередь, определение основных правовых признаков исследуемой разрешительной процедуры невозможно без выяснения действующего состояния ее нормативноправового регулирования и доктринального исследования, а также ее роли и значения при обеспечении экологической безопасности в соответствующей сфере. Для этого, по нашему мнению, необходимо проанализировать соответствующие действующее законодательство и доктринальные подходы, определить основные признаки исследуемой процедуры и ее цель.

Считаем, что понимание цели разрешительных процедур в сфере специального природопользования даст возможность определить наиболее эффективные правовые средства ее достижения, а также сформулировать конкретные научно обоснованные предложения по совершенствованию правового регулирования такой процедуры, направленные на обеспечение ее максимально возможной эффективности [Минаков, 2015].

Основное содержание

Определяя необходимость предварительного получения разрешительного документа как условие осуществления права специального природопользования, действующее экологическое законодательство как на уровне Закона России «Об охране окружающей природной среды», так и специальных нормативных актов (прежде всего «поресурсовых» кодексов), четко не объясняет, с какой целью выдается такой документ [Семенютина, Свинцов, 2019]. Кроме того, указанная цель не может быть однозначно сформулирована непосредственно путем толкования соответствующих норм. По нашему мнению, это свидетельствует о недостаточном внимании со стороны отечественного законодателя к чрезвычайно важной составляющей нормативного

регулируемых общественных отношений, которым является однозначное понимание ответов на по крайней мере два основных вопроса: для чего упорядочиваются отношения и что должно быть следствием соответствующего упорядочения.

Стоит уточнить, что целью правового регулирования должно стать не просто реализация определенного нормативного предписания, в нашем случае – Закона России «Об охране окружающей природной среды» о том, что специальное природопользование осуществляется на основании разрешения. Указанной целью следует определить конкретный результат введения общеобязательного правила поведения социального, экологического, экономического, политического характера и тому подобное. Предвидение цели правового регулирования на стадии создания нормы, по нашему мнению, позволяет с достаточной вероятностью предсказать развитие (создать модель) урегулированных правом общественных отношений после введения названной нормы, а следовательно, избрать наиболее эффективные правовые средства и процедуры, реализация которых позволяет достичь определенной цели. Поэтому правильное определение цели правового регулирования отношений по предоставлению разрешений на осуществление специального природопользования является важной предпосылкой эффективного урегулирования таких отношений и обеспечение в их рамках реализации интересов всех заинтересованных лиц – их реальных и потенциальных участников. Учитывая указанное, проведем анализ отечественного законодательства и доктринальных подходов относительно назначения, в том числе функций, разрешительной процедуры в отношении специального использования природных ресурсов, их комплексов, а также осуществления отдельных видов экологически опасной деятельности, что позволит не только определить цели такой процедуры, но и даст основания для раскрытия и понимания ее правовой сущности.

Как уже отмечалось, основные положения относительно разрешений в сфере экологии заложены Законом России «Об охране окружающей природной среды». В то же время соответствующие положения сформулированы путем или констатации необходимости наличия разрешения для приобретения правосубъектности специального природопользователя, или путем определения полномочия определенного органа государственной власти или местного самоуправления на выдачу (переоформление, выдачу дубликата, аннулирование) разрешения. Положения названного закона, кроме общего требования о наличии разрешения, касаются лишь отдельных, единичных случаев специального использования природных ресурсов (ресурсов местного значения, обращения с отходами), что не позволяет на сегодняшний день считать этот нормативно-правовой акт системообразующим для системы эколого-правовых предписаний, которые направлены на упорядочение разрешительных правоотношений в сфере экологии.

Недостаточно внимания проблематике реформирования разрешительной деятельности в экологической сфере уделено, по нашему мнению, в основных принципах (стратегии) государственной экологической политики на период до 2020 года. С одной стороны, среди инструментов реализации национальной экологической политики определено совершенствование разрешительной системы в сфере охраны окружающей среды, что свидетельствует о признании государством несовершенстве современного состояния такой системы. С другой стороны, расшифровка содержания анализируемого инструмента вряд ли может считаться достаточным.

Учитывая это, есть основания констатировать, что Основными принципами (стратегии) государственной экологической политики на период до 2020 года не предусмотрена цель функционирования соответствующей разрешительной системы в целом, однако указывается цель ее усовершенствования. Такой целью названо введение регулирования

природопользования через введение научно обоснованных ограничений на:

- 1) использование ресурсов
- 2) загрязнение окружающей природной среды.

Считаем вышеприведенный содержание программного положения, особенно учитывая отсутствие конкретных специальных сроков и механизма его реализации, недостаточным для реального улучшения эффективности разрешительной системы в сфере экологии.

Вопросы регулирования разрешительной системы в сфере хозяйствования, составной частью которой можно считать разрешительную систему в сфере экологии, регламентированы двумя специальными законодательными актами, которые уже упоминались выше в данной работе: Законом России «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» и Законом России «О Перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности».

Оба вышеуказанных закона имеют важное значение для регулирования правоотношений специального природопользования, ведь ими заложены основные общие требования по выдаче разрешительных документов, которые распространяются и на разрешительные процедуры в сфере экологии. В то же время, следует признать недостаточный учет указанными законодательными актами специфики правоотношений специального природопользования, прежде всего ее экологической составляющей, а также их четкую направленность на удовлетворение потребности частного лица в получении разрешительного документа.

Так, оба анализируемых закона сформулированы с позиций уменьшения препятствий в реализации экономического интереса по осуществлению хозяйственной деятельности, в том числе с использованием природных ресурсов, и не учитывают важности недопущения нарушения экологической безопасности при занятии указанной деятельностью. Понятие «экология» и «экологическая безопасность» в тексте и по смыслу Закона России «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» вообще не упоминаются. Так же не предусмотрены настоящим законодательным актом какие-либо процедуры, направленные на защиту экологического общественного интереса по предупреждению возможного нарушения экологической безопасности при осуществлении деятельности на основании полученного разрешения. Только на уровне общих положений анализируемого закона косвенно упоминается об охране окружающей природной среды как принцип государственной политики в соответствующей сфере, без детализации особенностей его реализации.

Закон России «О Перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности» вообще не содержит процессуальных положений как экономического, так и экологического направления, поскольку имеет специфическую цель – ограничить перечень документов разрешительного характера, которые могут потребоваться для осуществления определенных видов хозяйственной деятельности, в том числе с привлечением природных ресурсов.

По нашему мнению, основными из определенных Законом России «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» задачами разрешительной процедуры является обеспечение прозрачности и оперативности выдачи соответствующих разрешительных документов, а также уменьшение различных бюрократических препятствий в этом. Упоминание об охране окружающей природной среды как принцип не имеет детализации на уровне других положений анализируемого закона, что указывает на его декларативность. Поэтому можно констатировать очевидное доминирование цели удовлетворения экономического интереса при регулировании разрешительной системы Законом России «О разрешительной системе в сфере

хозяйственной деятельности», а также игнорирование в нем экологического интереса (который заключается в предупреждении нарушения экологической безопасности при дальнейшем осуществлении определенной деятельности на основании соответствующего разрешения).

Заметим, что такая "экономическая" ориентированность Закона России» О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности " дала основания отдельным ученым для критики его распространения на экологические правоотношения. Речь идет о том, что названный закон не распространяется на определенные развитые разрешительные системы, которые применяются в специфических сферах, а потому имеют особенности принципиального характера, например относительно характеристик объектов, на которые выдается разрешение, например ядерные материалы, взрывчатые вещества. Природные ресурсы также являются специфическими объектами, что учитывается при формировании и применении разрешительной системы в сфере природопользования, а потому логичным является осуществление автономного развития правового регулирования разрешительных отношений в сфере экологии в рамках экологического законодательства.

Заключение

Считаем предложенную позицию одним из вариантов предоставления системности и согласованности правовым предписаниям в сфере исследуемых отношений, которую нельзя считать оптимальной на современном этапе. Так, отказавшись от распространения Закона России «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» на сферу специального природопользования, невозможно автоматически достичь цели – согласованной системы норм экологического законодательства соответствующего содержания, ведь, как уже выяснено, положения названного законодательства на сегодня не содержат системообразующих положений соответствующего содержания, является супермощными и нередко – несогласованными между собой. Кроме того, отказ от «услуг» этого закона ограничит возможности по использованию отдельных его положений, которые являются полезными для экологической сферы.

Библиография

1. Журавлева Т.А., Зорина Т.Н., Кабир Л.С., Мамедов З.Ф., Микульская М.П., Минаков А.В., Романова М.В., Славянов А.С., Тихомирова Е.В., Уткин В.С., Фрумина С.В., Хмыз О.В. Эффективное государственное управление в условиях инновационной экономики: финансовые аспекты. Москва, 2011
2. Инновации, тенденции и проблемы в области экономики, управления и бизнеса [Электронный ресурс]: монография. – Эл. изд. - Электрон. текстовые дан. (1 файл pdf: 234 с.). - Нижний Новгород: НОО "Профессиональная наука", 2020. – Режим доступа: http://scipro.ru/conf/monographecon_100520.pdf.
3. Минаков А.В. Актуальные аспекты оценки эффективности управления государственным внешним долгом Российской Федерации как важного условия обеспечения экономической безопасности // Экономика и предпринимательство. 2015. № 9-2 (62). С. 66-68.
4. Минаков А.В. Венчурное финансирование и краудфандинг как инструменты поддержки экономической безопасности субъектов малого инновационного бизнеса // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 8. С. 42-46.
5. Минаков А.В. Экономическая безопасность субъектов малого и среднего бизнеса в современных условиях: понятие и анализ подходов // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 3. С. 36 - 40.
6. Семенютина В.А., Свинцов И.П. Индикаторные признаки адаптации субтропических древесных растений на основе комплексных исследований // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2019. Т. 9. № 1. С. 70-104.
7. Collart Dutilleul, F. (2015). Lascaux and food security law across the world: The intellectual history of an atypical law research program [Lascaux et le droit de la sécurité alimentaire dans le monde: Histoire intellectuelle d'un programme

- de recherche atypique en droit]. *Revue Internationale de Droit Economique*, 29(2), 237–256. <https://doi.org/10.3917/ride.292.0237>
8. de Oliveira, J. A. (2008). Property rights, land conflicts and deforestation in the Eastern Amazon. *Forest Policy and Economics*, 10(5), 303–315. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2007.11.008>
 9. Faxon, H. O. (2017). In the law & on the land: finding the female farmer in Myanmar's National Land Use Policy. *Journal of Peasant Studies*, 44(6), 1199–1216. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1324424>
 10. Hong, Q. (2016). “Paradox of english land law” — an enlightenment to land law reform in China. *Frontiers of Law in China*, 11(1), 123–134. <https://doi.org/10.3868/s050-005-016-0007-0>
 11. Kozameh, S. (2019). Guerrillas, Peasants, and Communists: Agrarian Reform in Cuba's 1958 Liberated Territories. *Americas*, 76(4), 641–673. <https://doi.org/10.1017/tam.2019.69>
 12. Lucas, A., & Warren, C. (2013). Land for the people: The state and Agrarian conflict in Indonesia. *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*.
 13. Nuijten, M. (2003). Family property and the limits of intervention: The article 27 reforms and the PROCEDE programme in Mexico. *Development and Change*, 34(3), 475–497. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00315>
 14. Peluso, N. L., Afiff, S., & Rachman, N. F. (2009). Claiming the Grounds for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia. *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. <https://doi.org/10.1002/9781444307191.ch8>
 15. Puri, W. H. (2019). Communalization of Pekulen land and distribution of its utilization as a mechanism for realizing agrarian justice. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 7(5), 639–645. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7573>
 16. Romero Gonzalez, J. (1984). (Legal frame: an essential aspect in the origin of actual Valencian agrarian property, nineteenth century). [El marco juridico: un aspecto esencial en la genesis de la actual propiedad agraria valenciana.]. *Estudios Geograficos*, 44(172–173), 545–566.
 17. Safilios-Rothschild, C. (1983). Women and the agrarian reform in Honduras. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 1–2, 15–24.
 18. Segura, J. C., & Escobar, N. R. (2020). Indivisos, collective schemes and peasant property practices in Colombia [Indivisos, esquema coletivo e práticas de propriedade camponesa na Colômbia]. *Antipoda*, 2020(40), 29–51. <https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.02>
 19. Sekine, Y. (2021). Emerging ‘agrarian climate justice’ struggles in Myanmar. *Journal of Peasant Studies*. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1839054>
 20. SELIGMANN, L. J. (1993). the burden of visions amidst reform: peasant relations to law in the Peruvian Andes. *American Ethnologist*, 20(1), 25–51. <https://doi.org/10.1525/ae.1993.20.1.02a00020>
 21. 11/Tough row to hoe: Women in Nicaragua's agricultural cooperatives: Rural women's research team center for the investigation and study of agrarian reform (CIERA). (2010). *Women, International Development: And Politics*.

Legal regulation of the agricultural sector as part of special nature management

Mikhail Yu. Bogachev

PhD in Technical Science, Associate Professor,
Russian State Geological Prospecting University,
117485, 23, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Bogachev@mail.ru

Yurii V. Zabaikin

PhD in Economics, Associate Professor,
Russian State Geological Prospecting University,
117485, 23, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: 89264154444@yandex.ru

Abstract

The paper shows that the legal provision of environmental safety in the field of special nature management is possible provided that appropriate means of such provision are chosen and applied.

As noted above, among the varieties of appropriate means in the scientific literature, the so-called organizational and licensing means (events) are called, which include registration and licensing and expert evaluation. Licensing procedures in the field of special nature in this classification should be considered a composite of the first group of these measures, and preliminary test of the ability to comply with environmental safety during these procedures, part of the second group.

Thus, the licensing procedure in the studied area has unique features that allow it to play the role of the most effective preventive means (means of ensuring environmental safety), a "filter" that has the ability to "cut off" the types of activities planned for implementation and violate environmental safety in the future. Thus, at the stage of implementation of the permit procedure, the environmental management activity, in respect of which the issue of issuing the appropriate permit document for its implementation is being considered, is not yet implemented. Accordingly, the environmental risks associated with such activities can not have their manifestation until the completion of the relevant licensing procedure and the receipt of a permit document by a potential nature user.

For citation

Bogachev M.Yu., Zabaikin Yu.V. (2020) Pravovoe regulirovanie agrarnogo sektora kak chasti spetsial'nogo prirodopol'zovaniya [Legal regulation of the agricultural sector as part of special nature management]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (9B), pp. 180-187. DOI: 10.34670/AR.2020.20.79.002

Keywords

Procedures, authorization document, research area, environmental safety, activity.

References

1. Zhuravleva T. A., Zorina T. N., Kabir L. S., Mamedov Z. F., Mikulskaya M. P., Minakov A.V., Romanova M. V., Slavyanov A. S., Tikhomirova E. V., Utkin V. S., Frumina S. V., Khmyz O. V. Effective state management in the conditions of innovative economy: financial aspects. Moscow, 2011
2. Innovations, trends and problems in the field of economics, management and business [Electronic resource]: monograph. - Electronic ed. - Electron. text data. (1 file in PDF format: 234 p.). - Nizhny Novgorod: NOO "Professional Science", 2020. - Access mode: http://scipro.ru/conf/monographecon_100520.pdf.
3. Minakov A.V. Actual aspects of assessing the effectiveness of the management of the state external debt of the Russian Federation as an important condition for ensuring economic security // *Economics and Entrepreneurship*. 2015. No. 9-2 (62). pp. 66-68.
4. Minakov A.V. Venture financing and crowdfunding as tools to support the economic security of small innovative business entities // *Economic development of Russia*. 2018. Vol. 25. No. 8. pp. 42-46.
5. Minakov A.V. Economic security of small and medium-sized businesses in modern conditions: the concept and analysis of approaches // *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*. 2018. No. 3. P. 36 - 40.
6. Semenyutina V. A., Svintsov I. P. Indicator signs of adaptation of subtropical woody plants on the basis of complex research // *Nauka. Thought: electronic periodical journal*. 2019. Vol. 9. No. 1. pp. 70-104.
7. Collart Dutilleul, F. (2015). Lascaux and food security rights around the world: intellectual history atypical research program of law [Lascaux le de la et law order alimentaire dans le monde: history of property d'un on the program of scientific site atypique in the field of law]. *Revue Internationale de Droit Economique*, 29(2), 237-256. <https://doi.org/10.3917/ride.292.0237>
8. de Oliveira, J. A. (2008). Property rights, land conflicts, and deforestation in the Eastern Amazon. *Forest Policy and Economics*, 10(5), 303-315. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2007.11.008>
9. Faxon, H. O. (2017). In Law and on Land: The Search for a Female Farmer in Myanmar's National Land Use Policy. The

-
- journal of peasant studies, 44(6), 1199-1216. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1324424>
10. Hong, Q. (2016). "The Paradox of English Land Law" - an insight into land law reform in China. *Frontiers of Law in China*, 11(1), 123-134. <https://doi.org/10.3868/s050-005-016-0007-0>
 11. Kozameh S. (2019). Guerrillas, peasants, and Communists: Agrarian Reform in the liberated Territories of Cuba in 1958. *America*, 76(4), 641-673. <https://doi.org/10.1017/tam.2019.69>
 12. Lucas, A., & Warren, C. (2013). Land for the People: The State and the Agrarian Conflict in Indonesia. *Land for the People: The State and the Agrarian Conflict in Indonesia*.
 13. Nuijten, M. (2003). Family ownership and limits of intervention: The reform of article 27 and the PROCEDE program in Mexico. *Development and Change*, 34(3), 475-497. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00315>
 14. Peluso, N. L., Afiff, S., & Rachman, N. F. (2009). Laying the groundwork for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia. *Transnational Agrarian Movements That Oppose Globalization*. <https://doi.org/10.1002/9781444307191.ch8>
 15. Puri, W. H. (2019). The Communists pikulinski of the earth and the distribution of its use as a mechanism for the implementation of agrarian justice. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 7(5), 639-645. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7573>
 16. Romero Gonzalez, J. (Legal basis: an essential aspect in the origin of actual Valencian agricultural property, nineteenth century). [El Marco juridico: aspecto esencial un en la de la propiedad de facto being Valencian agricultural.]. *Estudios Geograficos Complex*, 44(172-173), 545-566.
 17. Safilios-Rothschild, C. (1983). Women and agrarian reform in Honduras. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1-2, 15-24.
 18. Segura, J. C., & Escobar, N. R. (2020). Indivisos, collective schemes and practices of peasant ownership in Colombia [Indivisos, esquema coletivo e práticas de propriedade camponesa na Colômbia]. *Antipoda*, 2020(40), 29-51. <https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.02>
 19. Sekine, Yu. (2021). The nascent struggle for "agrarian climate justice" in Myanmar. *Journal of Peasant Studies*. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1839054>
 20. SELIGMANN, L. J. (1993). The burden of visions among reforms: the attitude of peasants to the law in the Peruvian Andes. *American Ethnologist*, 20(1), 25-51. <https://doi.org/10.1525/ae.1993.20.1.02a00020>
 21. Hard Row to the Hoe: Women in Agricultural Cooperatives of Nicaragua: Rural Women's Research Group of the Center for Agrarian Reform Research and Study (CIERA). (2010). *Women, International development: And Politics*.
-