

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.86.10.005

Регулирование специальных режимов природопользования в аграрном секторе

Кучковская Наталья Валерьевна

Кандидат экономических наук, доцент,
департамент корпоративных финансов и корпоративного управления,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125468, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49;
e-mail: nk2@list.ru

Узбекова Алсу Марсовна

Студент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125468, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49;
e-mail: uzbekova-25.08.1999@mail.ru

Аннотация

В работе показано, что самым распространенным видом специального природопользования, реализацию которого характеризует наличие экологического риска, есть специальное землепользование, ведь без использования земель не может осуществляться ни один вид деятельности, направленной на реализацию определенного экономического интереса.

На уровне основного на сегодня политико-правового документа в сфере государственной экологической политики - Стратегии (основных началах) государственной экологической политики на период до 2020 года констатируется, что состояние земельных ресурсов России близко к критическому. С позиций законодателя, изложенных в указанной Стратегии, проблемы в сфере охраны земель в значительной степени обусловлены незавершенностью процесса инвентаризации и автоматизации системы ведения государственного земельного кадастра, несовершенством землеустроительной документации и недостаточностью нормативно-правового обеспечения, проведения образовательной и просветительской работы, низкой институциональной способностью соответствующих органов исполнительной власти.

С приведенными позициями в целом стоит согласиться, однако важно также обратить внимание не только на природоохранные аспекты регулирования земельных отношений, очевидно, что значительный уровень загрязнения земель, а также экологической опасности осуществляемых видов хозяйственной деятельности в различных отраслях экономики (сельском хозяйстве, промышленности, энергетике, транспорте и т. п.) не только создают реальную угрозу нарушения экологической безопасности, но и предопределяют реальные негативные воздействия на жизнь и здоровье человека.

Для цитирования в научных исследованиях

Кучковская Н.В., Узбекова А.М. Регулирование специальных режимов природопользования в аграрном секторе // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 9В. С. 204-211. DOI: 10.34670/AR.2020.86.10.005

Ключевые слова

Экологическая безопасность, негативные воздействия, земельные отношения, стратегия, экономика.

Введение

В земельно-правовой литературе указано, что в России наблюдаются катастрофические темпы деградации земли как основного национального богатства, что негативно влияет на экологическую безопасность и делает невозможным реализацию конституционного права каждого на безопасную окружающую среду. Также обращается внимание на проблемы правового регулирования экологической составляющей землепользования в контексте игнорирования правового режима земель как объекта права собственности российского народа, приоритетность потребностей экологической безопасности при осуществлении землепользования, что является важным фактором реализации права физических лиц на экологическую безопасность.

Кроме того, в эколого-правовой, земельно-правовой и аграрно-правовой науках выделено и доказано наличие значительного количества проблем в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения для выращивания экологически безопасных продуктов питания, требующих решения путем усовершенствования правового обеспечения экологической безопасности при использовании соответствующих земель, в том числе в контексте необходимости совершенствования правовой охраны и защиты почв. При этом отмечается, что ценность почв определяется не только его исключительно важным значением для сельского хозяйства, но и важной экологической ролью, которую он играет в жизни всех организмов суши и в целом биосферы Земли, однако особенности правовой охраны указанного объекта именно в контексте обеспечения экологической безопасности не исследуются. Кроме того, в юридической науке обращается внимание на важность усовершенствования нормативного регламентирования землепользования для использования недр, прежде всего путем внедрения эффективных предупредительных процедур, которые бы делали невозможным нанесение вреда окружающей природной среде, вследствие чего может быть нарушена экологическая безопасность.

В то же время, недостаточное понимание отечественным нормотворцем сущности и особенностей обеспечения экологической безопасности во время специального использования земель подтверждается содержанием выделенных в основных принципах (стратегии) государственной экологической политики на период до 2020 года основных задач относительно земель, реализация которых должна способствовать улучшению экологической ситуации и повышению уровня экологической безопасности, ни один из которых не касается непосредственно обеспечению экологической безопасности. Так, очевидным является необходимость нормативного обеспечения учета, кроме природоохранных, также и антропоохранных требований не только при принятии решений о передаче земельных участков под размещение определенных объектов и осуществление отдельных видов деятельности,

характеризующихся наличием экологического риска, но и во время осуществления специального использования таких участков.

Основное содержание

Анализ обязанностей землепользователей, которые, по сути, являются правовыми ограничениями при осуществлении права землепользования, целесообразно начать с положений основного системообразующего акта земельного законодательства, которым является Земельный кодекс России. В кодексе определены основные, с позиций его авторов, обязанности лиц, использующих земельные участки на титуле права собственности. Стоит отметить, что в указанной статье не предусмотрено ни одной из обязанностей, которые непосредственно обязывают соответствующего собственника не нарушать экологическую безопасность при реализации своего права на такой участок.

Как уже отмечалось, реализация предусмотренных законодательством мер по охране окружающей природной среды является одним из средств обеспечения экологической безопасности, ведь не допускает ухудшения состояния окружающей природной среды (которое может оказывать негативное влияние на жизнь и здоровье человека) и иногда дает возможность инициировать воспроизведение отдельных составляющих окружающей природной среды, вследствие их использования через привлечение к хозяйственному обороту (в науке экологического права такие объекты предлагается называть "природные ресурсы") или через негативное влияние, обусловленное влиянием определенной человеческой деятельности без привлечения объекта к такому обороту (речь идет о так называемых «природных объектах»), что в целом положительно влияет на состояние окружающей среды и по меньшей мере не усиливает уже имеющиеся экологические риски, обусловленные состоянием загрязнения земель, которое уже существует.

Однако не все меры природоохранного характера являются эффективными и непосредственно влияют на уменьшение степени вероятности проявления экологического риска (ведь то, что положительно влияет на окружающую природную среду, не всегда положительно влияет на человека). Поэтому вместе с природоохранными мероприятиями возможны и другие правовые средства обеспечения экологической безопасности в сфере специального землепользования, прежде всего превентивного характера, ни один из которых в анализируемой статье Земельного кодекса России не указан.

Учитывая указанное, предлагаем дополнить Земельный кодекс России пунктом «с» следующего содержания: «при осуществлении использования земельных участков соблюдать определенных законодательством количественных и качественных показателей экологической безопасности и в случае возникновения риска их нарушения в случае продолжения землепользования немедленно прекращать его осуществления и принять все возможные меры по недопущению указанного нарушения». Понятно, что реальная реализация предлагаемой нормы станет возможной при условии определения в действующем законодательстве соответствующих количественных и качественных показателей экологической безопасности при осуществлении использования земель. Указанные показатели следует определить в соответствии с отдельными видами целевого использования земель и утвердить на уровне постановления Кабинета Министров России.

Другим правовым титулом, на основании которого осуществляется специальное использование земель в России, является собственное право землепользования,

разновидностями которого являются право постоянного землепользования и право аренды.

В соответствии с предписаниями Земельного кодекса России право постоянного пользования земельным участком — это право владения и пользования земельным участком, находящимся в государственной или коммунальной собственности без установления срока. Круг лиц, которые могут осуществлять право землепользования, является достаточно широким, а соответствующих правовой титул распространенным, что подчеркивает важность обеспечения экологической безопасности при реализации указанного права, ведь риск нарушения экологической безопасности имеется относительно значительного количества земельных участков, а негативные последствия его проявления могут распространяться на значительное количество лиц.

Вторым разновидностью права землепользования, является право аренды земельного участка, которое определено в Земельном кодексе России как основанное на договоре срочное платное владение и пользование земельным участком, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Особенностью законодательной техники, примененной авторами этого Кодекса, является предсказание общего перечня основных обязанностей постоянных землепользователей и арендаторов земельных участков, названных обобщенно «землепользователи». Эти обязанности являются почти тождественными обязанностям, определенным Земельным кодексом России для владельцев земельных участков, о чем также указано в юридической литературе. Поэтому высказанные выше замечания относительно перечня содержания обязанностей названных собственников, а также возможности гарантирования экологически безопасного землепользования вследствие их соблюдения, считаем вполне обоснованным применить и в отношении обязанностей землепользователей.

Специальные обязанности арендаторов земельных участков предусмотрены Закона России «Об аренде земли», среди которых не предусмотрено никакой обязанности арендаторов хотя бы природоохранного направления. В общем, комплексный анализ предписаний Закона России «Об аренде земли» дает основания для вывода, что ни одно из его положений в действующей редакции не может служить цели обеспечения экологической безопасности при использовании земель на условиях аренды. Учитывая указанное, предлагаем дополнить Закона России «Об аренде земли» абзацем шестым следующего содержания: «при осуществлении использования земельных участков соблюдать определенных законодательством количественных и качественных показателей экологической безопасности, и в случае возникновения риска их нарушения в случае продолжения землепользования немедленно прекращать его осуществления и принять все возможные меры по недопущению указанного нарушения».

Проанализировав нормативно определенные обязанности землевладельцев и землепользователей, перейдем к анализу правовых основ отдельных видов юридической ответственности за нарушение экологической безопасности при осуществлении специального землепользования.

Объективной стороной второго и третьего из указанных составов преступлений не предусматривается ответственности именно за нарушение экологической безопасности при использовании земель. Данная ситуация, очевидно, обусловлена как отсутствием в действующем земельном законодательстве специальных обязанностей землепользователей по обеспечению экологической безопасности, так и непониманием особенностей и отсутствием должного внимания отечественного законодателя к проблеме экологически безопасного использования земель.

Отметим, что представителями науки уголовного права в составе необходимых и достаточных оснований криминализации деяний, определенных объективной стороной предусмотренного Уголовным кодексом России состава преступления, названы: 1) высокую степень общественной опасности загрязнения или порчи земель; 2) распространение негативной антропогенной нагрузки на землю; 3) наличие условий совершения загрязнения или порча земель, которые невозможно устранить без применения уголовной ответственности; 4) необходимость уголовно-правовой гарантии охраны соответствующих конституционных прав и установлений; 5) необходимость обеспечения глобальной экологической безопасности.

Объективная сторона, определенная Уголовным кодексом России состава преступления, заключается, в частности, в загрязнении или порче земель веществами, отходами или другими материалами, вредными для жизни, здоровья людей или окружающей среды, вследствие нарушения специальных правил, если это создало опасность для жизни, здоровья людей или окружающей среды.

А. М. Шульга отмечает, что проблема охраны окружающей среды от ухудшения ее качественного состояния, в том числе и юридической ответственности за загрязнение или порчу земли как важнейшей составляющей окружающей среды, является актуальной для обеспечения экологической безопасности.

В то же время отметим, что никаких объяснений содержания принятых в анализируемой статье специальных эколого-правовых терминов («загрязнение земель», «порча земель», «окружающей среды», «отходы» и прочее) нет поэтому для выяснения их содержания, что является необходимым для квалификации определенных деяний по этой статье, необходимо обращаться к научным и нормативным источникам соответствующего отраслевого направления.

Заключение

В результате можно сделать следующие выводы. Под загрязнением земель в науке экологического и земельного права предлагают понимать загрязнение земель представляет собой изменение их качественного и количественного состояния, которые произошли под влиянием хозяйственной деятельности или других антропогенных нагрузок вследствие проникновения в землю загрязняющих веществ, содержание которых превышает естественный уровень, а под порчей земель негативное изменение их качественных характеристик и количественного состояния, что происходит путем противоправного действия или бездействия субъектов относительно Земли или вследствие влияния природных явлений или катастроф и обуславливает снижение природно-хозяйственной ценности земель и приведение их в состояние, непригодное для дальнейшего использования по целевому назначению.

Библиография

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
 6. Agustina, E. (2018). The social function of land rights in Indonesia: The basic Agrarian Law and customary rights by the state. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 21(Special Issue), 1–8.
 7. Alves, L. N. B., & Da Cunha Fischer, L. R. (2017). Perspectives concerning the urban-rural relation: Legal repercussions in the agrarian property after law n. 13.465/2017 [Perspectivas sobre a relação urbano-rural: Repercussões jurídicas no imóvel Agrário após a edição da lei n. 13.465/2017]. *Revista Brasileira de Políticas Publicas*, 7(2), 55–80. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4763>
 8. Djauhari, Mahasari, J., Priyatno, D., Mashdurohatur, A., & Mahmutarom. (2017). Agrarian law politic the privilege of special regency of Yogyakarta in the fulfillment of the rights of land for the community. *Man in India*, 97(24), 111–129.
 9. Flores, G. (1998). The INRA law: A second agrarian reform? [La ley INRA de Bolivia: Una segunda reforma agraria?]. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, (2), 112–121.
 10. Gvozdeva, T., & Gvozdeva, I. (2020). The article of N. P. Gratsiansky “roman field system according to treatises of land surveyors” and the research of economics and agrarian law in the ancient rome. *Istoriya*, 11(1). <https://doi.org/10.18254/S207987840008178-4>
 11. Jessenne, J.-P. (2015). National laws, mediating administrations and local practices: The rhythm of agrarian reforms in northern France (c. 1760-1795) [Législation nationale, administrations intermédiaires et pratiques locales: La mise en rythme des réformes agraires au Nord (vers 1760-vers 1795)]. *Revue Du Nord*, (409), 45–71.
 12. Laila, F., Budiono, A. R., Permadi, I., & Istislam. (2020). The implementation of good faith principles in the transfer and registration of land rights based on basic agrarian law. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 13(2), 1–13.
 13. Landa, M. M. S. (2015). Enacting Agrarian Law: The Effects of Legal Failure in Post-revolutionary Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 47(4), 685–715. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000437>
 14. Ostrensky, E. (2019). Machiavelli: Ambition and the dilemma of the agrarian laws [Maquiavel: A ambição e o dilema das leis agrárias]. *Lua Nova*, 2019(107), 55–90. <https://doi.org/10.1590/0102-055090/107>
 15. Rowe, W. C. (2010). Agrarian adaptations in Tajikistan: Land reform, water and law. *Central Asian Survey*, 29(2), 189–204. <https://doi.org/10.1080/02634937.2010.490678>
 16. Rueda, E. C. (2018). One hundred years of the Mexican constitution and agrarian law [Cien años de la Constitución mexicana y el Derecho Agrario]. *Mundo Agrario*, 19(42). <https://doi.org/10.24215/15155994e101>
 17. Sihombing, B. F. (2019). Contemporary issues of agrarian law institutions: Critical analysis of legal structure on human capital and information technology. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(2).
 18. Silva, J. (2009). In the labyrinths of the law: The rhetoric of agrarian reform in the democratic state - Brazil 1995/2006 [Nos labirintos da lei: A retórica da reforma agrária no estado democrático de direito - Brasil 1995/2006]. *Historia*, 28(2), 467–494. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742009000200016>
 19. Tadem, E. C. (2015). Technocracy and the Peasantry: Martial Law Development Paradigms and Philippine Agrarian Reform. *Journal of Contemporary Asia*, 45(3), 394–418. <https://doi.org/10.1080/00472336.2014.983538>
 20. Wiber, M. G. (1993). Law as a Resource in Agrarian Struggles. *PolAR: Political and Legal Anthropology Review*, 16(2), 97–100. <https://doi.org/10.1525/pol.1993.16.2.97>

Regulation of special environmental management regimes in the agricultural sector

Natal'ya V. Kuchkovskaya

PhD in Economic Sciences, Associate Professor,
Department of corporate Finance and corporate governance,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125468, 49 Leningradsky ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: nk2@list.ru

Alsu M. Uzbekova

Student,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125468, 49 Leningradsky ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: uzbekova-25.08.1999@mail.ru

Abstract

The paper shows that the most common type of special nature management, the implementation of which is characterized by the presence of environmental risk, is special land use, because without the use of land, no type of activity can be carried out aimed at the implementation of a certain economic interest.

At the level of the main political and legal document in the field of state environmental policy - the Strategy (basic principles) of the state environmental policy for the period up to 2020, it is stated that the state of Russia's land resources is close to critical. From the perspective of the legislator set out in this Strategy, the problems in the field of land protection are largely due to the incompleteness of the inventory process and automation of the state land cadastre system, the imperfection of land management documentation and the lack of regulatory support, educational and educational work, and the low institutional capacity of the relevant executive authorities.

It is generally worth agreeing with the above positions, but it is also important to pay attention not only to the environmental aspects of land relations regulation, it is obvious that a significant level of land pollution, as well as the environmental danger of economic activities carried out in various sectors of the economy (agriculture, industry, energy, transport, etc.) not only pose a real threat to environmental safety, but also predetermine real negative impacts on human life and health.

For citation in Scientific Research

Kuchkovskaya N.V., Uzbekova A.M. (2020) Regulirovanie spetsial'nykh rezhimov prirodopol'zovaniya v agrarnom sektore [Regulation of special regimes of natural resource management in the agricultural sector]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (9B), pp. 204-211. DOI: 10.34670/AR.2020.86.10.005

Keywords

Environmental safety, negative impacts, land relations, strategy, economy.

References

1. Innovations, trends and problems in the field of economics, management and business [Electronic resource]: monograph. Electronic ed. - Electron. text data. (1 PDF file per file: 234 p.). - Nizhny Novgorod: NOO "Professional Science", 2020. Access mode: http://scipro.ru/conf/monographecon_100520.pdf.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Semenutina 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.
6. Agustina E. (2018). The social function of land rights in Indonesia: the Basic agrarian law and the common law of the

- state. *Journal of Legal, Moral, Ethical, and Regulatory Issues*, 21 (Special Issue), 1-8.
7. Alves, L. N. B., & Da Cunha Fischer, L. R. (2017). Perspectives on urban-rural relations: Legal implications in agrarian ownership after Law No. 13.465 / 2017 [Perspectivas sobre a relação urban-rural: Repercussões jurídicas no imóvel Agrário após a edição da lei n. 13.465 / 2017]. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 7(2), 55-80. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4763>
 8. Jauhari, Mahasari, J., Nice, D., Mashdurohatun, A. and Mahmutarom. (2017). Agrarian law politicized the privilege of the special regency of Yogyakarta in exercising land rights for the community. *A man in India*, 97(24), 111-129.
 9. Flores G. (1998). INRA Law: The second agrarian reform? [La ley YPRES de Bolivia: Segunda Una reforma agricultural?Land reform, Land Settlements and Cooperatives, (2), 112-121.
 10. Gvozdeva T., Gvozdeva I. (2020). The article by N. P. Graziansky “The Roman field system according to the treatises of surveyors” and the study of economics and agrarian law in ancient Rome. *History*, 11(1). <https://doi.org/10.18254/S207987840008178-4>
 11. Jessenne, J.-P. (2015). National laws, the mediation of the local administration and practice: The rhythm of agrarian reforms in northern France (ca. 1760-1795) [Législation Nationale, que que intermédiaires administratives de districts et pratiques: La directeur rythme de réformes agraires au "Nord" (1760 ver-ver 1795)]. *Revue Du Nord*, (409), 45-71.
 12. Laila, F., Budiono, A. R., Permadi, I., & Istislam. (2020). The implementation of the principles of good faith in the transfer and registration of land rights is based on the basic agrarian law. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 13(2), 1-13.
 13. Landa, M. M. S. (2015). Adoption of the Agrarian Law: Consequences of legal insolvency in post-revolutionary Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 47 (4), 685-715. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000437>
 14. Ostrensky E. (2019). Machiavelli: Ambition and the dilemma of agrarian laws [Maquiavel: A ambição e o dilema das leis agrárias]. *Lua Nova*, 2019(107), 55-90. <https://doi.org/10.1590/0102-055090/107>
 15. Rowe, W. C. (2010). Agrarian adaptation in Tajikistan: Land reform, Water and Law. *Central Asia Review*, 29 (2), 189-204. <https://doi.org/10.1080/02634937.2010.490678>
 16. Rueda, E. C. (2018). One Hundred Years of the Mexican Constitution and Agrarian Law [Cien años de la Constitución mexicana y el Derecho Agrario]. *Mundo Agrario*, 19 (42). <https://doi.org/10.24215/15155994e101>
 17. Sihombing, B. F. (2019). Modern problems of agrarian law institutions: Critical analysis of the legal structure of human capital and information technologies. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(2).
 18. Silva, J. (2009). In the labyrinths of the Law: The Rhetoric of agrarian Reform in a Democratic State-Brazil 1995/2006 [Nos labirintos da lei: A retórica da reforma agrária no estado democrático de direito-Brasil 1995/2006]. *Historia*, 28(2), 467-494. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742009000200016>
 19. Tadem, E. C. (2015). Technocracy and the peasantry: Paradigms of martial law development and the Philippine Agrarian Reform. *Journal of Modern Asia*, 45 (3), 394-418. <https://doi.org/10.1080/00472336.2014.983538>
 20. Wiber, M. G. (1993). Law as a resource in the agrarian struggle. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 16(2), 97-100. <https://doi.org/10.1525/pol.1993.16.2.97>