

9. Программа политической партии «Партия Человека Труда» [Электронный ресурс]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/300> (дата обращения: 01.03.2014).

10. Программа политической партии «Партия защиты бизнеса и предпринимательства» [Электронный ресурс]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/284> (дата обращения: 01.03.2014).

REFERENCES

1. Simonova S. S., Oleinikova E. G. Social priorities in the programs of political parties in Russia // Philosophy of social communications. 2012. №.4 (21). P. 102–109.

2. Akhmetova D. I., Grandonyan K. A. Political competition and the structure of civil society // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2013. № 1 (22). P. 273–275.

3. The program of the Russian political party of Peace and Unity [Electronic resource]. URL: <http://pmerf.ru/o-partii/programma.html> (date of viewing: 28.02.2014).

4. Morozova N. I. Dialectical relationship categories of «standard of living» and «quality of life» in the dynamics of the social society // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2010. №.2. P. 22–26.

5. The program of All-Russian political party «People’s Party of Russia» [Electronic resource]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/101> (date of viewing: 28.02.2014).

6. The program of the political party «Union of Citizens» [Electronic resource]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/98> (date of viewing: 28.02.2014).

7. The program of the political party «Green Alliance — People’s Party» [Electronic resource]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/94> (date of viewing: 28.02.2014).

8. Bogatenkova E. Yu. Corporate social responsibility in the context of tasks to improve the quality of life // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2011. № 4. P. 113–116.

9. The program of the political party «The Party of the working man» [Electronic resource]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/300> (date of viewing: 01.03.2014).

10. The program of the political party «Party for protection business and entrepreneurship» [Electronic resource]. URL: <http://izbiraem.ru/party/i/284> (date of viewing: 01.03.2014).

УДК 349.6
ББК 67.307

Ryzenkov Anatoly Yakovlevich,
doctor of law,
professor of the department of civil law
of Volgograd Business Institute,
Volgograd,
e-mail: 4077778@list.ru

Рыженков Анатолий Яковлевич,
д-р юрид. наук,
профессор кафедры гражданского права
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: 4077778@list.ru

ПРИНЦИП ПРАВОВОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ КАК ОСНОВА РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

THE PRINCIPLE OF LEGAL DIFFERENTIATION OF NATURAL OBJECTS ACCORDING TO THE PURPOSE AS THE BASIS OF RATIONAL NATURE MANAGEMENT

В представленной статье исследуется один из принципов природоресурсного права — принцип правовой классификации природных объектов по критерию целевого использования. В результате анализа исторических и действующих актов природоресурсного права автор приходит к выводу, что отечественному законодательству свойственны два подхода к классификации природных объектов: по территориальному и функционально-целевому признакам. В современном земельном, лесном, горном, водном законодательстве в основу положен функционально-целевой подход, в соответствии с которым природные объекты различаются по цели их использования в хозяйственной деятельности. Автор анализирует перспективу отмены категорий земель и переход к территориальному зонированию. На основе анализа правовых норм показывает особенности реализации принципа дифференциации правовых объ-

ектов в различных областях природоресурсных отношений.

The present article explores one of the principles of the natural resources law — the principle of legal classification of natural objects by the criterion of its purpose. The analysis of historical and current legislation of the natural resources law results in the conclusion that the domestic legislation is characterized by two approaches to classification of the natural objects: territorial features and functionally-oriented ones. The modern land, forest, mountain, and water management legislation is based on the functionally-oriented approach, according to which the natural objects differ by their purpose in economic activities. The author analyzes the prospect of cancellation of the land categories and transition to the territorial zoning. Based on the analysis of the legal norms, the peculiarities of implementation of the principle of differentiation of the legal entities in various fields of the natural resource relations are shown.

Ключевые слова: правовой принцип, природные ресурсы, природный объект, рациональное природопользование, категории земель, территориальное зонирование, водный объект, леса, горное право, дифференциация природных объектов, целевое назначение.

Keywords: legal principle, natural resources, natural object, rational nature management, land categories, zoning, water object, forests, mining law, differentiation of natural objects, purpose.

Природные ресурсы в Российской Федерации являются объектом правовой охраны конституционного уровня. Из положения ч. 1 ст. 9 Конституции РФ следует, что необходимость охраны природы обусловлена особым значением природных объектов в качестве незаменимой основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории нашего государства. Однако наряду с охраной гарантируется и использование природных ресурсов, реализация данной гарантии невозможна без особых правовых принципов, направленных на сбережение природных богатств России, и соответствующей правовой базы, сформированной исходя из этих принципов. К одним из таких принципов относится правовой принцип дифференциации природных объектов по целевому назначению, который действует в различных сферах природоресурсных отношений. Целью настоящей статьи ставится исследование вопроса о целесообразности сохранения данного принципа, тенденции его модернизации в отдельных видах природоресурсных отношений путем анализа законопроектной деятельности и действующей правовой базы, а также правоприменительной практики, свидетельствующей о реализации данного принципа.

Правовой принцип дифференциации природных объектов по целевому назначению на протяжении многих лет является основополагающим в земельном, лесном, водном, горном законодательстве. С 1922 года была начата широкомасштабная кодификация законодательства, приняты первые природоресурсные кодексы. И если изначально в российском праве природные объекты классифицировались по территориальному признаку, то позднее законодатель стал использовать функционально-целевой подход и природные ресурсы были разделены по различным критериям: социальной важности, народнохозяйственному значению, цели использования и т. д.

В земельных отношениях советского периода принцип деления земель по целевому назначению был легализован во второй половине XX века, изначально правовое регулирование осуществлялось преимущественно в отношении земель сельскохозяйственного использования. С принятием Земельного кодекса РСФСР 1970 года [1] государственный земельный фонд был систематизирован в соответствии с критерием целевого назначения земель в виде шести категорий: земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения, земли государственного лесного фонда, земли государственного водного фонда, земли государственного запаса.

В настоящее время рассматриваемый принцип реализуется посредством установления функционально-целевого подхода в правовом регулировании земельных отношений в виде законодательно закрепленного принципа деления земель на категории. Так, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной

категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. В современной теории земельного права категория земель рассматривается как «родовой объект земельных правоотношений, включающий в себя земельные участки с единым целевым назначением и сходным правовым режимом, направленным на удовлетворение относительно однородных групп человеческих потребностей» [2, с. 6]. Напомним, что в настоящее время земельный фонд в Российской Федерации разделен на семь категорий земель, и принцип категоризации земель — это основополагающий принцип не только земельного права, но и основа рационального природопользования. Данному принципу в настоящее время уделяется внимание не только в земельном законодательстве, но и в законотворческой деятельности. С 2011 года обсуждается перспектива частичной отмены категорий земель и введение института территориального зонирования в связи с предложениями, сделанными Минэкономразвития России. Законопроект, который был внесен Правительством РФ на рассмотрение Госдумы, сейчас дорабатывается, в нем предусматривается переход от деления земель на категории к территориальному зонированию и исключение процедуры перевода и отнесения земель и земельных участков к определенной категории. Законопроект предусматривается 13 территориальных зон. Более того, Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2017 годы, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 года № 297-р, в качестве одного из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом названо совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. Тем самым намечен переход от функционально-целевого к территориально-функциональному принципу управления земельным фондом. Многие ученые и эксперты прогнозируют неоднозначные правовые последствия данной реформы и сходятся во мнении, что дифференцирование правового режима земель необходимо для повышения эффективности управления охраной земель, а наличие института категорий земель способствует рациональному землепользованию. С. А. Чаркин на этот счет делает справедливое замечание: «Непонимание значения деления земельного фонда на категории нередко влечет появление суждений о принадлежности того или иного земельного участка сразу к нескольким категориям земель» [3, с. 182].

Институт категорий земель имеет цивилистическое значение, так как призван определять правовые рамки оборотоспособности земельных участков, ограничения правовых возможностей землепользователей. Следует учитывать, что категоризация земель является основой их правового режима, так как в зависимости от категории земель могут быть установлены особые ограничения (например, в отношении земель сельскохозяйственного назначения ограничен круг субъектов — собственников земельных участков). Но при этом до сих пор легально не определено правовое содержание дефиниций «правовой режим земель», «категория земель», «целевое назначение земель», «разрешенное использование» [4, с. 27].

А. П. Анисимов считает, что целевое назначение есть ключевое понятие в определении содержания категориза-

ции земель, оно определяет параметры и направления рационального использования и охраны земельных участков для их правообладателей [5, с. 66]. Несомненно, определение содержания этих понятий в теории и законодательстве имеет практическое значение: от целевого назначения и категории земель зависят особенности приобретения и прекращения прав на землю. Правовой режим земель также зависит от вида разрешенного использования земельного участка: например, земельный участок с разрешенным использованием «ведение дачного хозяйства» может находиться в различных категориях земель [6, с. 289]. Возвращаясь к вопросу о модернизации правовых принципов дифференциации правовых режимов земель, отметим, что аргументы противников данной реформы нам кажутся весьма убедительными. Отказ от деления земель на категории может привести к дестабилизации отдельных сфер российской экономики, в частности аграрного сектора [7]. Г. Л. Землякова совершенно справедливо отмечает, что «отмена категории земель приведет к разрушению существующей системы охраны земель и природных ресурсов» [8, с. 415]. Возможно дополнение и детализация данного принципа путем законодательного расширения понятия «разрешенное использование земельного участка», но отказ от функционально-целевого подхода при дифференциации земель в России может губительно сказаться на народной экономике и привести к социальной дестабилизации.

В лесном праве функционально-целевой подход разграничения лесных ресурсов реализуется впервые в Лесном кодексе РСФСР 1978 года [9]. По критерию народнохозяйственного значения лесов и выполняемых ими функций устанавливалось деление лесов на группы. Леса государственного значения — на три группы, колхозные — на две, при этом они имели защитное, санитарно-гигиеническое и оздоровительное, научное или историческое, эксплуатационное значение. В лесном законодательстве более раннего периода применялся территориально-функциональный подход к классификации лесного фонда, в Лесном кодексе РСФСР 1923 года [10] в состав единого государственного лесного фонда входили леса местного значения и леса общегосударственного значения.

Современное лесное законодательство содержит принцип разделения лесов на виды по целевому назначению и установления категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций (ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 года № 200-ФЗ). На практике вопрос о целевом назначении лесов является ключевым, особенно при рассмотрении споров, которые возникают ввиду неясности правового режима используемых лесов или незаконного изменения цели их использования. Примером является дело, в результате рассмотрения которого судом был признан ничтожным договор аренды лесного участка. Основанием вынесения решения послужил тот факт, что при перерегистрации договора при приведении его в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации на основании Правил, утвержденных приказом Министерства природных ресурсов России от 04.10.2007 года № 258 [11], был изменен вид целевого использования лесного участка с «для культурно-оздоровительных, спортивных и туристических целей» на «для использования лесов в целях эксплуатации автомобильных дорог (размещения объектов дорожного сервиса)» [12]. Между тем из данного постановления не ясна категория лесного участка. Если данный участок входит в состав эксплуатационных лесов, то, как видно из ст. 108 ЛК РФ, здесь разрешены все

виды лесопользования и судами разумно устанавливаются требования о соблюдении законодательства, регламентирующего порядок смены вида целевого использования лесного участка. Особенностью реализации рассматриваемого принципа в лесных отношениях является многообразие видов лесопользования и взаимозависимость целевого назначения лесов от целевого назначения земель [13, с. 116].

В водном праве водные объекты дифференцируются не только по целевому, но и по территориальному критерию, при этом второй критерий играет ведущую роль для целей управления водным фондом. Классификация водных объектов по целевому назначению имеет юридическое значение, и это влияет на возникновение договорных отношений. Ученые обращают внимание на то, что водное законодательство разграничивает условия и основания осуществления отдельных видов водопользования, при которых необходимо заключение договора водопользования, случаи, когда предоставление водного объекта в пользование происходит посредством принятия решений компетентного органа, и юридические основания, при которых договоров и решений для водопользования не требуется [14, с. 268]. Т. Г. Калинин обращает внимание на то, что экономическая ценность водных объектов неравнозначна: в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на поверхностные водные объекты и подземные водные объекты. При этом водные объекты используются в хозяйственной деятельности в комплексе с иными природными и антропогенными объектами, образующими водохозяйственную систему, которые могут быть сельскохозяйственного назначения, промышленного назначения, лечебного назначения [15, с. 122]. Такой подход подтверждает значение принципа целевого использования водных объектов, закрепленного в ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 года № 74-ФЗ. Однако в отличие от иных природоресурсных отраслей в водном праве установлен приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования, поэтому предоставление их в пользование для иных целей допускается только при наличии достаточных водных ресурсов [16, с. 79].

В водном и горном праве природные объекты могут использоваться одновременно в нескольких целях, что нехарактерно для земельных и лесных отношений. Недр могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения (ст. 6 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»). В горном законодательстве выделено шесть целей использования недр, среди них: региональное геологическое изучение, геологическое изучение недр, разведка и добыча полезных ископаемых, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанные с добычей полезных ископаемых, образование особо охраняемых геологических объектов, сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

В фаунистическом праве вообще отсутствует как таковая классификация природных объектов — объектов животного мира по целевому использованию. Юридическое значение в отношении объектов животного мира имеет лишь их раз-

деление на объекты, подлежащие особой охране (занесенные в Красную книгу РФ или субъекта РФ) и отнесенные к объектам охоты [17, с. 50].

Таким образом, природные объекты неоднородны по критерию хозяйственной ценности и отличаются друг от друга по степени правовой охраны, поэтому принцип дифференциации природных объектов по целевому назначению имеет не только теоретическое, но и практическое значение, он активно применяется при управлении природными объектами и учитывается судами при разрешении споров, связанных с использованием и охраной природных объектов. В природоресурсном праве применяются территориальный

и функционально-целевой подходы при регулировании отношений, их сочетание позволит проводить более эффективную реализацию политики в сфере рационального природопользования [18, с. 27]. Отказ от применения принципа деления земель на категории может привести если не к развалу, то временной дестабилизации системы управления земельным фондом в стране, что недопустимо в условиях нестабильной внешнеполитической обстановки. На наш взгляд, требуется упрочение принципа дифференциации земель по целевому назначению путем укрепления и детализации в земельном и градостроительном законодательстве института разрешенного использования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 1 июля 1970 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.
2. Буров В. А. Реализация принципа деления земель на категории по целевому назначению: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 30 с.
3. Чаркин С. А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 3. С. 180—188.
4. Анисимов П. В., Гасимова Л. А. Правовой режим земельных участков: некоторые вопросы теории // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 4. С. 26—32.
5. Анисимов А. П. Совершенствование деления земельного фонда на категории // Правоведение. 2006. № 5. С. 65—78.
6. Чикильдина А. Ю. Садовый, дачный, огородный участок: понятие и различия в правовом режиме // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 3 (16). С. 288—292.
7. Узбекова А. Посягают на пашню: отмена категоричности земель может привести к потере сельскохозяйственных угодий // Российская газета (Федеральный выпуск). 27 февраля 2013 года. № 6018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/27/zemli.html> (дата обращения: 30.03.2014).
8. Землякова Г. Л. Правовое значение категоризации земель в свете совершенствования нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века»: сб. тез. М., 2010. С. 412—417.
9. Об утверждении Лесного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 8 августа 1978 года // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 847.
10. О введении в действие Лесного Кодекса: Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25 июля 1923 года // СУ. 1923. № 58. Ст. 564.
11. Об утверждении Порядка приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 4 октября 2007 года № 258 // Российская газета. 21 ноября 2007 года. № 260. (Приказом Минприроды России от 29 ноября 2011 года № 927 настоящий приказ признан утратившим силу.)
12. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 апреля 2010 года по делу № А78-5141/2009 // СПС «Гарант», 2014.
13. Быковский В. К. Лесное право России: учеб. для магистров / В. К. Быковский; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. М.: Юрайт, 2012. 262 с.
14. Бабайцева Е. А., Головченко В. Е. Правовое регулирование природопользования в Российской Федерации (Гражданско-правовой аспект) // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 3. С. 267—271.
15. Калинин Т. Г. Правовой режим водохозяйственных систем // Аграрное и земельное право. 2009. № 9. С. 121—128.
16. Сиваков Д. О. Водное право: учеб.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2009. 197 с.
17. Анисимов А. П., Кодолова А. В. Хомяк и право: теоретические размышления о проблемах фаунистического законодательства // Новая правовая мысль. 2009. № 1. С. 49—52.
18. Анисимов А. П., Мельников Н. Н. Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 27—35.

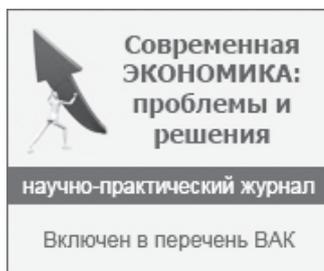
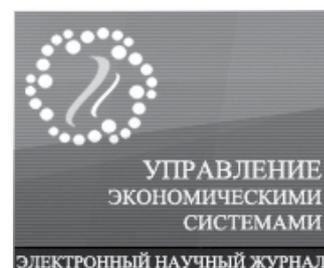
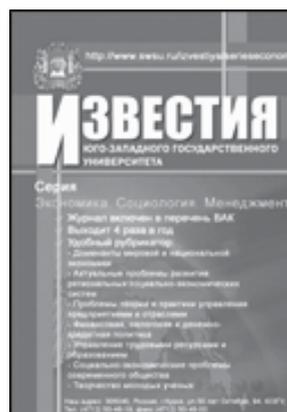
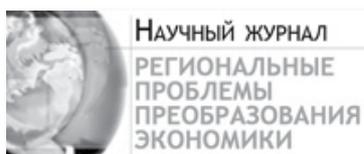
REFERENCES

1. On approval of the Land Code of the RSFSR: Law of the RSFSR dated July 1, 1970 // Bulletin of the Supreme Council of the RSFSR. 1970. № 28. Article 581.
2. Burov V. A. Implementation of the principle of land distribution for categories by the purpose: abstract of dissertation of the candidate of law. M., 2011. 30 p.
3. Charkin S. A. On some theoretical issues of the land fund distribution for categories and performance of the land management // Bulletin of Perm university. Legal sciences. 2012. № 3. P. 180—188.
4. Anisimov P. V., Gasyimova L.A. Legal status of the land plots: some issues of the theory // Bulletin of Volgograd academy of the Ministry of internal affairs of Russia. 2012. № 4. P. 26—32.

5. Anisimov A. P. Improvement of the land fund distribution for categories // Science of law. 2006. № 5. P. 65—78.
6. Chikildina A. Yu. Garden, suburban, kitchen-garden land plot: concept and legal differentiation // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. № 3 (16). P. 288—292.
7. Uzbekova A. Encroachment on the ploughed field: cancellation of the land categories can result in the loss of agricultural lands // Russian newspaper (Federal issue). February 27, 2013. № 6018 [Electronic resource]. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/27/zemli.html> (date of viewing: 30.03.2014).
8. Zemlyakova G. L. Legal value of the land categories in terms of improvement of the regulatory-legal regulation of the state services rendering for the urban planning // Materials of the international scientific-practical conference 'State and law: challenges of the XXI century': collection of thesis. M., 2010. P. 412—417.
9. On approval of the Forest Code of the RSFSR: Law of the RSFSR dated August 8, 1978 // Bulletin of the SC of the RSFSR. 1978. № 32. Article 847.
10. On putting in power the Forest Code: Decree of the Presidium of the All-Russia Central Executive Committee dated July 25, 1932 // SU. 1923. № 58. Article 564.
11. On approval of the Procedure of putting the lease agreements of the forest plots and contracts for gratuitous use of the forest plots in compliance with the Forest Code of the Russian Federation: Order of the Ministry of natural resources of the RF dated October 4, 2007 No.258 // Russian newspaper. November 21, 2007, No.260. (The present order was considered as forfeited its power by the Order of the RF Ministry of natural resources dated November 29, 2011 No.927).
12. Decree of the Federal arbitration court of the East-Siberian district dated April 15, 2010 on the case No.A78-5141/2009 // SPS Garant, 2014.
13. Bykovsky V. K. Forest law in Russia: textbook for the masters of science. // V. K. Bykovsky; editor-in-chief N. G. Zhavoronkova. M.: Yuright, 2012. 262 p.
14. Babaitseva E. A., Golovchenko V. E. Legal regulation of the nature management in the Russian Federation (civilian aspect) // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. № 3. P. 267—271.
15. Kalinichenko T. G. Legal status of the water-management systems // Agrarian and land law. 2009. № 9. P. 121—128.
16. Sivakov D. O. Water legislation: textbook. M.: Yustitsinform, 2009. 197 p.
17. Anisimov A. P., Kodolova A. V. Hamster and law: theoretical thoughts about the issues of the fauna legislation // New legal thought. 2009. № 1. P. 49—52.
18. Anisimov A. P., Melnikov N.N. Systematic-structural analysis of the categories «target purpose» and «permitted use» in the nature management branches of law // Journal of Russian law. 2013. № 11. P. 27—35.



НАШИ ПАРТНЕРЫ



Контактная информация:
главный редактор Ващенко Александр Николаевич,
моб. тел.: 8-909-384-16-61; 8-902-38-65-549

Адрес редакции научного журнала:
400010, г. Волгоград, ул. Качинцев, 63, каб. 105
E-mail: meon_nauka@mail.ru