



Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 No. 21 «O primeneniі sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narusheniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodopol'zovaniya»; Postanovlenie Prezidiuma Sahalinskogo oblastnogo suda ot 22 iyulya 2011 g. No. 44u-69/11 (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 26, 2015 No. 19 “On Amending Certain Decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation”; Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 18, 2012 No. 21 “On the application by the courts of legislation on liability for violations in the field of environmental protection and nature management”; The decision of the Presidium of the Sakhalin Regional Court of July 22, 2011 No. 44u-69/11). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 No. 21 «O primeneniі sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narusheniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodopol'zovaniya» (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 18, 2012 No. 21 “On the application by the courts of legislation on liability for violations in the field of environmental protection and nature management”). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 26 maya 2015 g. No. 19 «O vnesenii izmenenij v nekotorye postanovleniya Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii» (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 26, 2015 No. 19 “On Amending Certain Decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation”). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

Дата поступления: 02.10.2019

Received: 02.10.2019

УДК 349.41

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

LAND LAW IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

ГИЗЗАТУЛЛИН Равиль Хасанович

доктор юридических наук, профессор кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», г. Уфа, Россия. E-mail: ravil73@mail.ru

GIZZATULLIN Ravil Khasanovich

Doctor of Sciences (Law), Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Bashkir state University”. E-mail: ravil73@mail.ru

В юридической науке имеются позиции о том, что признание частной собственности на землю поставило под сомнение существование земельного права в качестве самостоятельной отрасли российского права. Имеются также и взгляды, не отрицающие самостоятельности земельного права как отрасли, но в соответствии с которыми введение частной собственности на землю и ее признание в качестве недвижимого имущества, находящегося в гражданском обороте, дает основание отнести земельное право к отраслям частного права. Автор статьи, не соглашаясь с подобными взглядами, приводит обоснования, что земельное право, как и прежде, является отраслью рос-

In legal science, there are positions that the recognition of private land ownership has called into question the existence of land law as an independent branch of Russian law. There are also views that do not deny the independence of land law as a branch, but in accordance with them, the introduction of private land ownership and its recognition as immovable property in civil circulation, gives reason to attribute land law to private law branches. The author of the article does not agree with such views and provides justification for the fact that land law, as before, is a branch of Russian law, which has its own subject of legal regulation, and is a branch of



сийского права, имеющей свой собственный предмет правового регулирования, и является отраслью публичного права с отдельными элементами частноправового регулирования.

public law with separate elements of private law regulation.

Ключевые слова: земельное право, земельные отношения, земля, административное право, гражданское право, публичное право, частное право, публичные (общественные) интересы, частные интересы.

Keywords: land law, land relations, land, administrative law, civil law, public law, private law, public (social) interests, private interests.

Является ли Земельное право самостоятельной отраслью? Такая постановка вопроса связана с тем, что в юридической литературе были высказаны, например, следующие суждения и позиции.

«С отменой (Земельным кодексом РСФСР 1991 г.) государственной монополии земельной собственности ... с возрождением представлений о недвижимом имуществе и частной собственности на средства производства, условия самостоятельного существования земельного ... и иных ... правовых подразделений природоресурсной направленности отпали. Вне всякого сомнения, находится тот факт, что в настоящее время отношения принадлежности и перехода прав на перечисленные объекты – это частные имущественные отношения, а значит предмет гражданско-правового регулирования» [1, с. 72-73].

Или, по мнению профессора В.А. Дозорцева, «земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, и основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать» [2, с. 4-5].

Насколько обоснованы такие суждения? В соответствии с общей теорией права система права представляет собой объективное, обусловленное системой регулируемых общественных отношений внутреннее строение совокупности действующих в национальной правовой системе взаимосвязанных и внутренне согласованных правовых норм на определенные структурные элементы – отрасли права, подотрасли, правовые институты [3, с. 992]. При этом, основным критерием деления системы российского права на отрасли является предмет правового регулирования, представляющий собой строго определенную совокупность общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, составляющих предмет регулирования других отраслей права.

Общественные отношения складываются по поводу объекта, в качестве которого выступает то, что подвергается воздействию со стороны субъекта и на что направлена его деятельность.

Земельное право регулирует общественные отношения по поводу земли.

Как отмечает профессор Н.А. Сыродоев, отношения, составляющие предмет земельного права, носят специфический характер, который определяется исключительными особенностями земли [4, с. 4].

Земля, как объект земельных отношений выступают в различном качестве, что предопределяет, в конечном счете, особенности, специфику их правового регулирования.

Земля, во-первых, является неотъемлемым элементом экологической системы, выполняющим свою роль в поддержании экологического равновесия. Во-вторых, как природный объект и природный ресурс земля выполняет функцию удовлетворения экологических потребностей человека, как биологической субстанции. Является основой жизни и деятельности многонационального народа Российской Федерации, выступая в качестве главного средства производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственного базиса для размещения объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и общества, функциони-



рования государства. В этом качестве земля выступает как объект публичного, всеобщего блага (достояния), нуждающегося в организации ее рационального использования и охраны.

С признанием права частной собственности на землю, вовлечением земли в гражданский оборот, предпринимательскую деятельность, земля признана в законодательстве в качестве недвижимой вещи, являющейся объектом права собственности и иных вещных прав. Однако признание земельного участка (согласно ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [5] он также является объектом земельных отношений) в качестве индивидуально определенной вещи, являющимся объектом вещных прав и находящимся в гражданском обороте, не означает, что земельный участок или его часть перестали быть частью земли как природного объекта и природного ресурса, как компонента природной среды и как части публичного блага. Это важнейшее обстоятельство нашло свое отражение в законодательстве, например, через установление обязанностей правообладателей земельными участками по выполнению мероприятий, направленных на достижение целей охраны земель.

Исходя из анализа норм Земельного кодекса РФ, профессор О.И. Крассов выделяет несколько видов общественных отношений, составляющих предмет земельного права: отношения, возникающие по поводу использования и охраны земли как объекта природы и природного ресурса; отношения по поводу земельных участков и их частей, являющихся недвижимостью и объектами права собственности и иных земельных прав; земельные отношения организационного характера; земельные отношения, возникающие в связи с использованием земель для передвижения людей [6, с. 21-32].

Если проанализировать содержание правового регулирования указанных общественных отношений, то очевидным становится то, что в основном оно осуществляется нормами земельного права.

Охрана и рациональное использование земель реализуется главным образом в рамках государственного управления, на основе административно-правового метода регулирования. При этом общественные отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой ими в процессе государственного управления, выступают в качестве предмета административного права [7, с. 21]. В этом смысле, общественные земельные отношения, складывающиеся по поводу охраны земель и рационального их использования, в которых присутствуют органы исполнительной власти действительно можно отнести к сфере регулирования административного права. Но тогда, встает вопрос о самостоятельности и многих других отраслей российского права: экологического, финансового, таможенного и др. Однако, как отмечает профессор Ю.М. Козлов наличие в общественном отношении субъекта исполнительной власти не всегда служит достаточным основанием для его безоговорочного включения в предмет административного права, поскольку органы исполнительной власти нередко совершают действия, которые не регламентируются в административном праве [8, с. 48]. Вполне очевидно, что значительная часть действий, совершаемых органами исполнительной власти в рамках охраны и рационального использования земель, регулируются нормами земельного, а не административного права. Именно в земельном праве и законодательстве устанавливаются категории земель в зависимости от их целевого назначения, что обуславливает особенности режима их использования и охраны. В нормах земельного, а не административного права определяются цели и содержание охраны земель, содержатся специфические меры, направленные на предотвращение и ликвидацию загрязнения земель и почв, их истощение, деградацию, порчу, обеспечение рационального использования, восстановление плодородия почв (рекультивация, мелиорация и консервация и др.), устанавливаются обязанности правообладателей земельных участков.

Отношения по поводу земельных участков и их частей, являющихся недвижимостью и объектами права собственности и иных земельных прав, в основном также урегулированы в земельном, а не гражданском праве. Это вытекает из анализа содержания гражданского и зе-



мельного законодательства. Гражданское законодательство устанавливает общие положения права собственности и иных вещных прав на землю. Детальное же регулирование, указанных отношений, осуществляется в рамках Земельного кодекса РФ, Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [9], в которых определяется, какие земельные участки находятся в федеральной собственности, собственности субъектов федерации, муниципальной собственности, устанавливается специфика оборота земельных участков, возникновения и прекращения прав на землю. Такая специфика проявляется: в установлении перечня земельных участков изъятых или ограниченных в обороте; в рамках регулирования предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам в собственность, аренду и т.д.; в определении перечня случаев изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и его порядка; определения перечня прав и обязанностей собственников и иных правообладателей земельных участков и т.д.).

Земельные отношения организационного характера, также самым тесным образом связаны с административным правом, поскольку в них участвуют органы исполнительной власти ввиду того, что в рамках организационных отношений применяются особые правовые меры государственного регулирования. Однако, как и в случае с отношениями по использованию и охране земель как природного объекта и природного ресурса, отношения по поводу мониторинга земель, землеустройства, государственного кадастрового учета земельных участков, государственного земельного надзора, резервирования земель, регулируются в основном специальными «земельными» нормативными правовыми актами – Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» [10], Постановление Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» [11] и др.

Еще одна разновидность земельных отношений – отношения, возникающие в связи с использованием земель для передвижения людей. Очевидно, что без свободного передвижения по земле жизнь людей была бы невозможной. В теории земельного права такое использование земель рассматривается, как право общего землепользования, т.е. права направленного на удовлетворение естественных потребностей человека, не преследующих цели извлечения экономической выгоды и не связанных с оказанием воздействия на землю. Такое право возникает непосредственно из закона, не требует специального разрешения¹ и является бесплатным. Регулирование этих отношений носит комплексный характер. Общие положения содержатся в ст. 262 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Часть первая) [12] согласно которой граждане наделены правом свободного нахождения на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В отличие от ГК РФ Земельный кодекс РФ использует понятие «земельные участки общего пользования». Согласно п. 12 ст. 85 это земельные участки занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами и другими объектами. Кроме того, ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [13] закрепляет право граждан свободного пребывания в лесах, за исключением случаев предусмотренных законодательством (например, оно может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях особо охраняемых природных территорий, землях обороны и безопасности). Соответственно, согласно Лесному кодексу РФ земли лесного фонда, как правило, являются общедоступными. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ [14] устанавливает, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности являются общедоступными (граждане имеют право бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд), что автоматически предполагает общедоступность земель водного фонда.



Вполне очевидно, вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что земельное право имеет собственный предмет правового регулирования, а именно общественные земельные отношения, характеризующиеся специфическим характером, обусловленным особенностями их объекта, регулируемые преимущественно нормами земельного, а не иных отраслей права. Как следствие земельное право является самостоятельной отраслью.

Другое дело, что общественные земельные отношения регулируются не только нормами самого земельного права, но и иных отраслей – конституционного, административного, экологического (природоохранного), природоресурсного, гражданского и др. Данное обстоятельство означает, что земельное право является комплексной отраслью права, но оно не является основанием для столь категоричных утверждений, которые были приведены выше.

Земельное право – публичная или частная отрасль права? Официальная юридическая доктрина советского периода отвергала идею о разделении права на публичное и частное, поскольку это не соответствовало природе нового строя, провозгласившего отмену частной собственности и приоритет общественной (прежде всего государственной) собственности [3, с. 464].

С признанием частной собственности и переходом России к рыночной экономике в юридической науке была возрождено деление системы права на публичное и частное.

Анализ литературы по общей теории права показывает, что отдельные авторы при рассмотрении вопроса о системе российского права относят земельное право к отраслям частного права [15, с. 361].

Насколько обоснованно включение земельного права в систему частного права? Что бы дать ответ на этот вопрос, прежде всего, обратимся к вопросу о сущности публичного и частного права. При этом сразу обратим внимание, что в литературе делается оговорка, что нет абсолютной публично-правовой или частноправовой отрасли, поскольку в каждой отрасли можно обнаружить в большей или меньшей степени наличие элементов характерных для обеих отраслей права.

Публичное право характеризуется тем, что его нормы направлены на защиту публичного (всеобщего) блага, общественных, в том числе государственных интересов. В регулируемых нормами публичного права в общественных отношениях обязательно участие публичных органов (государственных или муниципальных). При этом они выступают носителями государственно-властных полномочий, и соответственно правовое положение участников общественных отношений выстраивается на основе принципа «власти и подчинения». Публичное право характеризуется также и тем, что регулирование общественных отношений строится на основе императивных норм, устанавливающих требования и правила, исключающие автономию поведения субъекта правоотношения.

Совершенно иными характеристиками обладает частное право. Оно нацелено на защиту частных (имущественных) интересов. Субъекты частного права равноправны в отношениях между собой. Они обладают свободой выбора поведения, самостоятельно определяют для себя, использовать предоставленные им права или воздержаться от совершения действий и т.д. В сфере частного права государство не определяет содержание принимаемых правовых решений. Оно лишь охраняет и обеспечивает то, что по взаимной договоренности решили субъекты права. Государство, его органы и должностные лица могут быть субъектами правоотношений в сфере частного права. Однако они выступают там не в качестве носителей государственно-властных полномочий, а как равноправные контрагенты, заключающие договоры и сделки на основе свободного волеизъявления [3, с. 471]. Сущность частного права выражена в его принципах – независимости и автономии личности, признании защиты права частной собственности, свободы договора [16, с. 240].

По мнению профессора В.И. Гоймана земельное право перешло под «юрисдикцию» частного права, поскольку на характер земельного права принципиально повлияло изменение



форм собственности [16, с. 242]. Безусловно, признание частной собственности на землю, вовлечение земли в гражданский оборот повлияло на содержание правового регулирования земельных отношений.²

Очевидно, что при оценке сущности земельного права с точки зрения его отнесения к частному или публичному праву, главным является не факт признания частной собственности на землю и ее вовлечение в гражданский оборот, а то, что выступает в качестве объекта регулируемых нормами земельного права общественных отношений, какие интересы (частные или публичные) положены в основу правового регулирования земельных отношений, кто выступает в земельных правоотношениях в качестве субъектов, и какие методы превалируют в них (административно-правовые или гражданско-правовые).

Как было указано в первой части нашей статьи, общественные отношения, регулируемые нормами земельного права, складываются по поводу земли являющейся в силу своих особых характеристик публичным благом (достоянием многонационального народа России). Одновременно с этим земля выступает как недвижимое имущество и как объект вещных прав. Специфический статус объекта земельных отношений дает основание говорить о том, что в этих отношениях присутствуют как публичные, так и частные интересы. Возникает вопрос. Какие из названных интересов преобладают в правовом регулировании земельных отношений? Или в их регулировании обеспечивается баланс интересов?

Если проанализировать содержание принципов, на которых основывается земельное законодательство, то одни из них устанавливают приоритет публичных интересов. Другие, ориентированы на обеспечение баланса публичных и частных интересов, что, по мнению профессора О.И. Крассова, актуально в условиях существующей частной собственности на землю [6, с. 41]. Но, ни один принцип земельного законодательства не устанавливает приоритет частных (имущественных) интересов, что является вполне логичным. Земля – это, прежде всего, природный объект и природный ресурс, обеспечивающий, в первую очередь, публичные (общественные) интересы. Обратим внимание, что так называемый баланс публичных и частных интересов не означает их паритетность в земельных отношениях. Вернее вести речь не о балансе, а об установлении в законодательстве гарантий соблюдения законных интересов частных собственников и землепользователей при обеспечении публичных интересов. Например, закрепление в Земельном кодексе положения о возмещении рыночной стоимости земельного участка при его изъятии для государственных или муниципальных нужд.

Практически всегда в земельных отношениях (к какой бы из указанных ранее группе отношений они не относились) одной из сторон выступают органы публичной власти или их должностные лица. Это предопределяет, что правовое положение участников земельных правоотношений неравнозначно. Иначе говоря, земельные правоотношения, как правило, выстраиваются на основе власти и подчинения. Более того, неравнозначен правовой статус и самих пользователей земельными участками (собственники, арендаторы, землевладельцы). Поскольку одно лицо может быть собственником земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, а другое собственником земельного участка из земель населенных пунктов, отнесенного к соответствующей территориальной зоне с установленным параметром разрешенного использования. На регулируемые нормами земельного права отношения оказывается в подавляющем большинстве случаев императивный способ правового воздействия. Земельное право содержит большое количество предписаний, требований, условий, обязанностей, которые предопределяют минимальную автономность собственников и пользователей земельных участков. Право частной собственности на землю не является абсолютным. Свобода собственника по реализации своих правомочий весьма существенно ограничена публичными интересами. Так, правомочие пользования ограничено целевым назначением земель. Названное правомочие может быть ограничено и через механизм резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.



Таким образом, в земельном праве преобладают публичные интересы, обуславливающие преимущественно публично-правовой способ регулирования земельных отношений. Соответственно земельное право является отраслью публичного права с элементами частного права регулирования.

Примечания

¹ Из этого общего правила есть исключения, например, в отдельных случаях для обеспечения права граждан на свободный доступ к общедоступному поверхностному водному объекту требуется установление публичного сервитута.

² Обратим внимание. Подавляющая часть земельного фонда России находится в публичной собственности. Так по состоянию на 1 января 2018 года в государственной и муниципальной собственности находилось 92,2 % земельного фонда страны. Соответственно 7,8% приходится на земли, находящиеся в частной собственности (См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году. С. 42. // <https://rosreestr.ru> (дата обращения: 23.10. 2019). Также обратим внимание, что на протяжении длительного периода названные цифры остаются на одном уровне, о чем свидетельствуют аналогичные доклады за предыдущие годы. Очевидно, что в обозримой, да и в отдаленной перспективе такое соотношение земель, находящихся в публичной и частной собственности, если и изменится, то незначительно. Для этого есть и соответствующие правовые основания. В соответствии с законодательством доля земель, которые признаны, находящимися в публичной собственности в соответствии с федеральными законами, является подавляющей. Например, только земли лесного фонда (федеральная собственность) составляют 65,8 % от всего земельного фонда. Более того, за 2017 г. площадь земель данной категории даже увеличилась и в основном за счет перевода лесопокрытых земель сельскохозяйственного назначения. (См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году. С. 7, 24. // <https://rosreestr.ru> (дата обращения: 23.10. 2019). Перевод же земель лесного фонда в земли населенных пунктов и земли промышленности и иного специального назначения, может способствовать увеличению доли земель, находящихся в частной собственности в очень незначительной части. Единственный значимый ресурс для увеличения доли частных земель – это земли сельскохозяйственного назначения. Однако и они не смогут существенно повлиять на существующее положение дел.

Библиографические ссылки

1. Белов В.А. Гражданское право. Т. 1. Общая часть. Введение в гражданское право : учебник для бакалавриата и магистратуры. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2014. Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.
2. Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе // Астраханский вестник экологического образования. № 1 (23). 2013.
3. Теория государства и права : учебник / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев ; под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2011.
4. Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций : учебное пособие. М. : Проспект, 2011.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сент. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 окт. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147.
6. Крассов О.И. Земельное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2014.
7. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М. : Юристъ, 2001.
8. Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2005.
9. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 июня 2002 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3018.



10. О землеустройстве: федер. закон Рос. Федерации от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 6 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26, ст. 2582.
11. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: postan. Правит. Рос. Федерации от 02 янв. 2015 г. № 1 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2, ст. 514.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 окт. 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.
13. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 нояб. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 нояб. 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50, ст. 5278.
14. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 12 апр. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 12 мая 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23, ст. 2381.
15. Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М. : ИНФРА-М, 2006.
16. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2007.

References

1. Belov V.A. *Grazhdanskoye pravo. T. 1. Obshchaya chast'. Vvedeniye v grazhdanskoye pravo (The general part. Introduction to civil law), uchebnik dlya bakalavriata i magistratury, 3-ye izd., pererab. i dop.* Moscow, Izdatel'stvo Yurayt, 2014. Seriya, Bakalavr i magistr, Akademicheskiy kurs.
2. Brinchuk M.M. *Ekologicheskoye pravo v pravovoy sisteme (Environmental law in legal system), Astrakhanskiy vestnik ekologicheskogo obrazovaniya*, No. 1 (23), 2013.
3. *Teoriya gosudarstva i prava (Theory of state and law), uchebnik*, A.S. Pigolkin, A.N. Golovistikova, Yu.A. Dmitriyev, pod red. A.S. Pigolkina, Yu.A. Dmitriyeva, 2-ye izd. pererab. i dop., Moscow, Izdatel'stvo Yurayt, 2011.
4. Syrodoyev N.A. *Zemel'noye pravo. Kurs lektsiy (Land law. Lecture course: study guide), uchebnoye posobiye.* Moscow, Prospekt, 2011.
5. *Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2001 g. No. 136-FZ (The Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001 No. 136-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28 sent. 2001 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10 okt. 2001 g., Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2001, No. 44, st. 4147.
6. Krassov O.I. *Zemel'noye pravo (Land law), uchebnik, 4-ye izd., pererab. i dop.*, Moscow, Norma, Infra-M, 2014.
7. *Yuridicheskaya entsiklopediya (Legal Encyclopedia), otv. red. B.N. Topornin*, Moscow, Yurist", 2001.
8. Kozlov Yu.M. *Administrativnoye pravo (Administrative law), uchebnik*, Moscow, Yurist", 2005.
9. *Ob oborote zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. No. 101-FZ (On the turnover of agricultural land: Federal law of RF of July 24, 2002 No. 101-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26 iyunya 2002 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10 iyulya 2002 g., Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 30, st. 3018.
10. О землеустройстве: федер. закон Рос. Федерации от 18 июня 2001 г. No. 78-FZ (On land management: Federal law of RF of June 18, 2001 No. 78-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24 maya 2001 g.: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 6 iyunya 2001 g., *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2001, No. 26, st. 2582.
11. *Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom zemel'nom nadzore: postan. Pravit. Ros. Federatsii ot 02 yanv. 2015 g. No. 1 (On approval of the Regulation on state land supervision: Ruling of the Government of the Russian Federation from January 02 2015, No. 1), Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2015, No. 2, st. 514.
12. *Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii. Chast' pervaya ot 30 noyabrya 1994 g. No. 51-FZ (Civil Code of the Russian Federation. Part One of November 30, 1994 No. 51-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21 okt. 1994 g., Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 1994, No. 32, st. 3301.



13. Lesnoy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 4 dekabrya 2006 g. No. 200-FZ (Forest Code of the Russian Federation of December 4, 2006 No. 200-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 8 noyab. 2006 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24 noyab. 2006 g., *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 50, st. 5278.
14. Vodnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 3 iyunya 2006 g. No. 74-FZ (The Water Code of the Russian Federation of June 3, 2006 No. 74-FZ), prinyat Gos. Dumoy Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12 apr. 2006 g., odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 12 maya 2006 g., *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 23, st. 2381.
15. Chervonyuk V.I. *Teoriya gosudarstva i prava* (Theory of state and law), uchebник, Moscow, INFRA-M, 2006.
16. *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* (General theory of law and tstate), uchebник, pod red. V.V. Lazareva, 4-ye izd., pererab. i dop., Moscow, Yurist", 2007.

Дата поступления: 11.10.2019

Received: 11.10.2019

УДК 349. 6

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**LEGAL REGULATION OF THE
POWERS OF LOCAL SELF-
GOVERNMENTS TO ENSURE
ENVIRONMENTAL SAFETY**

УСМАНОВА Резида Минияровна

*доктор юридических наук, декан юридического факультета Стерлитамакского филиала БашГУ г. Стерлитамак, Россия.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru*

USMANOVA Rezida Miniyrovna

*Doctor of Law, Dean of the Law Faculty of the Sterlitamak Branch of the Bashkir State University, Sterlitamak, Russia.
E-mail: rezidausmanova@yandex.ru*

В статье раскрываются полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности. Данные полномочия органами местного самоуправления исполняются в соответствии с принципом обязательного участия органов местного самоуправления в охране окружающей среды. Автор приходит к выводу, что органы местного самоуправления не могут быть отстранены от полномочий в этой области, не могут отказаться от соответствующих прав и обязанностей. Для решения задач в области обеспечения экологической безопасности принимаются различные муниципальные правовые акты, среди которых особая роль отводится муниципальным программам по охране окружающей среды, которые являются одним из основных инструментов реализации Стратегии экологической безопасности РФ. В статье проведен анализ ряда из них, в которых обозначаются различные мероприятия по обеспе-

The paper reveals the powers of local self-governments to ensure environmental safety. These powers are exercised by local governments in accordance with the principle of mandatory participation of local self-governments in environmental protection. The author concludes that local self-governments cannot be removed from their powers in this area; they cannot renounce their respective rights and obligations. In order to solve problems in the field of environmental safety, various municipal legal acts are adopted, among which a special role is given to municipal programs for environmental protection, which are one of the main tools for the implementation of the Environmental Safety Strategy of the Russian Federation. The paper analyzes a number of them, which indicate various measures to ensure the quality of water, air, environmental education and upbringing. At the same time, violations in implementation of these programs revealed by