

А. И. Охрименко, Л. И. Троицкая

**ОЦЕНКА ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ И ОБЕСПЕЧЕНИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

А. И. Охрименко, Л. И. Троицкая

**ОЦЕНКА ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ И ОБЕСПЕЧЕНИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 332.1
ББК 65.22
О-92

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты д-р экон. наук, проф. О. В. Грушина
д-р экон. наук, проф. И. В. Цвигун

Охрименко А. И.

О-92 Оценка проектных решений в использовании земельных ресурсов и обеспечении экономической безопасности региона / А. И. Охрименко, Л. И. Троицкая. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 146 с.

ISBN 978-5-7253-2983-4

В монографии обсуждаются проблемы создания эффективного комплекса управления земельными ресурсами региона, их рационального использования. Также рассматриваются вопросы обеспечения экологической безопасности региона, создания инновационных моделей и форм охраны окружающей среды, таких как экологическое страхование. Прослеживаются закономерности эволюции таких систем и их адаптации. Предлагаются направления развития законодательной деятельности региональных властей, их практической работы по повышению экономической эффективности использования земельных и других природных ресурсов региона.

Для научных работников, преподавателей, студентов, всех, кто интересуется проблемами управления земельными и иными природными ресурсами, их рационального использования и охраны.

УДК 332.1
ББК 65.22

ISBN 978-5-7253-2983-4

© Охрименко А. И., Троицкая Л. И., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Общая характеристика решений в использовании земельных ресурсов	9
1.1. Этапы формирования частной собственности на землю и ее современные ограничения	9
1.2. Цели и задачи земельной политики государства	27
1.3. Рациональное использование земельных ресурсов	33
1.4. Реформирование землеустройства и формирование рынка землеустроительных и кадастровых работ	43
2. Региональная земельная политика	50
2.1. Реализация региональной государственной политики в учете, распределении и использовании земельных ресурсов	50
2.2. Современные технологии использования природных ресурсов при реализации региональных инфраструктурных проектов.....	61
2.3. Критерии качественного состояния регионального земельного фонда ...	67
2.4. Оценка проектных решений по использованию земель отдельных категорий и территориальных зон.....	76
3. Обеспечение экологической безопасности региона	84
3.1. Общая характеристика экологического регулирования.....	84
3.2. Региональная политика в сфере экологического страхования.....	90
4. Выводы исследования оценки проектных решений	110
4.1. Моделирование эколого-экономических систем.....	110
4.2. Апробация прогрессивных систем землепользования с учетом страховых затрат.....	113
4.3. Результаты оценки проектных решений.....	118
Заключение.....	123
Список сокращений.....	126
Список использованной литературы.....	127

ВВЕДЕНИЕ

В данной работе по теме «Оценка проектных решений в использовании земельных ресурсов и обеспечении экологической безопасности региона» будет проведено исследование, актуальность которого в настоящее время, время становления нового земельного строя, формирования равноправных договорных отношений, предметом которых являются земельные участки, является несомненной. Говоря о становлении новых земельных отношений, необходимо понимать, что эти отношения не устанавливаются сразу и одновременно одним актом одобрения государственной власти, а их становление осуществляется через прохождение ряда этапов, каждый из которых закрепляется соответствующим нормативно-правовым актом, включая и Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ).

Даже в настоящее время, после прохождения ряда последовательных этапов, все цели земельной реформы не достигнуты, а частная собственность на землю в значительной мере остается лишь пустой декларацией. Однако, несмотря на это, процесс формирования частной собственности на землю, что является основным содержанием нового земельного строя, идет достаточно эффективно, и показатели этой эффективности проявляются в результатах использования земельных ресурсов на примере конкретного региона. В данной работе будет проведена оценка проектных решений в использовании земельных ресурсов Иркутской области, т. е. под регионом будет пониматься, прежде всего, Иркутская область.

Кроме того, в этом исследовании будут рассмотрены вопросы становления, функционирования, дальнейших перспектив развития рынка земли и частной собственности на землю как необходимой, за редким исключением, составляющей этого рынка, его роли в экономическом развитии, а также доступу предпринимателей к такому фактору производства, как земля, роль этого фактора в реализации инвестиционных проектов. Также будет рассмотрено столкновение интересов инвесторов и застройщиков как лиц, реализующих данные проекты, и интересов собственников, землевладельцев, землепользователей земельных участков, на которых производится строительство или эксплуатация объектов инфраструктуры, т. е. автомобильных дорог, железнодорожных линий, магистральных трубопроводов, а также линий электропередач и других линейных объектов.

Дело в том, что человечество, еще на заре своего появления, разрабатывало и реализовывало масштабные проекты развития инфраструктуры, будь то дороги в Древнем Египте и Вавилоне, строительство Великой Китайской Стены, это уникальное сооружение являлось и дорогой и мощным оборонительным сооружением, и местом дислокации войск. Однако нас интересуют не подобные государственные проекты (типа БАМ, Беломорканал в нашей стране), а инвестиционные проекты частного бизнеса, пусть и с участием государства. Причем такие проекты, связанные с возведением линейных объектов, имеют важное инфра-

структурное значение, с одной стороны, с другой стороны, эти объекты размещаются на земельных участках различных форм собственности и проходят через десятки и сотни земельных участков.

Полноценный рынок земли возможен только при наличии частной собственности на землю. Марксистская наука связывала установление частной собственности на средства производства и происхождение государства, соответственно, частная собственность, по мнению марксистов, предшествовала появлению государства и являлась причиной его создания [130, с. 215]. Государство создавалось как аппарат подавления эксплуатируемых классов, не обладавших этой собственностью, и обеспечения ее неприкосновенности [122, с. 68]. Как видится, основная ошибка марксистского подхода состоит в том, что наличие частной собственности на средства производства, прежде всего землю, предполагает существование рынка средств производства, рынка земли. Говорить о существовании рынка земли как на заре происхождения государства, так и в более поздние периоды вне рамок европейской цивилизации нельзя. Восточный тип развития общества и государства вообще не предполагает частной собственности на землю и рынка земли, что признавала даже марксистская наука [130, с. 221]. Даже сегодня такая динамично развивающаяся и оказывающая огромное влияние на развитие мировой экономики страна, как Китай, не имеет частной собственности на землю в европейском понимании. Однако говорить об отсутствии рынка земли в современном Китае также нельзя. Но об этом речь пойдет позднее.

История экономического развития нашего региона неразрывно связана с развитием транспортной и энергетической инфраструктуры. Это касается любого региона, но для Иркутской области, вследствие значительной удаленности от центра, наличия огромной малозаселенной территории и особого географического положения (Иркутск – середина Земли), это особенно актуально. Развитие транспортной инфраструктуры, строительство железнодорожных линий, автомобильных дорог, линий электропередач, а, в последствии и трубопроводного транспорта в нашем регионе, являлось следствием индустриального развития нашей страны в целом, где Иркутская область с одной стороны выступала важнейшим сырьевым ресурсом, а с другой – регионом, транспортная инфраструктура которого имеет ярко выраженный «транзитный» характер, когда регион используется как перевалочная база для движения с запада на восток и наоборот.

Помимо этого, не менее важные вопросы, которые будут рассмотрены в настоящем исследовании касаются обеспечения экологической безопасности региона, создания действенных средств охраны окружающей природной среды не только в рамках региона, но и в масштабах всей страны. Именно таким эффективным средством обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей природной среды является экологическое страхование, о котором пойдет речь в монографии.

Объектом исследования является весь комплекс организационных, экономических отношений, связанных с владением, использованием и распоряжением федеральными и региональными земельными ресурсами, их управлением, обеспечением экономической безопасности на уровне региона.

Предметом исследования выступают конкретная организационная, управленческая деятельность по управлению земельными ресурсами региона, вопросы повышения ее эффективности, формирование рынка земли на уровне региона, применение таких современных форм обеспечения экологической безопасности, как страхование экологической ответственности, апробирование этих форм на региональном уровне.

Представляется, что целью земельной политики государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне, является повышение экономической эффективности рационального использования земельных ресурсов. Соответственно целью данного научного исследования является выявление и научное обоснование средств повышения экономической эффективности рационального использования земельных ресурсов. Соответственно, оценка проектных решений по управлению земельными ресурсами региона, должна основываться, прежде всего, на соответствии данных решений, а также их последствий критерием экономической эффективности, рационального использования природных ресурсов, включая земельные, охраны окружающей среды.

Задачи исследования позволяют достичь цели исследования. Условно все задачи можно разбить на несколько групп.

Статистические (практические). На основании статистических данных практической деятельности необходимо обосновать цель исследования и доказать необходимость ее достижения. Так, по данным Росстата, введение изменений в земельное законодательство привело к тому, что на линейные объекты перестали выдаваться разрешения на строительство, работы выполняются на основании разрешений на земляные работы, что в свою очередь снимает многие проблемы и значительно сокращает сроки работ [226]. Это говорит о том, что необходимо избавляться от чрезмерной государственной регламентации предпринимательской деятельности, если это не представляет опасность для человека и окружающей среды.

Экономические. Необходимо обосновать экономическую эффективность заявленных целей. Например, доступ к земельным участкам при строительстве нефтепровода в Германии обходится примерно 5 % от стоимости строительства, а в России 15 % [84]. При этом средняя рыночная стоимость на землю в Германии (с учетом географического, климатического, инфраструктурного положения) в несколько раз выше, чем в России. Таким образом, реализация целей исследования, позволит сократить экономические издержки многих значимых инвестиционных проектов на порядок.

Также в работе необходимо разработать другие средства эффективного управления земельными ресурсами и другими объектами недвижимости, которые благотворно скажутся на всех уровнях бюджетной системы, в первую очередь позволят пополнить региональный бюджет.

Экологические. Экономическая эффективность хозяйствования на земле отнюдь не исключает, а предполагает строгое соблюдение основных экологических требований, рационального использования земли. Причем, чем более длительный период хозяйственного использования мы берем, тем более четко соблюдается данное правило. Но, даже в результате краткосрочной эксплуатации

земли с нарушением всех экологических нормативов, снятием почвенного слоя, отсутствием рекультивации и т. д., такое использование может дать только кажущийся экономический эффект, который неизбежно нивелируется снижением рыночной стоимости земельного участка, необходимостью восстановления его первоначального состояния, применением мер ответственности и др.

Таким образом, необходимо разработать комплекс природоохранных мероприятий на уровне региона, включая меры по охране земли, почвенного слоя, издать соответствующие нормативные документы, а также предусмотреть меры для реализации этих документов, источники финансовых средств, необходимых для этого.

Градостроительные. При управлении земельными ресурсами возникает множество вопросов, связанных с градостроительным регулированием. Например, основные проблемы связаны с предоставлением земельных участков под линейные объекты вне населенных пунктов (получить проблематично, но возможно). В населенных же пунктах главное правило территориального планирования «один объект – один земельный участок» реализовать в принципе невозможно, вследствие того, что на каждом земельном участке располагается значительное количество разнообразных линейных объектов, в том числе на разных уровнях (подземных, надземных и наземных). Здесь необходимо формировать «инженерные коридоры» на основе правил о публичном сервитуте.

Градостроительное регулирование на региональном уровне необходимо оптимизировать для решения вопросов эффективного управления земельными ресурсами. Учитывая, что федеральное законодательство в отношении градостроительной деятельности за последние годы было значительно усовершенствовано, на региональном уровне все же сохранилась возможность для осуществления собственного правового регулирования.

Юридические. Для решения вышеуказанных проблем необходимо разработать рекомендации по устранению коллизий и пробелов в законодательстве, отмене устаревших актов. Например, в сфере отвода земель для строительства магистральных трубопроводов действуют Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов от 12 июня 1973 г. [67], в которых установлено право временного (краткосрочного) пользования земельным участком для строительства, не предусмотренное современным российским законодательством.

Необходимо модернизировать конструкцию сервитута, «запустить механизм» договорных отношений между хозяйствующим субъектом и органом публичной власти. Кроме того, необходимо усилить законотворческую деятельность региональных органов власти, используя, возможности, предоставленные Конституцией и законодательством РФ, сделать Иркутск основным центром принятия решений в отношении земельных ресурсов региона, применения новых форм обеспечения экологической безопасности.

Исследование базируется на методологической основе, которая включает значительное количество общенаучных и специальных методов исследования экономических и социальных явлений, включая градостроительные, землеустроительные, кадастровые процессы, облеченные в правовую форму. Определяю-

шим научным методом методологии данного исследования выступает диалектический метод, который позволяет рассматривать и анализировать все процессы и явления, входящие в объект исследования, и составляющие предмет исследования, в их совокупной взаимосвязи, диалектическом единстве.

В качестве теоретической основы исследования выступили научные разработки, теоретические выкладки, результаты научных исследований различных спектров экономической и юридической действительности (в основе которой лежат природоресурсные и природоохранные отношения) советских, российских и зарубежных ученых.

При проведении исследования было использовано значительное количество материала из судебной практики, практики землепользования, составившего нормативную и эмпирическую базу исследования, включившую в себя помимо Конституции РФ, федерального законодательства, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных министерств и ведомств, региональное законодательство, отдельные решения судебных инстанций, особенности предоставления и пользования земельными участками в России и за рубежом.

В настоящем исследовании использовались работы: И. Ансоффа, С. А. Астафьева, В. С. Арутюнова, М. Л. Багайникова, Л. П. Бадилиной, Э. В. Батоевой, О. В. Батуриной, Л. Н. Батяновой, Б. М. Бедина, Е. Ю. Богомоловой, Е. В. Болданова, М. В. Бочарова, Л. В. Брезгиной, В. А. Бубнова, А. А. Варламова, В. Р. Венчиковой, Т. В. Виноградовой, Г. А. Волкова, А. А. Гавва, С. Н. Глазачева, Л. В. Горбуновой, О. В. Грушиной, Е. С. Евдокимовой, Е. В. Ершовой, М. С. Жилкиной, С. И. Завалишина, В. С. Занадворова, М. А. Заказчиковой, Е. В. Золотаревой, Я. Н. Ишутина, Р. С. Каплана, К. И. Киселевой, Е. В. Клевцова, К. М. Клокова, Н. Ю. Ковалевской, В. М. Константинова, И. С. Кородюка, Т. С. Кремлева, Ю. А. Кривопуско, Н. В. Кузнецовой, О. В. Леоновой, С. А. Липски, И. А. Лунегова, М. В. Матвеевой, А. И. Михайлушкина, А. В. Молчанова, Т. Я. Нернисян, А. Г. Нецветаевой, А. В. Новикова, И. Б. Новицкого, Т. Ю. Паниной, Д. В. Пахомова, В. В. Пименова, П. А. Политахина, В. Ф. Протасова, В. В. Путина, А. В. Родионова, Г. Д. Русецкой, Т. В. Светник, А. В. Соколова, А. Б. Сулягиной, А. П. Суходолова, О. В. Тетериной, И. В. Тихоновой, С. Е. Трофимова, Хань Линьфэй, Л. А. Харнахоевой, Т. И. Хитровой, Г. В. Хомкалова, Т. А. Хоружай, Н. С. Хохловой, Т. В. Цихан, А. П. Чевычелова, О. В. Чубарец, П. Г. Швалова, С. А. Шемякина, П. Д. Шимко, С. Е. Шипициной, И. Ю. Швец, А. Г. Шмаль.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕШЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

1.1. Этапы формирования частной собственности на землю и ее современные ограничения

В постперестроечной России, начало независимости которой принято считать со дня принятия Декларации о государственном суверенитете РФ 12 июня 1990 г., процесс формирования нового государственного земельного строя, включающего восстановление института частной собственности на землю, создания рынка земли, после семидесяти пяти лет господства государственной собственности на землю, можно разделить на следующие этапы.

Первый этап – это этап запуска земельных преобразований, старт земельной реформы в Российской Федерации, начало которой было положено двумя законами, изданными в ноябре 1990 г., но вступившими в силу с 1 января 1991 г. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» [44] и Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР» [43], согласно которому земельные участки могли находиться в частной, государственной, муниципальной собственности и собственности общественных объединений (организаций) или предоставляться во владение и пользование гражданину, юридическому лицу, публичным образованиям в соответствии с Земельным кодексом РСФСР, законодательными актами России и входящих в нее республик [9, ст. 6]. Тогда были проведены земельные преобразования, сопровождающиеся принятием ряда законов и подзаконных актов, обеспечивающих правовое регулирование новых земельных отношений. В этот период реформирование земельных отношений осуществлялось закреплением за местными Советами народных депутатов прав по распоряжению землей, уточнение административных границ, выявление потребности в земле граждан, предприятий и организаций, создание фондов перераспределения земель, установка ставок земельного налога и цены земли.

Второй этап, продолжавшийся до принятия Конституции России, характерен тем, что помимо принятия закона, проходила активная законотворческая деятельность Президента РФ. В декабре 1992 г. был введен в действие Закон «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства», в соответствии с которым, была признана возможность рыночного оборота земельных участков, поскольку было разрешено осуществлять куплю-продажу земли. Президентом РФ были приняты ряд указов, такие как Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» [52] и Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» [51].

Третий этап – закрепление частной собственности на землю Конституцией РФ 12 декабря 1993 г. [1]. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В силу ч. 1 ст. 36 граждане, их объ-

единения вправе иметь в частной собственности землю. Несмотря на прогрессивность большинства конституционных норм, Конституция заложила ряд противоречий федерального и регионального законодательств относительно вопросов распоряжения землей. Правовой основой возникающих противоречий федерального и регионального законодательства послужила ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами были отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [93, с. 84].

Противоречие заключается в том, что, с одной стороны, в силу ст. 9 Конституции РФ земля является общенародным достоянием, чем обосновывалась отмена частной собственности на землю в советское время, а с другой – земля в виде земельного участка может находиться в частной собственности. Причем вопросы земельного законодательства относятся к предмету совместного ведения, а вопросы гражданского законодательства к исключительному ведению РФ [90, с. 132]. Вместе с тем принятая на следующем этапе часть первая Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) [3] предусматривала необходимость принятия специальных законов, регулирующих оборот земельных участков, так п. 3 ст. 129 ГК РФ ввел принцип специальной оборотоспособности земельных участков, согласно которому данный оборот фактически исключался из сферы гражданско-правового регулирования [93, с. 39].

Четвертый этап становления частной собственности на землю – законодательное закрепление понятия объектов недвижимости или недвижимого имущества, основой которого является земельный участок, статьей 130 ГК РФ, а также права частной собственности на земельный участок, частью первой ГК РФ, главой 17 «Право собственности и другие вещные права на землю». До этого момента статьи Конституции, провозглашавшие частную собственность на землю, в значительной мере оставались лишь пустой декларацией.

Пятый этап – создание системы государственной регистрации прав собственности граждан на земельные участки, предоставленных до введения в действие Земельного кодекса РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства на праве собственности, права наследуемого владения, права постоянного (бессрочного) пользования установленного Федеральным законом от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [37, ст. 25.2] и последующее принятие Федерального закона «О садовых, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в 1998 г., предоставлявшего садовые, огороднические и дачные земельные участки в собственность [35].

Необходимо отметить, что данные нормативные акты, введившие достаточное урезанное право частной собственности, на данном этапе развития института земельной собственности были весьма прогрессивными.

Шестой этап – законодательное закрепление частной собственности на землю в Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ) от 25 октября 2001 г. [4]. Именно

с момента принятия данного акта вступили в силу нормы главы 17 ГК РФ, регулирующие вопросы обращения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. С принятием ЗК РФ возможность гражданско-правового регулирования земельных отношений стала явно сомнительной, поскольку ЗК РФ провозгласил приоритет норм земельного законодательства над гражданским [93, с. 39].

Седьмой этап – законодательное закрепление оборота земель сельхоз назначения в Федеральном законе «Об обороте земель сельхоз назначения» 24 июля 2002 г. [28], который предусматривает условия оборота земельных участков сельхоз назначения, порядок распоряжения землями сельхоз назначения, находящимися в общей долевой собственности.

Восьмой этап – внесение изменений 21 июля 2005 г. в Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [27] в результате которых стал возможен перевод земель сельхоз назначения в земли иных категорий, в результате чего повысилась инвестиционная привлекательность рынка земли в РФ.

Девятый этап утверждения частной собственности на землю – ведение упрощенного порядка оформления прав граждан на объекты недвижимости, установленного Федеральным законом от 30 июня 2006 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» [24].

Десятый этап – фактическое упразднение Земельного кадастра Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О Государственном кадастре недвижимости» (далее – «О ГКН») [22], приравнивание земельных участков к другим объектам недвижимости, что является необходимым условием обеспечения оборотоспособности земельных участков, без которого частная собственность на землю невозможна.

Одиннадцатый, завершающий этап становления частной собственности на землю – принятие Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ [15], который объединил нормы о государственном кадастровом учете недвижимости, в том числе земельных участков и нормы о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Отметим, что выделение этапов земельной реформы в России носит субъективный характер, и каждый автор предлагает свою версию, которая может отличаться как по форме, так и по содержанию. Так, автор ряда монографий по земельной реформе в России (включая вопросы реформирования земельного законодательства) С. А. Липски считает, что наиболее существенные изменения произошли трижды:

1) в начале 90-х гг., когда происходило создание законодательства, нового по своей сути; при этом данный процесс не был завершен;

2) в начале 2000-х гг., когда, по выражению С. А. Липски: «...была преодолена критичная пробельность в регулировании земельных отношений на федеральном уровне»;

3) в 2014–2015 гг., при перераспределении полномочий государственных и муниципальных органов в сфере земельных отношений на законодательном уровне [125, с. 7–8].

Кроме этого, С. А. Липски указывает на то, что за последние несколько лет законодательство в этой сфере также существенно обновилось при принятии Единого реестра недвижимости, существенного ограничения такого государственного инструмента управления земельными отношениями как землеустройство, а также в связи с принятием новых правил предоставления земельных участков и кадастровой оценке земли.

Что касается законодательства Иркутской области, то необходимо выделить Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» [46], принятый на основе Федерального закона от 23 июня 2014 г. «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13], который сыграл важную роль в формировании частной собственности на земельные участки в пределах области и реализации всего массива вышеперечисленных законодательных актов.

Законодательной новеллой в рамках регионального правотворчества можно признать Закон Иркутской области от 21 декабря 2006 г. «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области» [47], который можно признать образцовым нормативно-правовым актом, объединившим вопросы учета, распределения, перераспределения, и использования земель регионального земельного фонда, а также экологические вопросы охраны и сохранения земельного фонда Иркутской области. Представляется, что этот закон является альтернативой устаревшему Федеральному закону «О землеустройстве» в региональном масштабе.

Законом Иркутской области от 28 декабря 2015 г. «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области до 1 января 2020 года»», утвержден перечень оснований для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, в предварительном согласовании предоставления земельного участка и в предоставлении земельного участка без проведения торгов.

Перспективы развития земельно-имущественных отношений в регионе нашли свое отражение в Постановлении Правительства Иркутской области от 15 декабря 2015 г. № 649-пп, которым на 2015–2020 гг. утверждено ресурсное обеспечение реализации государственной программы Иркутской области «экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015–2020 гг. за счет средств областного бюджета, куда была включена подпрограмма «Повышение эффективности проводимой государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью Иркутской области» на 2015–2018 гг. [70].

Проблемы построения новых земельных отношений, эффективной политики государства как на федеральном, так и на региональном уровне состоит в том, что земельные отношения формируются годами, если не десятилетиями и

произвольная смена земельного строя государства и общества невозможна. Даже признание частной собственности на землю в Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ не позволяет гарантировать установление новых земельных отношений, а рычаги административного регулирования государственной собственностью в современных экономических реалиях уже изжили себя.

Несмотря на то, что в России частная собственность на землю формируется уже более четверти века и этот процесс можно условно разделить на одиннадцать важнейших этапов, которые мы указали, структура земельного фонда страны еще достаточно архаична: в собственности государства 92,2 %, в частной собственности 7,8 %.

Что касается земель Иркутской области, положение выглядит еще более удручающим: 97,7 % земель находится в собственности государства и муниципалитетов, 2,1 % в собственности граждан, причем более половины из этих земель являются бывшими землями колхозов, не выделены, формально находятся в долевой собственности граждан, и не участвуют в экономическом обороте. И только 0,2 % всех земель, находящихся в собственности юридических лиц в полной мере, участвуют в экономическом обороте.

Фактическое и юридическое доминирование государственной собственности на землю (в противовес равенству всех форм или декларативному приоритету и первичности частной собственности на землю), что это – пережиток тоталитарного режима или основной признак современного земельного строя? Попробуем ответить на этот вопрос, насколько это возможно, в двух словах. Частная и муниципальная собственность на землю существует только в форме собственности на земельные участки, государственная же собственность проявляется как в форме собственности на земельные участки, так и собственности на все остальные земли, где земельные участки не сформированы, не говоря уже о недрах, не только как о полезных ископаемых, не являющихся общераспространенными, но и о пластах земли под земельные участки, после первого водоносного горизонта (недра), земли, покрытые поверхностными водами, кроме земельных участков, с изолированными водоемами (водные объекты), лесные земельные участки (леса).

Таким образом, государственная собственность на землю имеет более фундаментальный характер, чем частная собственность, выступая не только и не столько собственностью в гражданско-правовом, имущественном значении, но и как материальный показатель публичных приоритетов, суверенитета государства (ст. 9 Конституции РФ). Ведь даже пространственно она окружает земельные участки с частной и муниципальной формой собственности со всех сторон (если учитывать воздушный столб над земельными участками). С этой точки зрения, лукавством будет утверждать о равенстве всех форм собственности в РФ, а тем более о первичности, приоритете частной собственности. Вообще со времени распада Советского Союза в 1991 г., где основу экономики которого составляла государственная собственность на землю, становление частной собственности на землю в России растянулось более чем на два десятилетия. И даже

на сегодняшний день говорить об окончательном становлении частной собственности на землю и рынка земли, как представляется, преждевременно.

В последние годы наметилась тенденция увеличения и так огромной площади государственной и муниципальной земли как на федеральном, так и на региональном уровне. Ранее этот процесс был характерен больше для европейской части РФ. Так, процесс увеличения площади государственных и муниципальных земель начался с конца двухтысячных годов в Белгородской области РФ, с выкупа долей земель сельскохозяйственного производства, находящихся в общей долевой собственности (земель бывших колхозов), и не используемых по назначению муниципальными образованиями, затем, однако, к процессу подключились и коммерческие организации, что само по себе является положительной тенденцией.

Начиная с конца 2016 г. данная тенденция имеет место и в Иркутской области. Так, за год – с конца 2015 по конец 2016 г. по данным Годового статистического отчета [212], а также региональных докладов за соответствующие годы [215; 216] общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области, находящихся в собственности граждан снизилась на 19,1 тыс. га (около 1 %), а земель, находящихся в собственности юридических лиц увеличилась на 1,2 тыс. га (около 0,2 %). Также увеличилась общая площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности в Иркутской области на 26,7 тыс. га.

Также можно отметить, что некоторые авторы считают общемировым трендом приобретение земельных отношений, по мере развития цивилизации публичного характера. Так, С. А. Липски в своей монографии указывает, что: «... по мере эволюции человеческого общества, возрастания степени дефицитности земельных ресурсов, эти отношения все больше приобретают публичный характер» [146, с. 4]. Вместе с тем С. А. Липски признает, что в сфере земельных отношений «...возникли принципиально новые для сложившейся за десятилетия системы явления, такие как конкуренция, предпринимательская активность, вовлечение в рыночные отношения земли и других средств производства и т. п.» [127, с. 6].

Таким образом, в современной России частная собственность на землю ограничена огромным количеством правил, полное и точное соблюдение которых как субъектом права, так и другими участниками абсолютного правоотношения, коим является отношения собственности в принципе невозможно.

Несмотря на развитое законодательство РФ, систему гарантий прав собственника земли, для многих инвесторов более предпочтительным является китайский вариант, когда при отсутствии собственности на землю, права инвестора фактически защищены, прежде всего, тем, что государство, экономически заинтересовано в реализации проекта путем долевого участия в нем. Попробуем систематизировать эти ограничения.

Несмотря на уравнивание земельных участков, и других объектов недвижимости в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О ГКН» [22], а также Федеральном законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ [14] речь о фактическом равенстве всех объектов недвижимости пока не идет. Это обусловлено,

прежде всего: значением земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституция РФ), и как следствие, значительным количеством нормативных актов, ограничивающих экономический оборот земли как объекта недвижимости в форме земельного участка. Даже сформированные земельные участки могут быть изъяты из оборота или ограничены в обороте.

Ст. 27 Земельного кодекса РФ предусматривает ограничение оборотоспособности земельных участков. Ограничение оборотоспособности достигается за счет изъятия земельного участка из оборота и ограничения оборота земельного участка. Участки, изъятые из оборота, находятся в государственной собственности и не могут находиться в частной собственности, быть предметом гражданско-правовых сделок. Земли, ограниченным в обороте не предоставляются в частную собственность, с учетом изъятий, предусмотренных федеральным законодательством.

Ограничение оборотоспособности предусмотрено для земель ряда категорий, различного назначения и целевого использования [4]:

1) так, все земли особо охраняемых природных территорий относятся к ограниченным в обороте, а государственные природные заповедники и национальные парки к землям, изъятым из оборота;

2) земли, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности и таможенных нужд ограничены в обороте, а занятые зданиями и сооружениями, в которых находится личный состав вооруженных сил, органы государственной охраны, ФСБ, военные суды – изъяты из оборота;

3) земли, предоставленные для размещения объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта, автомобильных дорог – ограничены в обороте, а объекты инфраструктуры, инженерными сооружениями, возведенными для защиты и охраны Государственной границы – изъяты из оборота.

Но даже в том случае, когда земельный участок не относится к землям, изъятым из оборота или ограниченным в обороте, в соответствии с правилами категорирования и зонирования земель в РФ, фактическое использование земельного участка должно соответствовать целевому назначению и разрешенному использованию земельного участка.

В настоящее время, в соответствии с земельным законодательством в РФ существует семь категорий земель, каждая из которых предполагает определенные ограничения, связанных с определенным целевым использованием, характер которых значительно варьируется в зависимости от конкретной категории как было показано выше, а также законодательно не установленное количество территориальных зон, которое предполагает определенное разрешенное использование.

Выделим те ограничения, которые характерны для земель различных категорий.

1. Земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения. Это наиболее оптимальная категория для реализации инвестицион-

ных проектов, связанных с развитием транспортной инфраструктуры: строительством автомобильных дорог, железнодорожных линий, трубопроводного транспорта, линий электропередач, всех видов промышленного производства.

Эта категория характеризуется наличием минимальных ограничений для промышленного вредного и опасного производства, связанного с загрязнением окружающей среды. Ограничения связаны, прежде всего, с внешними факторами для данной категории земель, а именно с возможностью ее расширения за счет других категорий земель.

Представляется, что данное ограничение вполне обосновано, поскольку, несмотря на резкое падение промышленного производства с начала 90-х гг. XX в., данная категория, начиная с начала XXI столетия стремиться к расширению. Это связано с тем, что земель, участвовавшие в промышленном производстве в прошлом выходят из хозяйственного оборота как нарушенные земли, потерявшие свою ценность в результате недальновидной политики, несовершенного законодательного регулирования, когда многочисленные нормы, обязывающие собственников и землепользователей проводить рекультивационные мероприятия грубо нарушаются и игнорируются.

Расширение земель промышленности и иного специального назначения за счет земель других категорий, особенно таких как земель сельскохозяйственного назначения или земель особо охраняемых природных территория сделает повышенную правовую защиту данных земель лишь пустой декларацией.

Далее подобная тенденция будет рассмотрена более подробно на примере Иркутской области.

Неплохой практикой, впрочем, вполне санкционированной законодательством, является предоставление земель промышленности и иного специального назначения гражданам для ведения сельскохозяйственного производства в пределах санитарных и иных охранных зон. Данная практика возможна только в случае, когда нормативы ПДК, ПДУ, и др. допускают проживание или временное нахождение человека на данных территориях.

Так, по данным Годового статистического отчета [212], а также Регионального доклада «О состоянии и использовании земель в Иркутской области» [216], на землях промышленности и иного специального назначения на 2017-й год сельскохозяйственных угодий насчитывалось 6,9 тыс. га или 1,2 % от общего количества земель категории, данные показатели на 2012-й год составляли 6,5 тыс. га и 1,13 % соответственно, что показывает явную положительную динамику.

В то же время, количество нарушенных земель этой категории составляло 10,1 тыс. га или 1,76 % как в 2012 г., так и в 2016 г., что говорит о выраженной положительной тенденции (см. рис. 1).

Хотя это может говорить также о недостатках учета этих земель и сбора статистических данных, о чем будет сказано ниже. Однако будем доверять данным официальной статистики пока не доказано обратное.

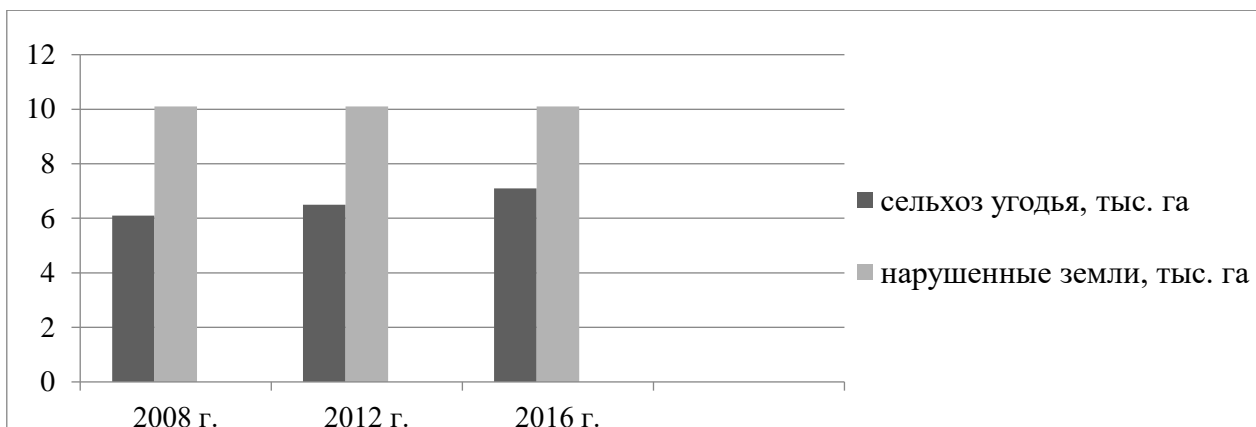


Рис. 1. Положительная динамика роста площадей сельхозугодий относительно нарушенных земель в Иркутской области

Чаще всего вышеуказанные сельскохозяйственные угодья, находятся в собственности граждан, ведущих дачное или садоводческое хозяйство, а также в собственности предприятий, предоставляющих землю в пользование работников предприятий качестве служебных наделов. При ведении подобных хозяйств, возникает, однако, другая проблема – это захламливания прилегающих территорий отходами этих хозяйств, вследствие неразвитой инфраструктуры и низкой экологической культуры населения.

2. Земли лесного, водного фонда, земли запаса. Специфика этих земель в том, что они находятся в государственной собственности, однако говорить о полном их исключении из хозяйственного оборота и, тем более, участии в инвестиционных проектах нельзя. РФ по запасам лесных ресурсов занимает первую позицию в мире. Федеральная государственная собственность на земли лесного фонда отнюдь не означает отсутствие предпринимательской деятельности самостоятельных субъектов лесного хозяйства. Государство не стало повторять ошибок прошлого, монополизировать рынок лесных ресурсов, оставив, однако, лесные участки в федеральной собственности.

Модель организации лесного хозяйства в РФ соответствует модели земельных отношений в экономике Китая. Государство, являясь собственником земельных и лесных ресурсов, предоставляет в аренду земельные участки многочисленным хозяйственным субъектам, которые на конкурсных условиях, приобретают право пользования этими участками, пополняя федеральную казну (т. е. речь идет о рынке земельных участков, или точнее рынке права аренды этих участков).

Возникает вопрос, как хозяйствующий субъект вступает в права аренды лесного участка, а оставляет арендодателю земельный участок свободный от лесных насаждений. Не включает ли подобная аренда дополнительные правомочия арендатора. Можно ответить положительно на этот вопрос, однако с существенной оговоркой, взятый в аренду лесной участок, в соответствии с современными правилами лесопользования, должен быть возвращен арендатору в установленный срок также в качестве лесного участка.

Что касается проектов развития инфраструктуры, то на данных категориях, именно в силу того, что они находятся в государственной собственности, особых трудностей быть не должно, с учетом обязанности инвестора или застройщика

проводить все рекультивационные мероприятия, страховать свою экологическую ответственность. Напоминаем, что формировать земельный участок для строительства объектов транспортной инфраструктуры и энергетики нет необходимости.

3. Земли особо охраняемых природных территорий. В отличие от вышеперечисленных категорий земель, наличие земельных участков, находящихся в частной собственности на данных территориях допускается. Целевое использование данного земельного участка должно соответствовать либо землям особо охраняемых природных территорий, то есть, например, сбор дикорастущих ягод, плодов, их заготовка и переработка, либо, землям сельхоз назначения, т. е. осуществляется сельхозпроизводство, не оказывающее негативного влияния на экологию.

Таким образом, частная собственность на землях данной категории возможна, наличие же крупных инфраструктурных проектов на землях особо охраняемых природных территорий весьма проблематично. Перевод земель этой категории, в земли других категорий должен производиться только в исключительных случаях и только при наличии развернутого научного обоснования необходимости такого перевода, опирающегося на данные экологического мониторинга.

4. Земли сельскохозяйственного назначения. Данные земли подлежат усиленной правовой и иной охране подобно землям особоохраняемых природных территорий. Однако, как представляется, земли сельхоз назначения должны принимать участие в рыночном обороте в полном объеме. Данный принцип выводится путем толкования Федерального Закона от 24 июля 2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [29].

Дело в том, что общинная форма организации сельскохозяйственного производства, общинной собственности на землю, была перенесена из дореволюционной России, в советской время в форме коллективных хозяйств. Если в дореволюционное время данная форма обеспечивала помещичье землевладение подневольным трудом, а государство контролируемой системой самоуправления крестьян, в советское время подневольный труд колхозников обеспечивал все возрастающие аппетиты государства, при фактической дискриминации сельских производителей. Как в XIX в. община, в XX в. колхозы являлись тормозом интенсивного развития сельского хозяйства, формированию рынка земли, заинтересованности сельского производителя в результатах своего труда.

Во времена плановой экономики в том числе при формальном существовании колхозно-кооперативной собственности на средства, господства государственной собственности на средства производства и землю в производстве, земля была закреплена за колхозами в бесплатное и бессрочное пользование. В 90-х гг. в результате приватизации государственной собственности эта земля была передана колхозникам в общую долевую собственность на условиях равенства долей.

На сегодняшний день земли сельхоз назначения из всех категорий земель являются выраженным рыночным сегментом. По данным на 1 января 2017 г. значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находится в собственности граждан – 1 569,1 тыс. га или 54 %; в собственности юридических лиц – 107,6 тыс. га или 3,7 %; в государственной и муниципальной собствен-

сти находится территория общей площадью 1 207,2 тыс. га. Из всех земель Иркутской области, находящихся в частной собственности, на долю земель сельскохозяйственного назначения приходится 94,2 % (1 676,6 тыс. га) [215]. Однако на 1 января 2016 г. в собственности граждан находилось 1 588,2 га или 55 % от всех земель сельскохозяйственного назначения [216].

Таким образом, по сравнению с земельным фондом Иркутской области в целом, где государственная собственность составляет 97,7 %, собственность граждан – 2,1 %, собственность юридических лиц – 0,2 %, на землях сельскохозяйственного назначения, как мы убедились, картина совсем другая: в собственности государства и муниципалитетов находится всего 34,8 % земель. По состоянию на 1 января 2017 г. общая площадь земель, используемая производителями сельскохозяйственной продукции, составила 2 806,8 тыс. га. Однако и здесь Иркутская область отстает от среднего уровня по России, где частная собственность на землях сельхоз назначения составляет 99 % [228].

Конечно, государственные и муниципальные земли с разграниченной собственностью также принимают участие в хозяйственном обороте. Однако, вовлечение этих земель в рыночный оборот в Иркутской области идет замедленными темпами, что, в конечном итоге, оказывает негативное влияние на инвестиционную привлекательность земель нашего региона [78, с. 70].

Кроме ограничений использования земель, связанных с оборотом земель (изъятые и ограниченные в обороте), существуют ограничения, связанные с целевым назначением (категорирование земель), а также ряд ограничений, связанных с разрешенным использованием земель (зонирование земель).

Использование земель в РФ осуществляется в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием. Не только категория земли определяет целевое назначение, но и нахождение земельного участка в границах определенной территориальной зоны предопределяет его разрешенное использование.

Наиболее четко зонирование земли осуществляется законодателем на категории земель населенных пунктов. Роль территориальных зон на землях населенных пунктов аналогична категориям земли на всей территории земельного фонда РФ. Здесь помимо жилых зон, присутствуют рекреационные зоны, зоны сельскохозяйственного назначения, специальные производственные зоны и др. Основные начала зонирования земель населенных пунктов были установлены еще Афинской хартией 1933 г.

На сегодняшний день многие исследователи считают правила, закрепленные Афинской Хартией по зонированию земель населенных пунктов устаревшими.

«Непререкаемая установка градостроительных канонов на последовательную дифференциацию различных функциональных зон города и построение его функциональной структуры на основе однозначно фиксированной в пространстве схемы «труд – быт – отдых» (в соответствии с Афинской хартией 1933 г.) представляется многим специалистам недопустимым анахронизмом; подобное, жестоко качественно разграничивающее зоны, схематизированное описание

всего многообразия процессов функционирования современного города представляется особенно неадекватным при изучении экономической жизни на территории» [102].

Как представляется, основные проблемы в этой сфере, связаны не с зонированием земель населенных пунктов, как таковым, а с функционированием делового и административного центра города (не всегда географического центра), не занимающим хоть сколько-нибудь значительную территорию по сравнению со всем городом, однако по стоимости земли, зачастую превышающим стоимость всех земельных участков города не входящих в этот центр. В любом крупном городе это всегда видно визуально – огромные небоскребы, пафосные административные и офисные здания, здания бирж, великолепные памятники старины говорят о стоимости земли под этими зданиями – значительно превосходящей средний уровень (образно говоря, земля здесь – «золотое дно»). Вместе с тем, на территории этих районов могут находиться, помимо магазинов и развлекательных центров, жилые кварталы, пункты бытового обслуживания населения, прачечные и др.

Основная проблема многофункционального центра города состоит в том, что, достаточно проблематично определить конкретную функциональную зону для его деятельности. Представляется, что в данном случае, можно сделать исключение из правил зонирования и законодательно закрепить статус «многофункционального центра». Регулирование разрешенной деятельности в этом центре необходимо проводить не административным способом зонирования, а экономическими, в первую очередь налоговыми методами, тем более, что это положительно скажется на доходах городского бюджета.

Надо сказать, что большинство мегаполисов в мире фактически реализуют принцип «многофункционального центра», необходимо только закрепить это градостроительными, юридическими нормами. Безусловно, также необходимо запрещать любую деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, включая промышленное производство, которое зачастую располагается в городах, что характерно для большинства стран Азии и Африки. Также важно разрешить проблемы транспортной логистики многофункционального центра, актуальные для большинства современных мегаполисов. При разрешении данных проблем можно использовать разработанный в диссертации П. Г. Швалова метод определения стратегических направлений развития ЛИГА [181, с. 23].

Земли иных категорий, помимо земель населенных пунктов, не имеют такого четкого деления на территориальные зоны. Земли лесного фонда делятся на земли, на которых находятся эксплуатационные, резервные и защитные леса, те, в свою очередь делятся на лесные кварталы и лесные участки. Хозяйственное землепользование осуществляется только на участках эксплуатационных лесов.

Территориальные зоны вне территорий населенных пунктов выступают в качестве зон с особыми условиями использования территории, санитарных и защитных зон. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [15], Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН), будет включать сведения не только

об объектах недвижимости, но и о зонах с особыми условиями использования территории в границах земель различных категорий.

Особое использование территории предполагает ограничение видов деятельности, разрешенных на земельном участке (см. табл. 1).

Таблица 1

Ограничения и обременения в использовании земельных участков

Виды	Подвиды	Примеры
Оборото-способности земель	Земли, изъятые из оборота	Земли под заповедниками и национальными парками, зданиями и сооружениями Вооруженных сил, военных судов, объектов ФСБ, ФСИН, атомных объектов, объектов Государственной границы РФ
	Земли, ограниченные в обороте	Земли особо охраняемых природных территорий, лесного фонда, водного фонда, культурного назначения, транспортных объектов, объектов космической инфраструктуры, зарезервированных для государственных нужд
Хозяйственной деятельности	Целевое назначение (категорирование земель)	Земли населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения, сельскохозяйственные земли, земли особо охраняемых территорий, лесного, водного фонда, земли запаса
	Разрешенное использование (зонирование земель)	Территориальные зоны земель населенных пунктов, зоны с особыми условиями использования территории, санитарные, охранные зоны
Вещного права	Как результат волеизъявления субъектов права или уполномоченных органов	Арест земельного участка, иного недвижимого имущества, публичный сервитут, установленный по решению суда
	Как результат заключения гражданско-правового договора	Залог (ипотека), рента, аренда, доверительное управление, частный сервитут, установленный по договору сервитута
Строительства и использования зданий при сельхоз. деятельности	Запрещено	Огородный участок, полевой участок личного подсобного хозяйства
	Ограничено	Садовый участок, дачный участок, огородный земельный участок
	Разрешено	Фермерское (крестьянское) хозяйство, приусадебный участок личного подсобного хозяйства, дачный участок

Представляется, что землепользование с ограничением вещных прав и хозяйственной деятельности имеют ряд общих особенностей. Ограничения хозяйственной деятельности путем установления территориальных зон с особым режимом пользования (для линейных объектов технологического характера – охранных зон, для железнодорожных путей и автомобильных дорог – зон отвода) по существу аналогичны землепользованиям с ограничением вещного права – сервитутом.

Дело в том, что порядок установления охранных зон, в зависимости от вида режимного и режимобразующего объектов, детально проработан, также установлены в зависимости объектов точные размеры этих зон в метрах. Порядок установления охранных зон, параметры этих зон, устанавливаются рядом подза-

конных актов, например, такими как «Правила охраны магистральных трубопроводов», утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 22 апреля 1992 г. № 9 (в редакции от 23 ноября 1994 г.) [67].

Сервитут же устанавливается нормами гражданского и земельного законодательства. Правила установления частного и публичного сервитута, как уже было отмечено, имеют ряд существенных недостатков и фактически устанавливаются только в результате доброй воли собственника земельного участка, на который накладывается сервитут. Более эффективное использование сервитута предполагает Федеральный закон № 171 от 23 июня 2014 г. [16], однако, такое использование предполагается только на землях, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Отсутствует практика применения данных норм, сохранился ряд недостатков.

Охранная зона любого технологического линейного объекта (трубопроводы, ВЛЭП и др.), зона отвода железнодорожных путей и автомобильных дорог, представляет собой такое же обременение земельного участка, как и сервитут. Представляется, что в целях упрощения оформления и использования сервитута, с целью эксплуатации и ремонта объектов нефтегазового комплекса необходимо придать охранным зонам или зонам отвода объектов недвижимого имущества статус вещного права – в специально оговоренных законодательством случаях. Можно назвать данную юридическую конструкцию – «техническим сервитутом».

Еще одним существенным ограничением частной собственности на землю является наличие различных видов разрешенного использования уже внутри однородных территориальных зон, например, зоны сельскохозяйственного использования в границах населенных пунктов. Речь идет о земельных участках, для ведения гражданами сельскохозяйственной деятельности, индивидуального жилищного строительства внутри указанных зон. От вида этой деятельности зависят правомочия собственника земельного участка, если и не по владению, пользованию, распоряжению самим земельным участком, то по возможности создания иного объекта недвижимости на данном земельном участке, вида этого объекта, ряда его существенных характеристик (например, возможность регистрации) – это бесспорно.

Общая площадь земельных участков, предоставленных в собственность крестьянским (фермерским) хозяйствам, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, для производства сельхозпродукции индивидуальным предпринимателям, либо участки, выкупленные для коммерческих и других несельскохозяйственных целей, земельных участков собственников составила 506,6 тыс. га. Увеличение данного показателя за год составило 95,9 тыс. га.

С учетом того, что на большинстве земельных участков находятся строения разной степени капитальности, различного назначения, но без соответствующего разрешения на строительство, можно говорить, что в зависимости от вида земельного участка, можно оформить документы на это здание или строение, или нельзя. То есть фактически речь идет о наличии или отсутствии правомочий собственника объекта недвижимости, находящейся на земельном участке определенного вида. Перечислим эти виды:

1) Земельный участок для индивидуального жилищного строительства (492,8 тыс. га в РФ). Под индивидуальное жилищное строительство в области предоставлено 1,96 % земель, общей площадью 39,2 тыс. га.

2) Земельный участок для ведения фермерского хозяйства (21 697,8 тыс. га в РФ). На 1 января 2016 г. в области насчитывалось 3 526 крестьянских (фермерских) хозяйств, общая площадь которых составляет 78,4 тыс. га или 4,9 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения, находящейся в собственности граждан.

3) Личное подсобное хозяйство (6 873,3 тыс. га в РФ). Общая площадь земель, занятая личными подсобными хозяйствами в нашем регионе, по состоянию на 1 января 2017 г. составила 162,6 тыс. га или 10,3 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения, находящейся в собственности граждан.

4) Дачный земельный участок (31,6 тыс. га в РФ). На территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2016 г. было зарегистрировано 102 дачных объединения, количество дачников составило 17 579 ед., а площадь, занимаемая дачными объединениями, составила 3,6 тыс. га. По сравнению с 2015 г. общая площадь земель, занимаемая дачными объединениями и дачниками, уменьшилось с 31,8 до 31,6 тыс. га. В Иркутской области удельный вес земель, занимаемых дачниками значительно выше, чем в целом по России, однако тенденция постепенного сокращения количества дачных земельных участков (за 5 лет более чем на треть) значительно более выражена, чем в целом по России (менее одного процента). Всего общая площадь земель, занимаемых дачными объединениями, составляет менее одной десятой процента. Возникает закономерный вопрос – стоит ли сохранять данную форму землепользования?

В этой связи необходимо уточнить, что с 1 января 2019 г. вступает в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11].

Отрадно, что федеральный законодатель следит за тенденциями в динамике землепользования и своевременно упраздняет неперспективные и малоэффективные формы владения и пользования землей. Так, даже из названия понятно, что законодатель отказывается от дачных земельных участков в пользу садовых и огородных, и это, безусловно, оправдано. С другой стороны, дачный земельный участок предоставлял владельцу наиболее полные правомочия частного собственника земельного участка, например, представлял право строительства капитального жилого дома с возможностью регистрации в нем [27, ч. 4, ст. 1], в то время как садовый и огородный земельный участок существенно ограничивают данные правомочия, так, строительство объектов недвижимости как по-старому, так и по новому федеральному закону на территории огородного земельного участка запрещено.

Однако, как представляется, данные опасения излишни. Новый закон существенно упрощает формы ведения гражданами непредпринимательской сельскохозяйственной деятельности на земле, даже тем, что сокращает само количе-

ство этих форм. Также садовый земельный участок дает возможность собственнику строительство объектов недвижимости, в том числе жилых домов, без указания на право регистрации как вторичного к праву собственности на жилье.

5) Садовый земельный участок (10 837 тыс. га в РФ). По состоянию на 1 января 2016 г. на территории Иркутской области в 28 районах было зарегистрировано 1 355 садоводческих объединений. Количество членов садоводств, а также индивидуальных садоводов составляет 324 362 ед., с общей площадью 28,4 тыс. га. Садовый участок самая распространенная форма земельного участка для ведения гражданами сельскохозяйственного производства для непредпринимательских целей.

6) Огородный земельный участок (289,5 тыс. га в РФ). На территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2016 г. было зарегистрировано 55 огороднических объединений. Площадь земель для ведения коллективного и индивидуального огородничества за 2015 г. уменьшилась на 5 га и на 1 января 2016 г. составила 4,9 тыс. га (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика изменения площади земель, различных форм сельскохозяйственного использования по стране и региону, тыс. га

Форма использования	2011-й год		2016-й год	
	РФ	ИО	РФ	ИО
Индивидуальное жилищное строительство	301,8	37,7	492,8	39,2
Крестьянское фермерское хозяйство	19 123,4	161,5	21 697,8	164,9
Личное подсобное хозяйство	5 876,2	240,1	6 873,3	249,6
Дачный земельный участок	31,8	5,3	31,6	3,6
Садовый земельный участок	10 836	28,3	10 837	28,4
Огородный земельный участок	291,3	5,4	289,5	4,9
Общая долевая собственность	15 012	1 119,9	1 4350,7	1 104,2

Отдельно можно говорить о землях бывших колхозов, членам которых были переданы земли этих объединений. В данный момент они представляют собой земли долевой собственности, реально выделить и реализовать которые представляется достаточно сложно. Это подтверждает тот факт, что значительное количество собственников долей (в масштабах страны – это цифра порядка 10 млн долей), не выделив эти доли и не попытавшись реализовать их собственникам или другим лицам, покидают деревню, уезжают в город. Земельные доли граждан занимают наибольшую площадь из предоставленной гражданам в ходе земельной реформы на территории Иркутской области. На 1 января 2016 г. площадь под земельными долями составляет в РФ – 1 104,2 тыс. га, в нашем регионе – 14 350,7 га.

Земельные участки, отнесенные к категории земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в частной собственности, составили 1 694,6 тыс. га, из них 94 % (1 588,2 тыс. га) состояли из земель, находящихся в собственности граждан, которые в свою очередь состояли из земельных долей (1 104,2 тыс. га), в том числе не востребуемых (331 тыс. га), собственники которых в установленный срок не получили свидетельства, либо получив их, не воспользовались своими правами по распоряжению. В подавляющем большинстве случаев – это члены бывших колхозов, о которых мы уже упоминали.

Большинство земельных участков, находящихся в долевой собственности членов бывших колхозов, не используется для производства сельскохозяйственной продукции (несмотря на то, что таких земель больше 50 % общей площади земель сельскохозяйственного назначения). Из всех земель, использовавшихся для сельскохозяйственного производства, на долю предприятий и организаций приходилось 66,01 % – 1 852,9 тыс. га, а на долю граждан и некоммерческих объединений граждан 33,99 % – 953,9 тыс. га.

Если земельный участок для индивидуального жилищного строительства отличается от прочих своим назначением, то обосновать наличие пяти других достаточно сложно. Отрицательная динамика роста садовых и огородных участков за 5 лет, подтверждает вывод об обоснованности выделения таких земельных участков, правильнее даже сказать не участков, а садовых и огороднических некоммерческих организациях, поскольку собственность на земельные участки опосредуется членством в таких объединениях.

Кроме того, на практике в Иркутской области регистрируют садово-дачные и садово-огородные участки, у собственника которых сложно определить объем правомочий в отношении недвижимости, расположенной на этом земельном участке. Конечно, можно было бы предложить, что достаточно отменить действие Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (в ред. 2016 г.) [37] и все дачные, садовые и огородные земельные участки приравнять к земельным участкам личного подсобного хозяйства, порядок создания, деятельности, которых регулируются Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (в ред. 2017 г.) [28].

Однако в этом случае сразу возникает вопрос о судьбе садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений, а также, соответственно, о правах и законных интересах членов таких объединений. Следует также учесть, что вся площадь земельных участков, занимаемых этими объединениями составляет более 11 млн га (см. выше). Но, как видно, доля земель, от этой площади, занятых дачными и огородными земельными участками составляет 0,3 и 3 % соответственно. В общей же площади всех подобных земельных участков их доля менее процента.

Нахождение того или иного вида земельного участка не обусловлена конкретными причинами (например, предоставление огороднического земельного участка на землях особо охраняемых природных территорий или граничащих с такими территориями), обусловлено случайными причинами, причем члены таких объединений зачастую даже не догадываются какой земельный участок находится в их собственности: дачный, огороднический или садовый. В связи с

вышеизложенным можно задать следующий вопрос, а именно, будет ли наиболее рациональным шагом в такой ситуации сформировать единую форму некоммерческого объединения как садово-огороднического некоммерческого объединения (и, соответственно, садово-огороднического земельного участка) предоставив собственникам земельных участков, входящих в состав такого объединения права членов дачного некоммерческого объединения.

Представляется, что на подобные изменения закона федеральный законодатель не пойдет, и, что, более целесообразным будет принятие закона Иркутской области о предпочтительной форме некоммерческих объединений для использования земель сельхоз назначения, а также земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для ведения сельского хозяйства в границах населенных пунктов в виде садовых некоммерческих объединений и садовых земельных участков.

Принятый Федеральный закон № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (упоминался выше) внес некоторые упрощения в организации данного вида землепользования и сократил количество видов земельных участков при ведении гражданами сельского хозяйства для собственных нужд до двух: 1) садовый земельный участок с правомочиями собственника земельного участка по строительству объектов недвижимости и 2) огородный земельный участок – с отсутствием таких правомочий. К сожалению, каких-то других новаций и уточнений, помимо, также, сокращения форм некоммерческих объединений, выбираемых гражданами при ведении сельского хозяйства для собственных нужд, о чем мы скажем ниже, закон не содержит.

Кроме того, сократив количество вариантов выбора земельного участка, для ведения гражданами сельскохозяйственного производства до двух (с максимальным и минимальным объемом правомочий собственника по возведению объектов недвижимости), Федеральный закон № 217-ФЗ не уточняет в отличие от Федерального закона № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», чем обусловлен выбор той или иной формы землепользования (земельного участка). Так, ст. 4 упомянутого закона говорит о возможности использования для ведения личного подсобного хозяйства приусадебного земельного участка в границах населенного пункта и полевого земельного участка вне границ населенного пункта. На приусадебном земельном участке возможно строительство объектов недвижимости, при наличии соответствующих разрешений, а на полевым земельном участке строительство любых объектов запрещено. Можно предположить, что по большому счету, речь идет о двух категориях земель – это земли населенных пунктов и земли сельскохозяйственного назначения. Однако, как по Закону (ст. 4), так и на практике варианты могут быть разными.

Что касается садовых и огородных земельных участков, то здесь выбор той или иной формы ничем не обусловлен. Относить данное обстоятельство к сугубо отрицательным, вряд ли будет обоснованным, так как представляет участникам гражданского оборота объектов недвижимости, в первую очередь земельных участков, лицам, которые инициируют процесс выделения и предоставления

данных участков, свободу выбора и оценки качественных характеристик объектов недвижимости.

Напомним, что в соответствии со ст. 4 Федерального закона № 66-ФЗ существовали следующие виды (формы) дачных, огороднических и садовых некоммерческих объединений: некоммерческие товарищества, потребительские кооперативы или некоммерческие партнерства. Форма некоммерческого объединения определяла полномочия данного объединения как юридического лица в отношении имущества общего пользования, порядок формирования этого имущества, при этом земельный участок находился в собственности члена объединения – физического лица.

По Федеральному закону № 217-ФЗ, единственной формой некоммерческого объединения осталось некоммерческое товарищество, либо садоводческое, либо огородническое, в зависимости от вида земельного участка. Представляется, что подобное упрощение формы некоммерческого объединения является оправданной и даже необходимой в условиях современного землепользования.

Относятся ли вышеизложенные нормы к ограничениям права частной собственности на землю? Безусловно, да. Подобно крестьянской общине на Руси, объединение землепользователей предоставляет им ряд преимуществ. Однако община обладала значительно большим объемом полномочий, и говорить о частной собственности на землю в рамках общины нельзя. О частной собственности же земельного участка в составе соответствующего некоммерческого объединения можно говорить достаточно определенно, тем более что, в силу п. 9 ч. 1 ст. 15, член такого объединения может выходить из него, в дальнейшем внося лишь соответствующие платежи за пользование объектами инфраструктуры.

1.2. Цели и задачи земельной политики государства

Как мы уже определились, основной целью земельной политики государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне, является повышение экономической эффективности рационального использования земельных ресурсов. Именно такая трактовка, позволяющая объединить цели экономической эффективности и экологической целесообразности, является наиболее правильной. Для обеспечения указанной цели необходимо реализовать следующие задачи:

1. Обеспечение равенства всех форм собственности на землю, а именно частной, государственной, муниципальной в соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ. С целью реализации данной конституционной нормы, необходимо устранить или минимизировать фактический приоритет государственной собственности, государственных интересов над частными, которые не изжиты с советских времен господства государственной собственности. Это позволит обеспечить доступ предпринимателей к земельным ресурсам, что является основной задачей всех решений в сфере управления земельными ресурсами и является предпосылкой реализации важнейших инвестиционных проектов. Необходимыми факторами производства являются: труд, капитал и земля. С начала 1990-х гг. российские предприниматели малого и среднего бизнеса имеют достаточно

свободный доступ к первым двум. Что касается земельных ресурсов, то провозглашение Конституцией РФ 1993 г. [1, ст. 9] и Земельным кодексом РФ 2001 г. [4, ст. 1] права частной собственности на землю, на практике не привело к свободному доступу к данному виду ресурсов, особенно это касается проектов развития инфраструктуры. Доля предпринимателей средней руки (не говоря уже о представителях малого бизнеса), в подобных проектах, ничтожно мала, именно вследствие непреодолимых препятствий в использовании земельных участков для строительства и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры и энергообеспечения.

Все предприниматели должны иметь равные права по использованию земельных ресурсов и равный доступ к этим ресурсам. Несмотря на закрепленное Конституцией равенство всех форм собственности, в том числе на землю, государство обладает исключительными правами и неограниченным доступом к земельным ресурсам.

Прежде это право проявляется в праве собственности государства не только на земельные участки, но и на землю в целом, исключительных правах на недра (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), лесов (лесных земельных участках), водных объектов.

Помимо этого, государственное преобладание проявляется в прерогативах государственных корпораций и акционерных обществ, с преобладающим государственным участием, уже как представителей частного бизнеса. Специфика данных субъектов, в том, что они являются коммерческими юридическими лицами, основная цель которых – извлечение прибыли. И, если государство в лице своих органов представляет интересы общества, и преследует цели общественного благополучия, то коммерческие организации, даже с преобладающим государственным участием, таким ограничением не связаны. Другое дело, как они сами представляют для публики свои цели в качестве рекламных проектов. Примером может служить запрещенный в конце 2015 г., Федеральным агентством рекламный слоган ПАО «Газпрома»: «Газпром – общенациональное достояние».

Мало того, субъекты естественных монополий, в первую очередь, ПАО «Газпром», использует сложившиеся трудности в предоставлении земельных участков для реализации инвестиционных проектов, как способ эффективного устранения конкурентов. Например, когда у предпринимателя, являющегося аутсайдером на рынке, на реализацию проекта по строительству ЛЭП затрачивается до половины проектных балансовых средств и до трех лет на проведение строительных изысканий, выкуп земельных участков, решение других подобных вопросов, то встает вопрос об экономической эффективности подобных проектов. Немалую роль для решения данных проблем сыграл Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ [16], однако, сам по себе, кардинально их разрешить данный закон не в силах.

В условиях, когда формировать земельные участки, оформлять на них право собственности или аренды нецелесообразно (например, при строительстве линейных объектов нефтегазового комплекса), а право постоянного (бессрочного) пользования с 2015 г. недоступно для предпринимателей, именно суду, как представляется, необходимо способствовать применению на практике норм о

сервитуте (содержащихся в упомянутом Законе), которые до этого были, за редким исключением, не более чем благим пожеланием.

2. Обеспечение оборотоспособности земельных участков, т. е. формирование рынка земли с вовлечением земельных участков в рыночный оборот, включающий иные объекты недвижимости. Являясь частью рынка недвижимости, рынок земли обладает специфическими свойствами, прежде всего, как природный объект и, несомненно, является самым сложным сегментом рынка недвижимости. В широком понимании рынка земли в него можно включить следующие сегменты:

1) Рынок земельных участков, находящихся в собственности. Это основа рынка земли, классический вариант, который, несмотря на различные препятствия, медленно, но достаточно стабильно развивается в РФ с начала 90-х гг. С известной долей условности можно говорить о том, что рынок земельных участков, находящихся в собственности, включает в себя земельные участки, находящиеся в публичной собственности (государственной и муниципальной, т. е. земельные участки, занимаемые федеральными казенными предприятиями, унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями) и частной собственности (юридических лиц и граждан). Земли, государственная собственность на которые не разграничена, земельные участки не сформированы в рынке земли не участвуют.

2) Рынок права аренды земельных участков. В РФ около 65 % земельного фонда страны составляют земли лесного фонда. Все земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. Говорит ли это об отсутствии рынка земли. Рынок земли, безусловно, есть и с учетом огромных лесных ресурсов России и развития лесного хозяйства, рынок если не развитый, то динамично развивающийся. Так, например, в 2013 г. было продано 1 545,2 тыс. земельных участков (общей площадью 18 933 тыс. га), при этом в аренду сдано 3 677,3 тыс. земельных участков (общей площадью 114 531,8 тыс. га), и это только государственных и муниципальных земель. То же самое можно сказать о рынке земли в Китае.

3) Рынок землеустроительных и кадастровых работ, связанных с формированием земельных участков. В первую очередь мы говорим о закупках подрядных работ и услуг для государственных и муниципальных нужд по Федеральному закону № 44-ФЗ [18]. Данный сегмент важен для формирования первичного рынка земельных участков. О важности рынка землеустроительных и кадастровых работ будет сказано ниже.

4) Рынок девелопмента. Заключение договоров о комплексном развитии территории и о комплексном жилищном строительстве. Если вышеуказанный сегмент рынка, находится в зародышевом состоянии, то данный сегмент рынка еще только в зачаточном. И если практика заключения данных договоров уже имеется в соответствии с законодательством, то говорить о рынке еще рано, это скорее индивидуальная практика. Рынок, также находящийся в зародышевом состоянии, на котором заключаются договоры Конкурс о заключении договора о комплексном развитии территории.

5) Ипотечный рынок земельных участков или залоговый рынок земельных участков. С ипотечным рынком тесно связан рынок ценных бумаг, удостоверяющих права на землю, включает ценные бумаги обязательственного характера (акции, векселя). В РФ с начала второго тысячелетия наблюдается выраженная тенденция неуклонного увеличения количества сделок и общего размера площадей земель, являющихся предметом договора ипотеки. Так, например, в 2005 г. было совершено 7,5 тыс. таких сделок, с общей площадью заложенных земель 17 тыс. га; в 2008 г. соответственно 30 тыс. сделок и 416,6 тыс. га; в 2011 г. эти значения составляли 46 тыс. сделок и 520,1 тыс. га; в 2014 г. – 51 тыс. сделок с 583,6 тыс. га земли.

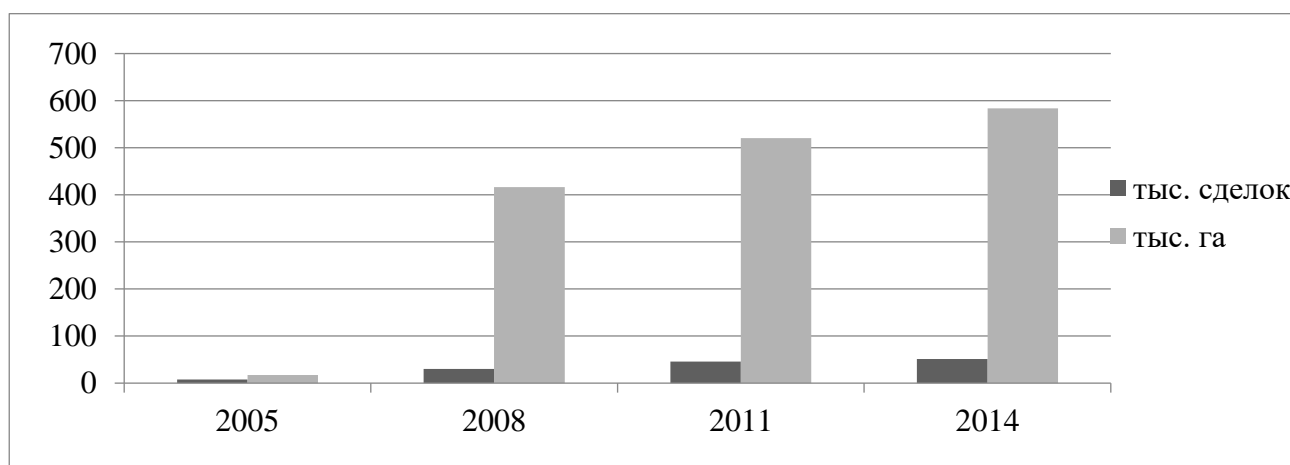


Рис. 2. Динамика увеличения количества сделок и размера площадей по договорам ипотеки земли в целом по стране

б) Рынок недвижимости, который подразумевает под собой не только и не столько земельные участки, но и объекты, расположенные на этих участках и неразрывно связанные с ними. Это прежде всего объекты капитального строительства: здания и сооружения, а также линейные объекты и объекты недропользования, являющиеся технологическими объектами. Специфика рынка недвижимости в том, что он имеет локальный характер, является рынком несовершенной конкуренции, где спрос ограничен и нерегулярен [82, с. 155].

Сразу оговоримся, что рынок земли важен для нас не сам по себе, а как средство развития экономики, условия реализации большинства инвестиционных проектов именно не как государственных, общенациональных, а как общественных, локомотивом которых является малый и средний бизнес. Помимо использования земли для инвестиционных проектов как таковых связанных со строительством объектов инфраструктуры, жилой застройки городов, зданий различного функционального назначения, в работе имеется в виду также использование земель сельскохозяйственными производителями: фермерами, сельскохозяйственными кооперативами, другими юридическими лицами как с привлечением иностранных инвестиций, так и без таковых, гражданами ведущими личное подсобное, дачное хозяйство, садоводство, огородничество. Имеется в виду также рациональное использование земли в городах, прежде всего за счет грамотного и инновационного зонирования территории, отказ от устаревших догм

Афинской хартии, устанавливающей правила жесткого зонирования городской территории.

3. Говоря о необходимости формирования цивилизованного рынка земли в России, нельзя не затронуть вопроса о важности становления культуры землепользования в России, которая за десятилетия господства государственной собственности на землю была утрачена и отсутствует до сих пор, несмотря на все старания государства, в течении двух с половиной десятилетий возводившего здание рыночных отношений в нашей стране. Даже к земельным участкам, находящимся в собственности, особенно в общей долевой собственности отношение собственников этих земельных участков зачастую, мягко говоря, бесхозяйственное. Что же касается земель, не находящихся в собственности, земель общего пользования, то говорить о какой-либо культуре населения при их использовании вообще нельзя. Такое использование земли осуществляется при отсутствии соблюдения элементарных правил охраны природы, правил пожарной безопасности. Об этом свидетельствуют многочисленные лесные пожары в нашем и соседних регионах, в результате которых наносится непоправимый вред лесному фонду, земельному фонду, здоровью и имуществу граждан, а в некоторых случаях огонь уносит и жизни людей. Конечно, можно сказать о том, что Россия добилась определенных успехов в развитии сельского хозяйства. В течении почти целого века наша страна импортировала «зерновые», а «благодаря» западным санкциям сама стала экспортировать зерно за рубеж. Представляется, что культура землепользования в России на сегодняшнем этапе развития земельных отношений находится на достаточно низком уровне в силу ряда причин:

1) отсутствия традиций частной собственности на землю, когда земля находится в собственности государства, общины, «мира», в условиях отсутствия персональной ответственности лица, за нерациональное, бесхозяйственное использование и порчу земли;

2) огромного количества природных и прежде всего земельных ресурсов в стране, когда даже с позиций экономической теории отсутствует такое экономическое свойство ресурса, как ограниченность;

3) отрицательного отношения значительной части населения к такой форме проявления гражданского правосознания как сообщения в компетентные органы о нецелевом использовании земель и загрязнении несанкционированными мусорными свалками.

Вследствие исторических особенностей развития России, отсутствия сложившегося гражданского общества в нашей стране и необоснованно широких полномочий карательных органов, привело к тому, что люди не обращаются в правоохранительные органы с жалобами на своих соседей, считая такие обращения предосудительными. До сих пор в российском обществе присутствуют многие криминальные понятия, и подобные действия недовольных граждан называют «стукачеством». Даже пользователи «всемирной паутины» воспринимают Россию, «русский мир» именно в данной ипостаси, считая «... русскую водку, русский мат и русских воров в законе, даже если они этнически не русские, весомым вкладом России в мировую культуру». А ведь понятно, что без активной

поддержки населения, сами по себе правоохранительные и другие органы, включая органы земельного контроля и надзора не в состоянии обеспечить режим законности и правопорядка, оптимального использования земельных ресурсов с сохранением их природных качеств.

4. Ликвидация суррогатных прав на землю. Суррогатные права, унаследованные у советской экономической системы господства государственной собственности на землю, такие, как право постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения действуют до настоящего времени. Формально не отменено право краткосрочного (временного) пользования (далее – К(В)П), которое соответствовало праву (постоянного) бессрочного пользования (далее – П(Б)П), которые были двумя сторонами единого права пользования, когда при строительстве применялось право К(В)П, а при эксплуатации объекта – право П(Б)П. Наличие этих вещных правомочий при государственной собственности на землю полностью обеспечивало потребность земельных правоотношений.

Сейчас, право К(В)П фактически не используется, его сменила аренда. Субъектами права П(Б)П сейчас являются только государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные органы, некоторые другие субъекты. Граждане и юридические лица должны были переоформить это право на право собственности или аренды до 1 января 2015 г.

Однако сохранилось право пожизненного наследуемого владения на землю, которое больше не предоставляется, но вместе с тем передается по наследству в порядке наследования по закону. То есть наследник по завещанию, может получить дом, расположенный на земельном участке, а наследник по закону – сам земельный участок. Таким образом, случаи, когда в результате правомерной сделки земельный участок переходит одному лицу, а объект капитального строительства, расположенный на данном земельном участке, другому, могут возникать и в будущем, несмотря на стремление законодателя предотвратить их.

5. Охрана земель как основы жизнедеятельности народов, проживающих в нашем регионе в силу ч. 1 ст. 9 Конституции РФ. Необходимо обеспечить экологическую составляющую экономических проектов, связанных с использованием земельных ресурсов. Мало того, экономическая и экологическая составляющие любого проекта по использованию земельных ресурсов, либо связанного с таким использованием, должны дополнять друг друга, быть двумя сторонами одной медали, т. е. составляющими любого инвестиционного проекта, связанного с использованием земельных ресурсов. Понимание охраны природы, экологических требований к предпринимательской и иной деятельности как огромного количества «мертворожденных» юридических и технических норм, выполнение которых в полном объеме в принципе невозможно, должно уйти в прошлое.

Помимо всех вышеуказанных задач, важнейшей приоритетной задачей при реализации государственной земельной политики является задача беспрепятственной реализации всех прав граждан в сфере земельных отношений. В первую очередь это касается решения проблем выделения земельных участков гражданам в соответствии с законодательством РФ. Не секрет, что зачастую со стороны чиновников на местах осуществляется скрытое противодействие предо-

ставлению земельных участков различным категориям граждан, включая льготников. Исполнение своих обязанностей представителями власти, зачастую осуществляется формально, без предоставления приемлемых условий землепользования, для собственников, будущих собственников и других правообладателей. Например, предоставляется участок, полностью не обеспеченный ни транспортной, ни инженерной инфраструктурой, без перспектив такого обеспечения.

Для решения данной проблемы необходимо обеспечить прозрачность процедур выделения земельных участков, комплексное освоение территории, где намечается выдача участков для многодетных семей. Причем вся инфраструктура должна обеспечиваться за счет бюджета региона, а семье, желающей приобрести участок – выдаваться ипотечный кредит на льготных условиях [74, с. 66].

1.3. Рациональное использование земельных ресурсов

Существующая практика предоставления земельных участков для формирования объектов инфраструктуры: автомобильных и железных дорог, ВЛЭП, трубопроводов, линий связи, являющимися, в большинстве своем, линейными объектами не позволяет в полной мере обеспечивать рациональное использование и охрану земель.

Основная проблема состоит в том, что действующие правила резко расходятся с существующей практикой такого формирования. Соответственно, и заявленные задачи рационального использования и охраны земель не могут быть реализованы. Однако даже строгое следование указанным правилам формирования линейных объектов с выделением земельного участка не позволяет, как будет показано далее, осуществлять рациональное использование и охрану земель. Для оформления прав на земельные участки для строительных изысканий и само строительство, а также на отвод земельных участков зачастую уходит больше времени и средств, чем на само строительство, хотя сформированные для этих целей земельные участки после завершения строительства никому не нужны и являются препятствием для рационального их использования. Немало проблем возникает также при оформлении земельных правоотношений при уже существующих линейных объектах.

Федеральный закон № 171-ФЗ [16], достаточно прогрессивный и актуальный на данном этапе земельной реформы, позволяет решить лишь часть указанных проблем. Обновленные правила проектирования землепользований при формировании объектов недвижимости действуют с 1 марта 2015 г., поэтому практики их применения пока недостаточно.

Необходимо упорядочить размещение линейных объектов и закрепить маршруты их прохождения. Зачастую собственники и владельцы земельных участков просто не знают о прохождении через эти участки линейных объектов, либо не догадываются о том, что под участком проводится разработка недр.

Возникает парадоксальная ситуация, когда объект недвижимости по сути временного характера (земельные участки для строительства, которые по определению не являются объектом недвижимости, поскольку обладают этим самым

«временным характером») закрепляют в Государственном кадастре недвижимости и Информационной системе обеспечения градостроительной деятельности на бессрочный период, а для линейных объектов длительного функционирования отсутствует эффективный порядок их учета.

Вместе с тем отрадно отметить, что новые правила формирования землепользований, установленные Федеральным законом № 171-ФЗ с целью строительства и эксплуатации объектов недвижимости, включая линейные объекты, существенно расширяют сам инструментарий системы землепользований, вводя ряд новых прогрессивных форм землепользований:

- 1) договор аренды земельного участка с целью формирования линейного объекта недвижимости без проведения торгов;
- 2) договор комплексного развития территории;
- 3) формирование линейного объекта недвижимости на основе сервитута (до этого сервитут был чисто номинальной правовой конструкцией);
- 4) использование земельного участка в целях формирования линейного объекта (в отдельных, строго регламентированных случаях) без оформления договора и использования сервитута.

При формировании линейных объектов возможны варианты:

1. Земельные участки могут быть уже сформированы с существующими линейными объектами, о которых собственник земельного участка не знает (подземные линейные объекты или объекты недропользования, расположенные на соседних участках, инфраструктура которых распространилась на данный участок), или имеет общее представление (надземные линейные объекты, например, высоковольтная линия электропередач).

2. Линейный объект построен, однако не выделен земельный участок, не оформлены земельные правоотношения.

3. Линейный объект еще только предстоит построить, нет ни земельного участка, ни земельных правоотношений. Отсутствует четкий порядок предоставления земельных участков для строительства линейного объекта, а также порядок кадастрового учета земельных участков под линейный объект.

При формировании земельных участков, предназначенных для строительства линейных объектов, необходимо учитывать практику подобной деятельности, обобщение которой позволяет сделать соответствующие выводы.

Основные проблемы, связанные с предоставлением земельных участков под линейные объекты, связаны с тем, что вне населенных пунктов получить их весьма проблематично, но возможно.

В населенных же пунктах главное правило территориального планирования «один объект – один земельный участок» реализовать в принципе невозможно, вследствие того, что на каждом земельном участке располагается значительное количество различных линейных объектов, в том числе на разных уровнях (подземных, надземных и наземных). Здесь необходимо формировать «инженерные коридоры» на основе правил о публичном сервитуте.

Для решения указанных проблем следует разработать рекомендации по устранению коллизий и пробелов в законодательстве, отмене устаревших актов.

Например, в сфере отвода земель для строительства магистральных трубопроводов действуют Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов, предусматривающие право временного (краткосрочного) пользования земельным участком для строительства, которое не предусмотрено российским законодательством. Необходимо модернизировать конструкцию сервитута, ввести нормы о договоре между хозяйствующим субъектом и органом публичной власти (т. е. государственной власти или местного самоуправления).

Дело в том, что в сфере кадастрового учета, технической инвентаризации и государственной регистрации прав на линейные объекты и земельные участки под ними, а также по предоставлению земельных участков и оформлению земельных правоотношений для строительства и эксплуатации линейных объектов серьезных теоретических работ в настоящее время нет.

В советское время, в условиях государственной плановой экономики отсутствовала сама необходимость в таких изысканиях, поскольку не существовало таких понятий, как кадастровый учет недвижимого имущества, а строительство линейных объектов осуществлялось исключительно государственными организациями.

Однако необходимость в серьезных теоретических исследованиях в данной сфере давно созрела. Они дадут возможность модернизировать современное законодательство, в частности, нормы о сервитутах, которые в настоящее время на практике не применяются.

Прогрессивным шагом в данном направлении стало принятие Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» № 218-ФЗ [15], объединившего нормы о государственной регистрации и кадастровом учете линейных объектов, что позволит в дальнейшем значительно упростить порядок оформления разрешительной документации, снизить себестоимость и значительно повысить экономическую эффективность большинства проектов по строительству и развитию инфраструктуры территорий, расширить налоговую базу, привлечь дополнительные инвестиции, обеспечить рациональное использование и охрану земель, долговременное экономическое развитие. Это произойдет только при качественном изменении подхода к регистрации прав и сделок на недвижимое имущество и регистрацию и учет самого имущества. Для этого необходимо отказаться от обязательного формирования земельного участка как неперемного условия осуществления любой хозяйственной, предпринимательской деятельности на земле. Представляется, что именно в данном контексте следует понимать слова В. В. Путина: «Действующая система деления земель на категории устарела..., принцип деления земель по целевому назначению подлежит исключению из российского законодательства» [148, с. 28].

Неоднократные попытки Правительства РФ отменить деление земельного фонда РФ на категории целевого использования, заменить их территориальными зонами, границы которых устанавливаются местными органами власти, являются слабо подготовленными с теоретической и практической точек зрения.

Под вопросом остается также коррупциогенная составляющая этих проектов. Именно отменив обязательную привязку любой хозяйственной деятельности на земле к формированию земельного участка, можно решить большинство

проблем в данной сфере, а главное, не будет необходимости отменять систему деления земель на категории по целевому назначению, интегрированную в систему российского права. Обязательным условием осуществления этой деятельности должен стать учет экологических требований, сохранения природных ландшафтов и экологического равновесия природной среды, а также интересов местного населения. В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»

Единый государственный реестр недвижимости будет включать сведения не только об объектах недвижимости, но и о зонах с особыми условиями использования территории в границах земель различных категорий.

Особое использование территории предполагает ограничение видов деятельности, разрешенных на земельном участке [91, с. 34].

В современных земельных отношениях отсутствие приоритета земельного участка как объекта недвижимости перед другими объектами недвижимости признает ряд авторов, таких как А. А. Варламов и С. А. Гальченко «Не учитывают особенности земли и ее особое значение как средства производства и пространственного базиса. В связи с этим изменилась технология государственного кадастрового учета: объекты капитального строительства могут быть поставлены на учет без связи с учетом земельного участка (до или после кадастрового учета базиса, на котором они расположены), и им присваивают кадастровый номер, который не связан с номером земельного участка» [87, с. 231].

В свете вышесказанного, возникает вопрос, можно ли считать, что правило известное еще римскому частному праву: «*superficies solo cedit*» – строение следует за землей или связано с землей – утратило свое значение [138, с. 111].

Представляется, что утверждение, будто земельный участок утратил свой приоритет в результате перехода от ресурсного к имущественному методу регулирования земельных отношений не совсем правильно. Да, следует признать, что за последние несколько лет перечень объектов недвижимости претерпел существенные изменения, также изменилась и роль отдельных объектов недвижимости, в первую очередь земельный участок как основы любой недвижимости.

В целом в ходе реформирования земельно-имущественного комплекса в России можно выделить следующие тенденции:

- 1) стремление законодателя к учету всех объектов недвижимого имущества, включая земельные участки и объекты капитального строительства;
- 2) появление новых объектов недвижимости: единый недвижимый комплекс, многоконтурный земельный участок;
- 3) утрата природными объектами статуса объекта недвижимого имущества: водных объектов, лесов.

В связи с вышеуказанными тенденциями можно предложить актуальную классификацию объектов недвижимости в России с учетом реформирования данного сектора экономики (табл. 3).

Таблица 3

Современная классификация объектов недвижимости в пореформенной России

Виды объектов недвижимости	Объекты недвижимости (объекты недвижимого имущества)						
По происхождению	Техногенные объекты		Природные объекты				
По существенным признакам	Объекты капитального строительства	Технологические объекты, не являющиеся ОКС	Объекты недропользования				Земельные участки
Форма закрепления вида ОН в ГКН	Здания	Сооружения	Недра				Земельные участки
По возможности хозяйственного использования ЗУ при эксплуатации ОН	ОН, эксплуатация которых, требует выделения ЗУ		ОН, не препятствующие, разрешенному использованию ЗУ				
В зависимости от статуса и генезиса ОН	Производные ОН		«Новые» ОН (с 21 июля 2015 г.)		ОН с проблемным статусом		Первичные ОН
В зависимости от формы контура объекта недвижимости	Площадные объекты		Линейные объекты, являющиеся едиными недвижимыми комплексами		Площадные, точечные, линейные (вертикальные) объекты		Площадные, линейные, только для расположения дорог
Непосредственные объекты недвижимости как недвижимое имущество	1. Жилые дома 2. Многоквартирные дома с жилыми помещениями 3. Производственные здания	1. Спортивные, общественные сооружения 2. Производственные, инженерные сооружения	1. Железнодорожные пути 2. Автомобильные, промышленные и подъездные дороги	1. Магистральные нефтепроводы, газопроводы, нефтепроводы и пр. 2. Линии электропередач 3. Линии связи	1. Нефтяные и газовые скважины 2. Курстовые площадки 3. Шахтные сооружения	1. Участок недр, горный отвод – геометризованный блок недр	1. Многоконтурный ЗУ 2. Единое землепользование 3. ЗУ под ЕНК
Сокращения: ЗУ – земельные участки, ОН – объекты недвижимости, ОКС – объекты капитального строительства, ГКН – государственный кадастр недвижимости, ЕНК – единый недвижимый комплекс							

Таким образом, представляется, что земельный участок как объект недвижимого имущества вовсе не потерял своего приоритета, поскольку любой объект недвижимости неразрывно связан с земельным участком. Кроме того, земельный участок приобрел в результате последних преобразований дополнительные свойства, вследствие упомянутой утраты природными объектами статуса объектов недвижимости.

В результате земельный участок стал обладать всеми свойствами природного объекта, которые необходимо учитывать, как в федеральных государственных регистрационных системах, так и в региональных (единых государственных реестрах, государственных реестрах, реестрах, кадастрах, балансах). В связи с этим можно выделить земельные участки, указанные в табл. 4.

Таблица 4

Виды земельных участков в зависимости от природно-ресурсных свойств

Свойства земель	Виды земельных участков	Категория земель	Участие в обороте
С поверхностным почвенным слоем	С лесными насаждениями	Лесного фонда, иных категорий	Ограниченно
	Сельхозугодия	Сельхоз назначения, населенных пунктов	Участвуют
	С объектами исторического, культурного и природного наследия	Особо охраняемые природные территории, населенных пунктов	Не участвуют
С минеральными ископаемыми	Со стратегическими	Спец назначения	Ограничено
	С общераспространенными	Спец назначения, иных категорий	Участвуют
С водными объектами	С водными объектами, входящими в единую систему	Водного фонда, иных категорий	Не участвуют
	С закрытыми водными объектами	Всех категорий	Участвуют
С объектами капитального строительства	Опасными производственными объектами	Спец назначения	Ограничено
	Другими объектами	Всех категорий	Участвуют
Нарушенные земли	С деградацией важнейших природо-ресурсных свойств	Запаса	Не участвуют

Необходимо установление такого порядка землепользования, при котором сочетание экологических и экономических интересов с целью формирования линейного объекта было бы оптимальным. Как представляется, формирование земельного участка для этих целей не может обеспечить такого сочетания. Государственный кадастровый учет должны пройти объекты недвижимости в виде линейных объектов и объектов недропользования, зоны с особыми условиями использования территории в качестве охранных зон, санитарно-защитных зон, при установлении которых досконально прописаны экологические, санитарные и другие требования к хозяйственному использованию этих зон.

Представляется, что необходимо использовать комплексный подход и законодательно закрепить следующие положения:

При формировании крупных производственных объектов на проектной и предпроектной стадии строительства необходимо проводить экологическую оценку с целью определения результатов (ценности) проекта [115, с. 208].

Осуществлять экологический мониторинг территории, на которой расположен или будет располагаться линейный объект за счет застройщика или владельца линейного объекта.

Проводить обязательное страхование экологической ответственности в размере сметной стоимости строительства. Страховщика определяет администрация соответствующего образования, если заказчик или застройщик не выберет его самостоятельно.

Инвестор, осуществляющий строительство как линейного объекта, так и объекта недропользования, должен выступать в качестве девелопера для территории, на которой предполагается линейный объект и обеспечить устойчивое развитие данной территории [165], транспортную инфраструктуру, газификацию, электрификацию, а также квоту рабочих мест для местного населения, что практикуется при возведении транснациональных линейных объектов. Для осуществления данного сценария необходимо существенное возрастание роли девелопмента с характерной для организатора деятельности поведенческой моделью принятия решений и управления бизнес-процессами с интеграцией ключевых ресурсов в рамках модели устойчивого развития территории [128, с. 27].

Лицо, осуществляющее строительство линейного объекта, должно привлекаться к проектированию жилых поселков с применением экологических, инновационных, энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий с использованием преимущественно проектного подхода в альтернативу функциональному [165, с. 329]. Данная обязанность реализуется посредством создания проектов планировки и межевания территории лицом, осуществляющим строительство линейного объекта [2, ст. 41].

При выборе строительной (специализированной) организации – будущего застройщика, использовать интегральный показатель ее инвестиционной надежности (оценка налоговых и кредитных показателей, финансовой устойчивости, платежеспособности, инвестиционной привлекательности, рыночной позиции, работы с кредитными ресурсами) [114, с. 215].

Также при выборе застройщика, т. е. той строительной организации, которая будет осуществлять весь комплекс подготовительных, земляных, строительных работ, можно рекомендовать использовать сценарный подход к оценке результатов деятельности застройщика, которая осуществлялась ранее, с использованием расчетных схемы критериев, оценивающих результаты деятельности строительной организации [98, с. 7].

Кроме этого, при определении застройщика и последующего заключения договора между застройщиком и органами государственной власти и местного самоуправления необходимо проводить проектный анализ с целью определения результатов(ценности)проекта. Задачей такого анализа должно стать определение размера вреда, который может принести строительство объекта окружающей

среде в дальнейшем и перечень мер, принимаемых для недопущения или уменьшения размера этого вреда и оказание благоприятного воздействия на экологическую ситуацию на данной территории [115, с. 208].

Помимо всех перечисленных мер повышения качественных критериев выбора застройщика, необходимо создавать механизм обеспечения эффективности процессов проектной организации в строительстве за счет сокращения производственных затрат, причем не только за счет упрощения порядка предоставления земельного участка для строительства [108].

Застройщик как организация, претендующая на проведение социально значимых работ, которые могут повлечь за собой возможность причинения вреда окружающей среде, а если говорить прямым текстом: работы, неизбежно влекущие за собой вред природе, должен отвечать критерию надежности, который включает в себя свойства сохраняемости, безотказности и долговечности, и, по мнению С. А. Астафьева, может применяться как к техническим устройствам, так и к организациям [75, с. 73].

Также, с целью оптимизации деятельности строительных организаций можно использовать ряд инновационных разработок на базе БГУ, например, методологию целевой фокусировки управления инвестиционно-строительной деятельностью [129].

Таким образом, в проектной организации в соответствии с внешними и внутренними нормативными документами, а также на основании требований потребителя должны быть установлены конкретные требования к качеству проекта, а также соответствующие оценочные критерии приемки результатов проектирования применительно к каждому виду контроля [107, с. 190].

Формировать линейные объекты, как уже существующие, так и те, которые только предполагается построить, вне связи с земельным участком, за исключением многоконтурных земельных участков вне территории населенных пунктов. Осуществлять работы на условиях договора без изменения категории земельного участка и его разрешенного использования. Беспрепятственно проводить изыскательские работы, начало строительства осуществлять на основании разрешения на земляные работы (без разрешения на строительство и земле отводных документов) и технико-экономического обоснования проекта (далее – ТЭО), акта выбора трассы линейного объекта. Количество необходимых документов минимизируется.

Включать информацию о сервитутах линейных объектов, объектах недропользования, охранных зонах, экологических нормативах, проектах планировки, межевания, схемах территориального планирования, земельных участках в Единый государственный реестр недвижимости в уведомительном порядке. Поскольку нефтяные, газовые скважины, кустовые площадки по своим техническим признакам могут быть отнесены к объектам недвижимого имущества, то в соответствующие законы следует внести дополнение о государственной регистрации нефтяных, газовых скважин и кустовых площадок как объектов недвижимости, а также регистрации прав на это имущество. Формировать в пределах населенного пункта «инженерные коридоры» как публичные сервитуты для рас-

положения различных, однонаправленных линейных объектов (распределительные газопроводы, водопроводы, кабельные линии) в городах вдоль «красных линий». Вне территории населенных пунктов формировать «технологические коридоры», когда с одной стороны подъездной или промышленной дороги проложена линия связи и высоковольтная воздушная линия электропередач, а по другой – магистральный трубопровод [158, с. 44].

Регистрация линейных объектов и объектов недропользования как самостоятельных объектов недвижимости в уведомительном порядке позволит существенно расширить налогооблагаемую базу, что в конечном итоге покрывает все организационно-управленческие расходы по регистрации всех объектов недвижимости, включая технологические, такие как линейные объекты (высоковольтные линии электропередач, распределительные газопроводы, водопроводы, кабельные линии), объекты недропользования (шахты, нефтяные, газовые скважины, кустовые площадки), тем более занижение налогооблагаемой базы по налогу на имущество организаций носит системный характер и зачастую связано, в отклонении от налогов на недвижимое имущество [80]. Здесь следует сказать, что в связи переходом на расчет налогооблагаемой базы на недвижимое имущество по кадастровой стоимости, а не инвентаризационной, значение этого налога существенно возросло.

В связи с расширением числа объектов, имеющих статус недвижимости в последние годы, а также передачи части федерального имущества региональным властям по Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [33], общая стоимость объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности Иркутской области постоянно растет. Так, на 1 января 2015 г. таких объектов в области было 9 756 – общей стоимостью 33 379,877 млн р., а на 1 января 2017 г. – уже 12 283 объекта, с общей стоимостью 44 782,145 млн р. [81].

Необходимо вести также учету участкам недр, для учета которых геологическая наука использует целый набор инструментариев. При учете объектов недропользования особое внимание следует уделять этапу закрытия промысла или завершения недропользования. После завершения добычи участок недр подлежит восстановлению. Стандарт учета ПБУ 24/2011 [62], как и международные стандарты, обязывает производителей оценивать будущие затраты, связанные с завершением добычи, признавать их обязательствами, причем с момента начала поиска полезных ископаемых [160, с. 21–22].

Необходимо проводить все виды рекультивации и реабилитации земель с целью восстановления нарушенных ландшафтов, включая горнотехническую, биологическую, строительную рекультивацию с учетом целого комплекса условий, предусмотренных технической документацией [143, с. 14].

Приоритетным направлением данной работы является установление такой системы управления земельными ресурсами и другими объектами недвижимости, начиная с формирования таких объектов, которая позволила бы эффективно их использовать, не только не нарушая экологические требования, но и поставив их на более высокий качественный уровень. Скорее даже, выполнение этих требований является залогом эффективного использования ресурсов и дальнейшего экономического развития.

Необходимо отметить, что пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены. Судебная практика в РФ основывается на данном положении законодательства. Так, ЗАО «Разрез «Майский», полагая, что в силу получения горного отвода оно имеет исключительное право на использование указанного земельного участка, находящегося в границах этого отвода, т. е. является заинтересованным лицом, обратилось в арбитражный суд с иском о признании недействительным договора купли-продажи от 21 мая 2004 г. в части продажи земельных участков площадью 6 586 га. В удовлетворении исковых требований было отказано. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 19 июня 2006 г. № 15737/05 отметил, что в силу ст. 7 Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О недрах» пользователь недр, получивший горный отвод, имеет право в границах этого отвода осуществлять пользование недрами, а не земельным участком, под которым они расположены [224].

Следует подчеркнуть, что в большинстве случаев речь идет о режимобразующих объектах, представляющих особую опасность для окружающей среды и рационального и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, при этом количественная и качественная характеристики земель приоритетны. Важна такая характеристика и для других категорий земельного фонда. Например, в населенных пунктах необходима информация о загрязнении земель и почв промышленными выбросами, токсическими загрязнителями и т. д. [87, с. 231].

Современные аналитики экономической теории на Западе также призывают применять комплексный подход в экономике и брать во внимание все факторы общественного и экономического развития, экологические, социальные и законодательные процессы. Законодательный и социальный процессы позволяют компании постоянно зарабатывать себе право на жизнь именно в том сообществе и стране, где она производит и продает свои продукты и услуги. Государственные и местные законы (об экологии, охране здоровья, безопасности труда, найме персонала) накладывают определенные обязательства по соблюдению правил и норм, принятых в данном регионе. Однако многие компании стараются не просто соблюдать минимальные законодательные требования, но стремятся своими действиями заработать репутацию работодателя, которому сообщество отдает предпочтение, строят свою деятельность в соответствии с соблюдением следующих критериев: охраны окружающей среды, здоровья, безопасности, трудоустройства и развития сообщества [106, с. 123].

Разумеется, инвестиции в окружающую среду, безопасность и здоровье, трудоустройство и развитие сообщества не должны иметь только альтруистский характер. Здесь можно сказать, что с проблемой формирования линейных объектов сталкиваются в основном компании среднего звена. Государственные корпорации и субъекты естественных монополий, например, «Газпром», активно реализуя административный ресурс, не испытывают данных проблем – в их интересах скорее использовать сложившиеся проблемы для устранения потенциальных

конкурентов (аутсайдеров на рынке). Поэтому основную нагрузку неблагоприятных последствий несовершенства законодательства в сфере формирования ОНК несут предприниматели среднего уровня и их предприятия, не имеющие особой поддержки государства, которых И. Ансофф называет собирательным термином «фирма», подразумевая под этим основное звено капиталистического производства. «Фирма из «священной коровы» экономического прогресса превратилась в излюбленный объект контроля и критики. Правительство и общественность объединились с тем, чтобы ограничить негативные побочные явления» [72, с. 135].

Оценивая современную политическую и экономическую ситуацию в мире, можно проследить какое небывалое давление испытывают западные фирмы со стороны своих правительств для того, чтобы свернуть свои экономические связи с российскими партнерами. Относительно нашей темы это касается, в первую очередь, транзита газа в Евросоюз, таких проектов, как проведение газопроводов «Северный поток», «Южный поток», «Турецкий поток», «Ямал – Европа», «Ямал – Европа 2», «Северный поток 2», ни один из которых так и не реализован в полном объеме.

1.4. Реформирование землеустройства и формирование рынка землеустроительных и кадастровых работ

В первую очередь мы говорим о закупках подрядных работ и услуг для государственных и муниципальных нужд по Федеральному закону № 44-ФЗ [18].

Для массового формирования земельных участков необходимо более эффективно осуществлять закупки землеустроительных и кадастровых работ в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, в масштабах всей страны. Особенно это важно для такого региона как Иркутская область, где подавляющее количество земель являются неосвоенными, государственная собственность, в которой находится на уровне около 97 % от всех земель на территории области, при этом разграничение государственной собственности в последние годы идет вяло, и, соответственно, формирование земельных участков на государственных и муниципальных землях происходит недостаточно эффективно при нынешнем экономическом развитии региона.

Мы все понимаем важность строительства для экономического развития, поскольку оно создает, помимо прочего, новую добавочную стоимость. Однако, землеустроительные и кадастровые работы также создают добавочную стоимость и не менее важны для экономического развития, поскольку даже само строительство напрямую зависит от эффективности данных видов деятельности, особенно на этапе предоставления земельного участка (земельного пространства) для проведения строительных работ. Для преодоления негативных тенденций, препятствующих формированию таких объектов недвижимости как земельные участки, в первую очередь необходимо дать четкое законодательное определение понятия землеустроительных и кадастровых работ.

Проще всего дело обстоит с кадастровыми работами. Несмотря на отсутствие упоминания о кадастровых работах в ГК РФ, их проведение регулируется

Федеральным законом № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [22]. Согласно ст. 36 данного закона, по договору подряда на выполнение кадастровых работ индивидуальный предприниматель – кадастровый инженер, или юридическое лицо, занимающееся кадастровой деятельностью, и имеющее в штате не менее двух кадастровых инженеров, обязуется обеспечить выполнение кадастровых работ по заданию заказчика этих работ и передать ему документы, подготовленные в результате выполнения этих работ с учетом требований законодательства, а заказчик этих работ обязуется принять указанные документы и оплатить выполненные кадастровые работы (в ред. Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ). Кадастровая деятельность предусмотрена кодом 71.12.7 ОКВЭД [211].

Сложнее дело обстоит с землеустроительными работами. Прежде всего, нигде в законодательстве нет упоминания о договоре подряда на проведение землеустроительных работ. Поскольку глава 37 ГК РФ «Подряд» содержит закрытый перечень работ, указанных выше, отнесение других видов работ к подрядным работам может осуществляться в федеральных законах, регулирующих отдельные виды деятельности, подобно Федеральному закону № 221-ФЗ. Отнесение же любых видов работ к подрядным на том основании, что они не относятся к услугам, представляется весьма сомнительным. Так, к подрядным работам не относятся предусмотренные гл. 38 ГК РФ «Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ» соответствующие работы, контрагенты обозначены как в договоре возмездного оказания услуг: исполнитель и заказчик. Договор возмездного оказания услуг, предусмотренный гл. 39 ГК РФ, не содержит закрытого перечня, а провести четкую грань между проведением работ и оказанием услуг, когда в результате появляется определенный объект деятельности, принимаемый или не принимаемый заказчиком, на практике часто не представляется возможным.

Все это позволяет отнести договор о проведении землеустроительных работ к договору о возмездном оказании услуг, по которому исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Даже в ОКВД (п. 71.12.46) землеустройство фигурирует не как деятельность, а в собственном значении слова «землеустройство». Соответственно, статья 4 Федерального закона №78-ФЗ «О землеустройстве» [31] называет одним из оснований проведения землеустройства договоры о проведении землеустройства.

Сложность состоит также в неоднозначном понимании состава землеустроительных работ, т. е. какие работы являются землеустроительными. Для этого необходимо дать определение понятию землеустройство.

В ст. 1 Федерального закона «О землеустройстве» в редакции на момент публикации исследования, дается следующее определение понятия землеустройства. Землеустройство – мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного

производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

В главе третьей «Проведение землеустройства» Федерального закона №78-ФЗ указывает следующие виды работ:

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания, оценка качества земель, инвентаризация земель, и другие работы по изучению состояния земель в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии.

Геодезические и картографические работы выполняются в соответствии с Федеральным законом «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14].

Разработка предложений о рациональном использовании земель и об их охране, а также природно-сельскохозяйственное районирование земель. С 13 мая 2008 г. только эти работы включает в себя планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие основные виды работ в силу Федерального закона от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ [21].

Работы по описанию местоположения и установление на местности границ объектов землеустройства входят в состав межхозяйственного землеустройства.

Комплекс работ по организации рационального использования субъектами хозяйственной деятельности земельных участков для ведения сельского хозяйства и организации традиционных промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, а также по осуществлению мероприятий с целью улучшения сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий, относится к внутрихозяйственному или сельскохозяйственному землеустройству.

Собственно, к землеустроительным работам можно отнести только работы, указанные в трех последних пунктах (в первом – мониторинг земель, во втором – геодезические и картографические работы).

Данную позицию подтверждает трактовка землеустройства, данная в ст. 68 «Землеустройство» Земельного кодекса РФ, которая включает в землеустроительные работы мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территории, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

В научной литературе, землеустройство понимается как механизм регулирования земельных отношений, механизм перераспределения земель между отраслями и сферами деятельности. В то же время землеустройство – это система государственных мероприятий, направленных на организацию рационального, полного и эффективного использования земельных ресурсов, система прогнозирования и планирования использования этих ресурсов [109].

Представляется, что помимо теоретического определения понятия землеустройства, необходимо определить перечень конкретных работ, которые можно отнести к землеустроительным.

В практике работы органов управления земельными ресурсами Иркутской области к наиболее распространенным землеустроительным работам, относятся подготовка документов для регистрации, схем и установление на местности зон с особыми условиями использования территории и уточнение границ административно-территориальных образований, так согласно Региональному докладу в 2016 г. за счет заказов частных лиц изготовлено и установлено на местности 2 595 карт (планов) охранных зон объектов электросетевого хозяйства, охранных зон кабельных линий, охранных зон линий и сооружений связи), из которых стоимость выполнения 1 362 единиц составила 11 408 тыс. р. [209]. Сведения о стоимости выполнения 1233 единиц землеустроительных работ по информации кадастровых инженеров носят конфиденциальный характер.

За счет средств местного бюджета выполнено 211 единиц землеустроительных работ, из них 142 единицы – работы по уточнению границ населенных пунктов Иркутской области. Стоимость вышеуказанных работ по информации кадастровых инженеров составила 3 021,21 тыс. р.

В течение отчетного периода за счет средств федерального бюджета на территории Иркутской области выполнено 1 единица землеустроительных работ – (подготовка карт (планов) по изменению границ территории национального парка «Прибайкальский»). Стоимость выполнения данных землеустроительных работ составила 1 900 тыс. р. [217].

Однако в практике закупок понятие землеустроительных работ трактуется очень широко. Под ними могут пониматься как кадастровые работы, так и любые виды проектных или изыскательских работ, или даже операции с недвижимым имуществом. Что в принципе не удивительно, ведь группа по коду 68 ОКВЭД «Операции с недвижимым имуществом» содержит группировку по коду 68.10, которая включает разделение недвижимого имущества в виде земли на участки без их благоустройства [211]. А, в соответствии с Земельным Кодексом, раздел земельного участка является одним из способов формирования земельных участков, наряду с объединением, перераспределением и выделом [4]. Поэтому этот вид деятельности с полным правом можно отнести к четвертой группе землеустроительных работ, указанных выше, относящихся к межхозяйственному землеустройству.

Вообще, если говорить в целом о подрядных работах для государственных или муниципальных нужд, предусмотренных параграфом 5 гл. 37 ГК РФ, то си-

стемный анализ п. 2 ст. 763 ГК РФ, позволяет сделать вывод, что по государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд подрядчик обязуется выполнить:

- 1) строительные работы;
- 2) проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы.

По смыслу данной статьи, землеустройство и кадастровые работы можно отнести к: «...связанным со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работам». Такой же вывод дает толкование ОКВЭД, в котором к деятельности в области инженерных изысканий, инженерно-технического проектирования, управления проектами строительства (код 71.12), в числе прочих, относятся:

– деятельность, связанная с инженерно-техническим проектированием, управлением проектами строительства, выполнением строительного контроля и авторского надзора (код 71.12.1);

– кадастровая деятельность (код 71.12.7);

– деятельность геодезическая и картографическая (код 71.12.4).

В свою очередь к деятельности геодезической и картографической ОКВЭД, в числе прочих, относит:

– деятельность топографо-геодезическая (код 71.12.41);

– инженерные изыскания в строительстве (код 71.12.45);

– землеустройство (код 71.12.46) [211].

Таким образом, понятие землеустройства, которое содержится в ОКВЭД значительно уже, чем в Федеральном Законе «О землеустройстве». И несмотря на то, что федеральный закон обладает большей юридической силой, чем постановление Правительства, утвердившего ОКВЭД, вопрос об обязательности проведения электронного аукциона при закупках землеустроительных и кадастровых работ решается в Перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденным распоряжением Правительства № 471-р от 21 марта 2016 г. [57].

Так, если войти на сайт АО «ММВБ – Информационные технологии» – www.ctp-misex.ru, только половину из всех заявленных землеустроительных работ составляют собственно землеустроительные работы (исключительно межхозяйственного землеустройства). Как представляется, проблема состоит в том, что современная трактовка землеустройства и землеустроительных работ нуждается в существенной модернизации.

Что касается Федерального закона «О землеустройстве», то он представляет собой довольно печальное зрелище. Часть статей и большинство элементов статей (частей, пунктов и подпунктов) исключены, по объему весь закон меньше, чем некоторые статьи обновленного Земельного или Градостроительного кодекса. Конечно, объем не говорит о качестве, однако понятно, что в системе правового регулирования земельных отношений Федеральный закон «О землеустройстве» существенно уступает позиции таким федеральным законам, как Зе-

мельный кодекс, Градостроительный кодекс, Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимого имущества». Предпочтительным будет принять новый закон «О землеустройстве», где дать четкое определение землеустройству, землеустроительным работам, приравняв их к подрядным, по аналогии с кадастровыми работами. Где, также урегулировать вопрос о системе земельного надзора в РФ и закупках землеустроительных работ.

Также, что касается закупок землеустроительных работ, то, несмотря на то, что они не относятся к подрядным работам, их проведение в полной мере регулируется правилами, относящимися ко всем подрядным работам, содержащихся в российском законодательстве.

Практически повсеместно на всех электронных торговых площадках, где осуществляются закупки для государственных и муниципальных нужд и проводятся закупки строительных и изыскательских работ, проводятся закупки землеустроительных и кадастровых работ.

Дело в том, что закупки землеустроительных и кадастровых работ на электронном аукционе осуществляются главным образом в составе строительных работ, изыскательских и проектных работ, несмотря на то, что сами эти работы не входят в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) [57].

В этот перечень входят строительные работы (кроме кода 43.13): «Здания и работы по возведению зданий» (код 41.2(4) по ОКВЭД), «Работы строительные специализированные» (код 42(4)), а также услуги по операциям с недвижимым имуществом (код 68(7), кроме кода 68.31.16). Именно в состав этих видов работ обычно и включаются землеустроительные и кадастровые работы при осуществлении закупок на электронном аукционе.

Представляется, что подобная практика обоснована и может иметь место в силу следующих аргументов:

Землеустроительные и кадастровые работы, в ряде случаев, по отношению к строительным работам и операций с недвижимым имуществом выступают, именно, в качестве их составной части, обеспечивая выполнение этих работ, целью которых является формирование объектов недвижимого имущества.

Распоряжение Правительства РФ № 471-р [57] фактически не запрещает участие в электронном аукционе землеустроительных и кадастровых работ, подобно изыскательским и проектным работам, а лишь обязывает заказчика проводить электронный аукцион при закупках определенного вида продукции, работ и услуг.

Однако все же хотелось бы, чтобы землеустроительные и кадастровые работы обоснованно заняли более прочное самостоятельное место в закупках, тем более, что в ОКВЭД они не включены в вышеперечисленные виды работ и стоят особняком. Для этого их необходимо включить в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, поскольку электронный аукцион является наиболее перспективной формой закупок, с некоторыми оговорками.

1) Объектом закупки должно быть выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, а также работ, включенных в эту группировку.

2) Начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд должна превышать 150 млн р., а для муниципальных нужд 50 млн р.

Кроме этого, необходимо применять современные методики управления стоимостью инвестиционно-строительных проектов, включая кадастровые и землеустроительные работы, на этапе проведения подрядных торгов. Так подобная методика предложена Л. В. Брезгиной, сущность которой состоит в том, перед проведением подрядных торгов, проводится комплексный учет производственных, рыночных и поведенческих факторов, формируемых их участниками при определении цены контрактов, и обеспечивающих создание объектов недвижимости с запроектированными показателями по безопасности, надежности и потребительским качествам [85, с. 7].

Таким образом, поскольку в силу п. к, ч. 1, ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство, законодательство о недрах и природоохранное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов федерации, предлагается принять закон Иркутской области «О землеустройстве в ИО», где дать четкое понятие землеустройства и землеустроительных работ и указать, что они относятся к подрядным работам и договор подряда, наряду с решением органов государственной власти, местного самоуправления, а также решение суда, является основанием их проведения, подобно тому, как это сделано в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости» [22].

Также можно предложить компетентным органам Правительства Иркутской области, внести предложение по изменению и дополнению Перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме утвержденный распоряжением Правительства № 471-р от 21 марта 2016 г. [54], добавив следующие виды работ: землеустроительные работы, кадастровые работы.

2. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

2.1. Реализация региональной государственной политики в учете, распределении и использовании земельных ресурсов

На современном этапе социально-экономического развития страны, региональная экономическая политика, политика в учете распределении и использовании земельных ресурсов для граждан данного региона не менее важна, чем политика федеральной власти. Земельная политика государства как на федеральном, так и на региональном уровне, прежде всего, затрагивает экономические интересы хозяйствующих субъектов, наиболее четко проявляющиеся на региональном уровне, который можно назвать областью пересечения интересов субъектов экономической деятельности [113].

Представляется, что для реализации целей государственной региональной политики, при соблюдении законных экономических интересов всех хозяйствующих субъектов, а также прав граждан, необходимо осуществить следующие меры, которые позволят существенно повысить экономическую эффективность региональной государственной политики в использовании земельных ресурсов.

1. Признание технологических линейных объектов: водопроводов, газопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, ВЛЭП и др., объектами недвижимости, позволит существенно увеличить налогооблагаемую базу региона, поскольку налоги на недвижимое имущество поступают в бюджет региона. Однако до сих пор отсутствует «легальное» определение понятия линейный объект, указывающее на его существенные признаки и позволяющие отграничить данное понятие от понятий других объектов. Речь, в первую очередь, идет о технологических линейных объектах, не включающие в себя такие объекты как автомобильные дороги, железнодорожные линии, для эксплуатации которых необходимо выделенный земельный участок с полосами отводов и охранными зонами.

Безусловно, что для отнесения каких-либо видов объектов, в данном случае технических, к объектам недвижимости необходима серьезное теоретическое обоснование. Объект недвижимости должен обладать рядом свойств недвижимости: неразрывной связи с землей, долговечностью, фундаментальностью и другими, которыми технологический объект обладает не в полной мере. Однако, представляется, что для значительного количества линейных объектов, выполняющих важнейшие жизнеобеспечивающие функции (федерального, регионального и местного значения) необходимо сделать исключение. Помимо этого, можно отметить, что большинство магистральных линейных объектов имеют признаки Единого недвижимого комплекса, т. е. линейного объекта с признаками объекта недвижимости, которые уже на сегодня имеют статус недвижимого имущества.

Что касается признаков технологического линейного объекта, претендующего на статус объекта недвижимости, то помимо значительной протяженности, выполнения жизнеобеспечивающей функции, о чем мы уже говорили, его единства и неразрывности, важнейшим признаком такого объекта является его надежность. Говоря об адаптации категории надежности технологической, к надежности организаций С. А. Астафьев говорит, что целесообразно оставить в качестве

критериев надежности, применительно как к техническим устройствам, так и организациям в сфере строительства – сохраняемость, безотказность и долговечность [75, с. 73]. Ничто не мешает сделать эти характеристики обязательными для технологических объектов, претендующих на статус объектов недвижимости.

Отметим, что основной документ, определяющий понятие «надежность», – ГОСТ 27.002-89 [191]. Надежность является комплексным свойством, которая в зависимости от назначения объекта и условий его применения может включать безотказность, долговечность, ремонтпригодность и сохраняемость или определенные сочетания этих свойств [89, с. 73].

Механизм налогообложения подобных объектов детально и достаточно полно отработан. Что нельзя сказать об огромном количестве технологических линейных объектах, регистрация и налогообложение которых позволят значительно пополнить региональный бюджет. Конечно, здесь необходимо соблюдать меру, предоставлять добросовестным налогоплательщикам существенные льготы. Но прежде всего, необходимо выработать теоретическое определение понятия линейный объект, которое в дальнейшем могло бы стать легальным определением.

Можно предложить следующее определение, которое может быть оспорено: «линейный объект – технологический объект (сложный, неделимый), протяженность которого значительно больше его ширины (диаметра и других параметров), расположенный на территории более двух земельных участков (три и более) и выполняющий жизнеобеспечительные, инфраструктурные, мелиоративные и другие функции, а также соответствующий критерию надежности».

Вместе с тем уже сейчас можно говорить о налогообложении линейного объекта федерального, регионального и местного значения, а также о налогообложении единого недвижимого комплекса.

2. Предоставление земельных участков в частную собственность за плату или бесплатно. При невозможности предоставить земельный участок в собственность, обеспечить предоставление его в аренду (в том числе предоставление в аренду лесных участков), что позволит:

1) Пополнить бюджет Иркутской области за счет взимания платы за предоставление в собственность или аренду. Даже если предоставить половину неиспользуемых земель в пределах Иркутской области по символической цене в тысячу рублей за 1 га, учитывая, что неиспользуемых земель у нас более 50 млн га, нетрудно подсчитать, это позволит пополнить областной бюджет на 5 млрд р.

2) Создать новую добавочную стоимость. Предоставление до 50 % неиспользуемых земель Иркутской области в собственность, включая бесплатную передачу в собственность юридических и физических лиц, создаст новую добавочную стоимость в размере не менее 100 млрд р. Данная добавочная стоимость измерима с объемом всей продукции, выпускаемой всеми предприятиями Иркутской области (за исключением федеральных) за несколько лет.

3) Улучшить качественное состояние земельного фонда, обеспечить региональные инвестиционные проекты, создать единую транспортную инфраструктуру.

туру региона и тем самым повысить совокупную суммарную стоимость, как земельных участков, так и всех объектов недвижимости в Иркутской области в десятки, а возможно и сотни раз.

4) Создать значительное количество собственников, производителей сельхозпродукции, а, следовательно, значительно улучшить налогооблагаемую базу в Иркутской области, а в дальнейшем, обеспечить производство сельхозпродукции, не только для удовлетворения потребностей региона и РФ, но и отправлять на импорт.

3. Устранить коррупциогенные факторы данного вида деятельности, для того, чтобы огромный поток денежных средств из карманов коррупционеров и монополистов направить на развитие среднего и малого бизнеса, создание инфраструктуры региона, экологические проекты. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ [23] правовую основу противодействия коррупции составляют помимо Конституции РФ и федерального законодательства, нормативно-правовые акты субъектов РФ и муниципальные акты.

Известно, что предоставление земельных участков органами публичной власти гражданам и организациям это процесс сугубо административный, коррупционная составляющая здесь чрезвычайно велика, учитывая стоимость объектов недвижимости (особенно в элитных районах, уникальных природных местах и др.) и «непрозрачность» процедур предоставления земельных участков. Представляется, что собственное правовое регулирование в сфере противодействия коррупции, позволит, если и не устранить коррупцию как негативное социальное явления (что в принципе невозможно), то существенно снизить ее проявления.

4. Несмотря на необходимость повышения экономической эффективности земельных ресурсов, необходимость обеспечить экологическую составляющую экономических проектов по использованию земли. Мало того, экономическая и экологическая сторона любого инвестиционного проекта должны дополнять друг друга. Также необходимо установить соотношение понятий экология – геоэкология – рациональное использование и охрана земель – проведение комплексных эколого-экономических исследований с участием не только экономистов и экологов, но и землеустроителей, кадастровых инженеров, экономистов, социологов, юристов, строителей и др.

Представляется, что для обеспечения экологической составляющей как инвестиционных проектов в частности, так и в целом хозяйственной политики региональных властей, необходимо использовать автотрофно-экологический подход в экономической деятельности и ведению хозяйства [77, с. 361]. Данный подход позволяет использовать экономический и ресурсный потенциал региона, минимизировать негативное антропогенное воздействия на экосистемы на различных уровнях. Такое состояние антропосистемы достигается только в случае обеспечения технической автотрофности в сочетании с территориальным совмещением сельских и городских антропоэкосистем в единую систему с замкнутым круговоротом [94, с. 96].

5. Защита прав лиц, ведущих хозяйство на земле, окончательная реорганизация колхозов (более 20 % бывших колхозных земель, являются невостребованными, т. е. до сих пор не поданы заявки на выдел доли в общей долевой собственности), создание фермерских хозяйств путем бесплатного предоставления земельных участков и выделение единовременной материальной безвозмездной помощи, лицам, предоставившим документы о готовности вести фермерское хозяйство. Эти меры принимаются в нашем регионе в полном объеме. Однако земля – это не только предмет труда для сельского хозяйства, но и важнейшее средство труда, пространственно-операционный базис производства.

Так же, как мы уже отмечали, согласно экономической теории земля является фактором производства, наряду с трудом, капиталом и предпринимательской деятельностью. Эффективное развитие производства и экономики в целом возможно только в условиях равного доступа к земельным ресурсам всех лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а также всех граждан, как ведущих предпринимательскую и неведущую предпринимательскую деятельность на земле, так и не ведущую таковой. В сущности, вся реформа земельных правоотношений, начиная с начала 90-х гг. была направлена на это.

В экономике страны земля выступает как пространственный операционный базис для несельскохозяйственных отраслей, как предмет труда для сельскохозяйственных и добывающих отраслей как средство труда и средство производства для сельского хозяйства и лесного хозяйства. Кроме того, надлежаще сформированный земельный участок является недвижимым имуществом, имеет свою стоимость и выступает в обороте в качестве товара, обладающего специфическими свойствами. В экономической теории, однако, большинство экономистов уделяют земле, как одному из факторов экономического роста, наряду с инвестициями, предпринимательством и знаниями, трудом – последнее место. Некоторые авторы, вообще считают, что данный фактор производства не оказывает на экономическое развитие какого-либо существенного влияния [132, с. 222]. «Земля, очевидно, не может внести существенного вклада в экономический рост в силу своей естественной ограниченности. Более того, земля в значительной степени подвержена вредному воздействию окружающей среды, что представляет собой при прочих равных условиях существенные ограничения для экономического роста страны».

Данное утверждение не учитывает несколько важных аспектов, которые, как представляется необходимо учитывать при определении роли земли как фактора экономического роста.

Так, высокий уровень культуры землепользования, развитый рынок земли, отсутствие целинных, необработанных земель, ограниченность земельного фонда, высокая доля частной собственности на землю – характерно только для Европы и для небольшого количества развитых стран, сопоставимой с Европейскими государствами территорией. Даже в США существует огромное количество необработанных земель, например, в штате Невада. Даже в благодатной Калифорнии более 80 % всех земель находятся в федеральной собственности и собственности Штата. Дело в том, что, не обладая развитым рынком земли, при прочих равных условиях, Европа не стала бы центром цивилизации, образцом

прогресса и экономического развития. Для этого ей пришлось пройти сложный путь развития, социально-экономических потрясений, революций, во главе угла которых всегда стояло требования обеспечения неприкосновенности частной собственности и в первую очередь – частной собственности на землю, от произвольных притязаний государства. Именно это, позволило сделать Европейской цивилизации огромный скачок в экономическом развитии.

Да, следует согласиться, что земля в современной экономике развитых государств – это объект, который требует больших вложений (восстановление опустыненных, нарушенных земель, создание искусственных островов в Японии, Абу-Даби, США (Corporation Google). С таким же успехом можно заявить, что для дальнейшего развития Европе необходима дешевая рабочая сила в качестве мигрантов, поскольку требования местных работников, поддерживаемых мощными профсоюзами, явно завышены. Скорее это говорит о структурном кризисе Европы, резервы для интенсивного развития которой исчерпались.

Кроме того, когда мы говорим о земле как о факторе производства, мы подразумеваем не только землю как территориальное пространство, но также весь природоресурсный потенциал страны или территории включая минеральные ископаемые, леса, запасы пресной воды и другое. Наличие данных запасов может существенно изменить экономический потенциал субъекта, ими обладающего. Конечно, Япония, возводящая искусственные острова, не обладает данным потенциалом, удерживая высокую планку в экономике. Однако, Саудовская Аравия, возводящая подобные острова в другой точке Земли, ничем другим, кроме огромных запасов дешевых углеводородов похвастать не может, что позволило ей, однако, помимо островов, соорудить самое высокое здание в мире. Конечно, когда мы говорим о динамике в развитии экономики, владение одними природными ресурсами явно недостаточно.

Надо сказать, что значение земли в современной России состоит в том, что она, не только средство производства и операционный базис по ее целевому назначению, но и базис всех проводимых в стране реформ, реализация которых невозможна без системных земельных преобразований, решения вопросов земельной собственности [148, с. 3].

б. Еще одним необходимым условием обеспечения экономической эффективности и рационального использования земельных ресурсов региона является использование законодательных новелл. Важные изменения законодательства в сфере реформирования основных форм землепользования внес федеральный закон № 171-ФЗ от 23 июня 2014 г. [16].

В первую очередь рассмотрим изменения, внесенные в ГК РФ. Дело в том, что существовавшая до недавнего времени правовая конструкция частного сервитута не позволяла беспрепятственно вести строительство линейных объектов. Частный сервитут предусматривал: «прокладку и эксплуатацию линий электропередач, связи, трубопроводов, а также реализацию других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута» [3, ст. 274]. Однако при строительстве линейного объекта, его еще нет, его только предполагается построить, следовательно, нет и соответствующего

щих прав. В новой трактовке ст. 274 ГК РФ речь идет о строительстве, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием. Норма об интересах собственника недвижимости осталась без изменений. В случаях, предусмотренных законом, сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и лицом, которому предоставлен земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, если это допускается земельным законодательством. В этом случае к лицу, которому предоставлен земельный участок, в отношении которого устанавливается сервитут, применяются правила, применяемые к собственнику земельного участка [3, п. 6 ст. 274]. Вместе с тем судебная практика позволяет говорить о том, что фактически значительно проще установить принудительный сервитут по решению суда, чем договориться обо всех существенных условиях установления сервитута, заинтересованным лицам [222; 57].

Так же хотелось бы отметить, что современная система регистрации недвижимости, введенная Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» [15] представляет собой новый уровень в обеспечении государственной регистрации недвижимости, включая земельные участки. «Регистрация прав на недвижимость обычно приводит к низким операционным издержкам, чем системы регистрации актов, и таким образом способствует развитию более эффективного земельного рынка» [186].

Что касается изменений ЗК РФ, туда были внесены не менее существенные корректировки, так в отношении сервитута появилась отдельная глава V «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Новые правила устанавливают конкретный перечень случаев использования сервитута. Такими случаями являются:

- размещение линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка;
- проведение изыскательских работ;
- ведение работ, связанных с пользованием недрами [4, ст. 39].

На основании новых правил формирования землепользования, планирования и проектирования землепользования, введенных Федеральным законом № 171-ФЗ [16], других нормативно-правовых актов можно предложить Законодательному собранию Иркутской области принять закон, который позволит закрепить некий алгоритм действий или этапов оформления земли под линейный объект, каждый из которых должен быть ограничен определенным сроком. Представляется, что это будет важной гарантией реализации прав предпринимателей и ускорения строительства данных объектов. Безусловно, установление срока выполнения определенных действий должно быть теоретически и практически обоснованно, а соблюдение данных сроков осуществляться с учетом принципов добросовестности, разумности и справедливости.

В одном случае это будет упрощенный вариант для объектов не являющихся объектами федерального, регионального и местного значения (распределительные газопроводы, технологические трубопроводы, линии электропередач и линии связи, для обслуживания магистральных трубопроводов):

– подготовка и утверждение документации по планировке территории. Кадастровые инженеры и проектировщики, индивидуальные предприниматели и юридические лица готовят проект планировки и проект межевания территории. Максимальный срок подготовки этих документов в зависимости от параметров самого проекта, может варьироваться, однако для данного вида проектов не может быть более 6 месяцев;

– проведение процедуры предварительного согласования предоставления земельного участка. Заинтересованное лицо ходатайствует в уполномоченный орган о проведении данной процедуры и подает необходимый пакет документов, предусмотренный п. 2 ст. 39 ЗК РФ [4]:

– документы, подтверждающие право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов – справка уполномоченного органа об отнесении объекта к объектам регионального или местного значения, в соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов» [63, п. 25];

– документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя, в случае, если с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка обращается представитель заявителя.

В Земельном кодексе РФ приведен исчерпывающий список документов, предоставление дополнительных документов не требуется.

Уполномоченный орган власти принимает решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка в срок не более чем 30 дней, или принимает решение об отказе. Перечень возможных причин для отказа также ограничен в соответствии с п. 8 ст. 39.15 ЗК РФ;

– проведение кадастровых работ по образованию земель из государственной собственности и внесение сведений о земельном участке в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). Данный этап проводят кадастровые инженеры, органы кадастрового учета. Проведение кадастровых работ по образованию земельного участка может занять времени до одного месяца, внесение сведений о земельном участке в ГКН – до 10 дней. Площадь образуемого земельного участка, указанного в межевом плане, не может на 10 % или более отличаться от площади земельного участка, указанной в утвержденном проекте межевания территории, в силу пп. 8, п. 2. ст. 26 Федерального закона № 221-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости»;

– предоставление земельного участка в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование. Заинтересованному лицу необходимо подать заявление о предоставлении земельного участка. В заявлении обязательно указывается цель использования земельного участка, кадастровый номер земельного участка, реквизиты решения об утверждении документа территориального планирования и (или) проекта планировки территории. Уполномоченный орган должен в течение

30 дней направить заявителю проект договора аренды (решение о предоставлении земельного участка в постоянное бессрочное пользование) или мотивированный отказ в предоставлении. Заявитель должен в течение 30 дней подписать договор аренды и направить его обратно.

Федеральным законом № 171-ФЗ от 23 июня 2014 г. упразднена процедура принятия уполномоченным органом какого-либо акта о предоставлении в аренду. Срок предоставления в аренду определен пп. 2 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ – до 49 лет.

Порядок расчета арендной платы за пользование земли устанавливается Правительством РФ в отношении земель федеральной собственности, органом государственной власти субъекта – в отношении земель, находящихся в собственности субъекта РФ, органом местного самоуправления – в отношении земель, находящихся в муниципальной собственности РФ.

Во втором случае упомянутый областной закон должен рекомендовать этапы оформления земель под линейными объектами федерального, регионального, местного значения (магистральные нефтепроводы, газопроводы), для прохождения каждого из которых необходимо установить определенный лимит времени:

Первый этап – подготовка проекта планировки и проекта межевания территории в целом остается таким же, однако, учитывая большую масштабность и значимость данных проектов для региона, предусмотреть возможность варьировать максимальный срок реализации данного этапа, в зависимости от параметров проекта (протяженности, балансовой стоимости и др.) от нескольких месяцев до одного года.

Второй этап представляет собой образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, который осуществляется в соответствии с проектом межевания территории, утвержденным в соответствии с Градостроительным кодексом РФ. Обычно, основные работы этого этапа осуществляют кадастровые инженеры в течение 2–3 недель, поэтому можно установить максимальный срок в зависимости от параметров проекта от двух недель до месяца.

На третьем этапе осуществляется внесение сведений в ГКН. Продолжительность этого этапа до 10 рабочих дней. Комплексное освоение территории с 2015 г. включает не только проведение жилищного строительства, но и любые строительные работы, связанные с развитием данной территории, как то строительство железнодорожных линий, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов, ВЛЭП, других линейных объектов, имеющих для данной территории значение инфраструктуры. Короче говоря, комплексное освоение территории связано помимо жилищного строительства с возведением линейных объектов федерального, регионального и местного значения.

Четвертый этап – договоры по комплексному освоению территории разделены на два взаимосвязанных договора: договор аренды земельного участка (регулируется Земельным кодексом РФ) и договор о комплексном освоении территории (регулируется Градостроительным кодексом РФ). На заключение каждого из этих договоров достаточно двухнедельного срока.

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения [4, пп. 4, п. 2 ст. 39.6]. В данном случае можно установить максимальный срок в двадцать дней.

Договор комплексного освоения территории, может быть, расторгнут с застройщиком только по решению суда, никаких соглашений сторон здесь не предусматривается. Кроме того, закон устанавливает необходимость разработки графиков освоения территории с детальной регламентацией каждого мероприятия в целях более эффективного освоения земельных участков.

Таблица 5

Этапы формирования земельных участков для строительства

Этапы	Содержание работ	Срок
Первый	Подготовка и утверждение документации по планировке территории. Кадастровые инженеры и проектировщики, индивидуальные предприниматели и юридические лица готовят проект планировки и проект межевания территории	от 4 до 6 месяцев
Второй	Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности – осуществляется в соответствии с проектом межевания территории, утвержденным в соответствии с Градостроительным кодексом РФ. Основные работы этого этапа осуществляют кадастровые инженеры	в течение 2–3 недель
Третий	Внесение сведений в ГКН (ЕГРН). Комплексное освоение территории с 2015 г. подразумевает не только случай жилищного строительства, но и любые другие случаи строительства	до 10 рабочих дней
Четвертый	Договоры по комплексному освоению территории разделены на два взаимосвязанных договора: договор аренды земельного участка (регулируется Земельным кодексом) и договор о комплексном освоении территории (регулируется Градостроительным кодексом)	до 2 месяцев

Также эффективное управление земельными ресурсами предполагает нахождения баланса интересов между различными группами субъектов хозяйственной и управленческой деятельности на территории области. Итак, обозначим основные группы участников хозяйственной деятельности, а также лиц, чьи права и законные интересы должны быть учтены при строительстве и эксплуатации линейных объектов.

Первая группа – хозяйствующих субъектов, застройщиков, заказчиков, собственников линейных объектов и эксплуатирующих организаций, т. е. субъектов, заинтересованных в строительстве и эксплуатации линейных объектов. Назовем ее группой хозяйствующих субъектов.

Вторая группа – собственников земельных участков, иных землепользователей: арендаторов, субарендаторов земельных участков, лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве пожизненного наследуемого

владения и постоянного (бессрочного) пользования, т. е. лиц, права и законные интересы которых, могут быть ущемлены или ограничены фактом строительства или юридического оформления линейных объектов. Назовем ее группой землепользователей.

Третья группа – это органы власти и (или) местного самоуправления, население соответствующих регионов или административно-территориальных единиц. Определим ее, как органы власти. Причем к третьей группе относятся органы публичной власти и население тех территорий, в границах которых расположены или будут расположены линейные объекты. Публичные органы власти и население тех территорий, через которые транзитом проходят железные дороги, автодороги, передаточные устройства относятся ко второй группе, а те, которые являются конечными потребителями электроэнергии, природного газа, нефти, сжиженного углеводородного газа (СУГ), нефтепродуктов, т. е. заинтересованными лицами (даже если на данной территории расположены газо-, нефтеперерабатывающие предприятия) относятся к первой группе.

Интересы первой группы – хозяйствующих субъектов, включают в себя:

– возможность беспрепятственного доступа на земельные участки представителей заказчика или застройщика линейных объектов для проведения изыскательских работ. «Представителя заказчика или застройщика просто не пускают на земельный участок, а уж тем более, узнав о цели его визита. Какие-либо правила доступа на земельные участки практически отсутствуют. Да, есть возможность взять отдельные участки в аренду, но на общих основаниях: т. е. с согласия собственника (если участки частные) или на условиях образования земельного участка за счет лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка. Что делать, если собственник не дает согласие на посещение его участка? Что делать, если участок принадлежит землепользователю, которому запрещено распоряжаться земельным участком? И самое главное, зачем образовывать земельный участок?» Вот вопросы, на которые не могут получить заинтересованные в строительстве линейных объектов лица, тем более, образованные для целей изыскательских работ земельные участки никому не нужны, они помеха для оборота;

– возможность осуществлять строительство линейных объектов без образования земельных участков. Для строительства линейного объекта требуется гораздо большее количество земли, чем при его эксплуатации. В советское время этот вопрос решали предоставлением земельного участка, при строительстве линейного объекта, во временное (краткосрочное) пользование, а при эксплуатации в постоянное (бессрочное) пользование [67]. Отметим, что владельцы линейных объектов (частные физические и юридические лица), расположенных на земельных участках, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования обязаны были оформить их в собственность или в аренду до 1 января 2015 г.;

– возможность эксплуатации и ремонта уже построенного или существующего линейного объекта без образования земельного участка. Заказчикам и застройщикам линейных объектов порой приходится тратить на оформление градостроительной документации и землеотвод столько же времени и сил, сколько уходит на строительство самих объектов. При этом не вполне понятно, как формировать земельные участки под весьма протяженные объекты, если главное

правило территориального планирования – отдельно взятый объект капитального строительства не может располагаться на нескольких земельных участках;

- оптимизация существующего порядка оформления прав, включая государственную регистрацию и кадастровый учет, с сокращением количества необходимых документов, согласований и разрешений, количество органов, участвующих в этих процедурах, количество времени, необходимого для этого, ввести систему «одного окна», единого информационного взаимодействия, чтобы избежать предоставления одних и тех же документов в разные органы;

- уклониться от проведения обязательных публичных слушаний для согласования строительства линейного объекта и документов планировки территории или, по крайней мере, упростить их организацию, оптимизировать процедуру их проведения. Иметь примерную форму и порядок оформления проекта межевания и проекта планировки территории. Избежать двойного проведения публичных слушаний.

Заинтересованность второй группы – землепользователей, проявляется в том, чтобы:

- продолжать дальнейшее хозяйственное использование земельных участков, чтобы соответствующий уровень экологических нормативов и плодородия почв на данной территории оставался прежним. Поскольку это невозможно в полном объеме, население данной территории имеет право получать соответствующую компенсацию, а также ренту за пользование земельными ресурсами. В любом случае, проект рекультивации земель утверждается при участии местного населения путем проведения уже упомянутых публичных слушаний;

- собственник или другой землепользователь имеет право требовать плату за ограничение в пользовании земельного участка, его хозяйственного использования, при установлении сервитута, охранных зон в размере земельного налога;

- возможность продать земельный участок линейной компании или соответствующим органам публичной власти при невозможности дальнейшего хозяйственного использования земельных участков;

- решать проблему занятости местного населения, путем участия в строительстве линейного объекта. Квотирование рабочих мест при строительстве линейного объекта – это международная практика данной сферы деятельности. Целесообразно перенести эти правила на осуществление строительства и эксплуатации линейных объектов внутри государства;

- возможность использовать строительство линейных объектов местными органами публичной власти для решения проблем электрификации и газификации соответствующих территорий.

Интересы третьей группы – органов власти, включают в себя:

- развитие территорий, через которые проходит линейный объект, в том числе создание градостроительной документации, включающую в себя схемы территориального планирования, генеральные планы, а также проекты межевания и проекты планировки, которые должны разработать владельцы линейных объектов;

- сбор налогов с застройщиков, заказчиков, владельцев линейных объектов в соответствующие бюджеты. Использование электроэнергии и энергоносителей

доставляемых с помощью передаточных устройств. Развитие энергоемких производств, в том числе газо- и нефтеперерабатывающих;

– упрощение порядка оформления, в том числе государственной регистрации и кадастрового учета линейного объекта путем установления единых исчерпывающих требований к порядку оформления на федеральном уровне. Ликвидация различных ведомственных и местных правил также в интересах этой группы, с целью исключения коррупционной составляющей. Это позволит значительно сократить расходы на оформление, что позволит снизить себестоимость конечной продукции. Это даст толчок к развитию всех составляющих топливно-энергетического кластера, всех отраслей промышленности, а также даст возможность более щедрого вознаграждения собственников земельных участков и других землепользователей, в конечном итоге устранению противоречий между всеми группами, участвующими в создании и эксплуатации линейного объекта.

2.2. Современные технологии использования природных ресурсов при реализации региональных инфраструктурных проектов

Как представляется, в данном исследовании мы обозначим возможные пути развития транспортной и энергетической инфраструктуры нашего региона, как мощного экономического субъекта, развитие транспортной и энергетической инфраструктуры которого, необходимо, прежде всего, для обеспечения собственных интересов, интересов населения области. В процессе моделирования социально-экономического развития территории регион рассматривается как система взаимосвязанных множеств элементов, экономика региона должна анализироваться в процессе развития, критерием истины может быть практика управления развитием региона [183].

Рассматривая в качестве практики управления развитием региона историю развития транспортной инфраструктуры Байкальского края, можно выделить следующие исторические этапы:

1. Строительство ВСЖД в конце XIX в. Масштабы строительства были уникальны для того времени не только в границах Российской Империи, но и всего мира.

2. Ленинский план ГОЭРЛО в 20-е гг. XX в., в результате которого, во многих городах и сёлах Иркутской области зажглась «Лампочка Ильича».

3. Дальнейшая электрификация, освоение нашего региона в 30-е гг. XX в., в основном за счет расширения сети ГУЛАГ. Это освоение было прервано началом Великой Отечественной войны.

4. Послевоенное развитие, строительство новых промышленных центров, включая центры нефтехимического производства, строительство ТЭЦ, автомобильных дорог, сети технологических трубопроводов. Также в широких масштабах до 1953 г. использовался труд заключенных ГУЛАГ.

5. Электрификация северных районов, газификация городов, строительство автодорог, ГЭС, а также строительство Байкало-амурской магистрали (БАМ) в 70-е гг. Несмотря на то, что ее строительство не было закончено в полном объеме, при возведении БАМ были применены прогрессивные для того

времени методы территориального планирования и прогнозирования, позволившие привлечь тысячи специалистов в районы с тяжелыми климатическими условиями.

6. Строительство автомобильных дорог современного уровня, в том числе федеральных трасс, завершение строительства БАМ, строительство магистрального трубопроводного транспорта в двухтысячные годы до 2008 г., когда разразился мировой экономический кризис.

По мнению большинства экономистов, этот кризис не прерывается до сегодняшнего времени, когда его стали усугублять не только, и не столько санкции против России, сколько обвал цен на нефть, и, как следствие, падение рубля. Думается, что в данной ситуации, мы не должны отказываться от прогрессивных технологий развития, применяемых ведущими, экономически развитыми странами, но и использовать сложившуюся ситуацию для развития отдельных отраслей экономики. Такой прогрессивной технологией развития является технология форсайта.

Форсайт, от английского Foresight – «взгляд в будущее» – наиболее эффективный инструмент формирования приоритетов в сфере науки и технологий, экономики, государства и общества. По результатам форсайт-проектов создаются дорожные карты, которые позволяют решить вопрос формирования будущего. На основе форсайта разрабатываются долгосрочные, на 25–30 лет, стратегии развития экономики, науки, технологий, нацеленные на повышение конкурентоспособности и максимально эффективного развития социально-экономической сферы. Форсайт – это систематические попытки оценить долгосрочные перспективы науки, технологий, экономики и общества, чтобы определить стратегические направления исследования и новые технологии, способные принести наибольшие социально-экономические блага [182].

Представляется, что технологию форсайта можно применить и для создания транспортной и энергетической инфраструктуры, строительства и эксплуатации линейных объектов в регионе. В рамках форсайта необходимо обозначить конкретный метод, который мы будем применять, и который в условиях специфики применения (применение в границах региона), обеспечит наибольшую эффективность. Думается, что наиболее подходящий метод – это, так называемый метод, дорожного картирования.

Метод технологического дорожного картирования (Technology Roadmap) был разработан в конце 70-х гг. компанией Motorola. Его используют для разработки и формирования долгосрочных стратегий развития технологий отрасли или крупной компании. Например, во втором британском Форсайте («Форсайт 2» 1999–2002 гг.) он применялся к сфере транспорта. Суть метода заключается в организации стратегического планирования, к которому привлекаются эксперты, представляющие основные составляющие бизнеса – маркетинг, финансы, производственную инфраструктуру, технологии, исследования и разработки. «Дорожная карта» иллюстрирует этапы перехода от текущего состояния к фазам развития в долгосрочной перспективе за счет синхронного развития технологий, продуктов, услуг, бизнеса и рынка. Основным преимуществом метода

является выработка согласованного видения долгосрочных целей развития отрасли или компании [159, с. 11].

Результатом деятельности институтов форсайта являются так называемые «дорожные карты». «Дорожная карта представляет собой официальный документ, в котором отражены возможные пути развития страны или региона в будущем, на основании которых формируются долгосрочные приоритеты в разных отраслях и сферах, в политике и в обществе (фактически, дорожная карта предполагает уже заданное будущее и предоставляет основу для ее реализации)» [185, с. 12]. Дорожная карта может оформляться как целевая программа (Программа развития транспортной инфраструктуры Иркутской области), утверждаться постановлением губернатора. Ее необходимо продублировать в документах территориального планирования Иркутской области, административных районов, городских округов, городских и сельских поселений: схемах территориального планирования, генеральных планах и др., где предусмотреть возможные пути размещения линейных объектов: автодорог, ЛЭП, трубопроводов. Как представляется, «дорожная карта» должна содержать следующие обязательные требования:

1. Способствовать формированию нескольких мощных кластеров в сфере создания транспортной и энергетической инфраструктуры, строительства и эксплуатации линейных объектов, строительных и нефте-, газоперерабатывающих предприятий. в регионе, таких как дорожно-строительный, железнодорожный, энергетический, нефтехимический и газохимический. Каждый кластер должен иметь ведущее предприятие в пределах региона (страны), «головной» ВУЗ, НИИ и десятки средних и мелких организаций контрагентов: подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков и др., обеспечивающих функционирование кластера как единой системы.

Следует помнить также, что кластер – это не промышленный комплекс и не комбинат в условиях плановой экономики и предполагает самостоятельное и заинтересованное сотрудничество всех элементов.

Согласно теории Майкла Портера, кластер – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы гос. управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга [177, с. 1].

2. «Дорожная карта» должна предусматривать возможность использования опыта Иркутской области при применении технологий форсайт в масштабах всей страны. Иркутскую область можно рассматривать как уменьшенную копию, гипертрофированную модель России в миниатюре. В самом деле то, что есть в России относительно мало (наукоемкие производства, агломерации и др.) в Иркутской области еще меньше, то, что есть относительно много (огромные малозаселенные и незаселенные территории, полезные ископаемые) в Иркутской области еще больше. Наш регион может стать некой моделью для применения передовых технологий.

3. Необходимо избежать «транзитного» характера транспортной инфраструктуры, когда все основные объекты транспортной инфраструктуры проходят

через Иркутскую область, не оказывая качественного влияния на экономическое развитие области. Здесь хотелось бы остановиться на трех особо перспективных сферах транспортной и топливно-энергетической инфраструктуры, формирующихся кластерах нашего региона: автодорожного строительства, нефтехимии и газохимии. Автодорожное строительство в нашем регионе имеет мощную материальную базу, несколько ведущих организаций и достаточный опыт строительства. НИИ ИГТУ занимается проблемами дорожного строительства и выпускает специалистов, бакалавров и магистров, подготовленных для работы в данной сфере деятельности. Основная задача дорожного строительства опоясать сетью автомобильных дорог современного уровня всю Иркутскую область, включая Киренский, Ербагаченский, Мамско-Чуйский и Бодайбинский район, которые на сегодня не входят в систему автодорог Иркутской области.

Что касается формирующихся кластеров нефтехимии и газохимии, то можно с уверенностью сказать, что они занимают ведущее место в экономике региона. На базе Байкальского государственного университета экономики и права идет подготовка бакалавров, магистров, аспирантов по экономическим направлениям, связанным с нефтяной и газовой отраслями промышленности, причем полученная компетенция позволяет выпускнику занимать должности как экономического, так и технического профиля, что практиковалось еще вузами дореволюционной России [161, с. 8]. Для оценки компетенции учащихся, также на базе БГУ, проводится апробация различных систем, моделей, методов с использованием современного программного обеспечения [151, с. 7].

По поводу выделения из нефтегазового промышленного комплекса, нефтехимии и газохимии двух относительно самостоятельных кластеров, можно высказать следующие соображения:

Во-первых, в масштабах страны вопросами нефтехимии и газохимии ведают две разные компании – это ОАО «Газпромнефть» и Роснефть. Причем Газпром является мировым монополистом.

Во-вторых, имеется также ряд качественных различий этих углеводородных энергоносителей, в том числе в вопросах транспортировки и переработки. Современные технологии транспортировки и переработки природного газа более сложны и менее эффективны, чем технологии транспортировки и переработки нефти [76, с. 68]. Формально, несмотря на огромный объем запасов, при существующих технологиях транспортировки природный газ вообще не может рассматриваться как глобальный энергоресурс, поскольку рынок природного газа привязан к существующим трубопроводным системам [120, с. 69].

Иными словами, на сегодняшний день, единственным способом транспортировки природного газа является трубопроводный транспорт, существующая сеть которого никак не может обеспечить транспортировки его колоссальных запасов на территории Иркутской области. Так, уже открыты и эксплуатируются восемнадцать газоконденсатных месторождений.

За 15 лет в Иркутской области произошло значительное увеличение объемов добычи газа, в целом по региону добыча природного газа увеличилась на 5 048,5 млн м³ или в 178 раз, конденсата на 318 тыс. т или в 65 раз. В 2017 г. добыча природного газа проводилась главным образом на Верхнечонском, Ярактинском,

Марковском, Даниловском, Дулиньминском, Западно-Аянском, Северо-Даниловском, Игнялинском нефтегазоконденсатных месторождениях; Ковыктинском, Атовском, Братском газоконденсатных месторождениях [137, с. 464].

При освоении месторождений Иркутской области весь природный газ должен перерабатываться на предприятиях газохимического комплекса региона. Ведь общеизвестно, что основной экономический результат достигается при реализации конечного продукта, и поэтому большую выгоду получают не владельцы ресурсов, а обладатели технологий завершающих стадий переработки [120]. Можно представить какой экономический эффект даст переработка углеводородных энергоносителей всех вышеуказанных месторождений на предприятиях области.

Представляется, что Иркутская область как один из регионов экспортеров природного газа может участвовать, как и Российская Федерация в целом, в ценообразовании цен на СПГ, что определяется политической и экономической целесообразностью и необходимостью, а также юридической обоснованностью, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ все природные ресурсы, используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [99].

О том, что планы относительно газохимического кластера не являются фантастикой, говорит то, что, в газовом секторе по сравнению с другими отраслями экономики значительно шире используются прямые методы государственного регулирования: установление плановых показателей добычи газа, контроль над ценами на углеводородное сырье и др. [118].

Таким образом, предполагается, что Иркутский газохимический кластер будет формироваться на базе химических комплексов Саянска, Ангарска, Усоля-Сибирского. Саянский химический комплекс может стать крупным российским центром полимерной химии, Ангарский – центром по производству экологически улучшенных видов топлива, в том числе и для экспорта в страны АТР [120, с. 70].

Аналогично необходимо формировать нефтехимический кластер, перспективы развития которого не менее впечатляющие. Однако, для формирования и развития двух мощных современных кластеров газохимии и нефтехимии, взаимодополняющих друг друга, необходимо создание инфраструктуры трубопроводного транспорта в Иркутской области на ином качественном уровне, который позволит покрыть сетью газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов значительную часть территории нашего региона.

Вместе с тем надо отметить, что не все авторы поддерживают разделение единого нефтегазового комплекса на два самостоятельных кластера. Так, Е. С. Трофимов видит нефтегазовый комплекс в единстве не только газовой и нефтяной отрасли, но и добывающей и перерабатывающей. Так, он пишет: «Нефтегазовый комплекс представляет собой комплексно охватывающую деятельность нефтяной, газовой, нефте- и газоперерабатывающих отраслей промышленности, включающую в себя все стадии производственного процесса: разведку, добычу, переработку углеводородов, их транспортировку, хранение и сбыт» [167, с. 10]. Представляется, что данная точка зрения вполне обоснована,

исключить взаимосвязь добычи и переработки нефти и газа невозможно, однако выделить относительно самостоятельные кластеры в нефтегазовом комплексе, представляется обоснованным.

Также можно обратить внимание на такой динамично развивающийся кластер как добыча и переработка драгоценных металлов на территории Иркутской области. При разработке долгосрочных планов развития данного производственного кластера, прежде всего надо иметь в виду, что на территории нашего региона особое значение играют месторождения и связанный с ними инфраструктурный комплекс по добыче и переработке золотого песка. При этом, особое внимание следует уделить проблемам повышения эффективности разработки месторождений рассыпного золота, создания на территории Иркутской области всей цепочки производственного цикла от его добычи до продажи в ювелирных магазинах. Кроме этого, на базе БГУ создана и разработана методика комплексной технолого-экономической оценки россыпных месторождений золота, которая в отличие от существующих позволяет рассчитать регламентирующую функцию результатов работы горного предприятия, зависящих от условий эксплуатации и технико-экономических возможностей [141, с. 6].

Создание мощных производственных кластеров, включающих в себя как добывающие, так и перерабатывающие предприятия, безусловно не соответствует традиционной модели разделения промышленности на соответствующие отрасли, однако для более динамичного развития экономики, данная интеграция или, если хотите, кластеризация производственных единиц добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов неизбежна. В. В. Путин, еще в 2000 г., готовясь к защите своей диссертации по экономике писал: «Учитывая огромный минерально-сырьевой потенциал России, восстановление отечественной обрабатывающей промышленности должно производиться на основе ее всесторонней интеграции с добывающими отраслями» [149].

При создании долгосрочных экономических проектов связанных с использованием минерально-сырьевых ресурсов как на уровне федерации, так и на уровне региона необходимо более активно использовать инновационные технологии, связанные с построением математических алгоритмов, моделей, применения логико-эвристического подхода в ресурсном планировании, являющемся частью более общего сетевого планирования производственной деятельности, использования программных комплексов для проектирования природопользования [142].

Данный долгосрочный проект экономического развития региона требует немало инвестиций как со стороны частных инвесторов, так и со стороны федерального центра. С целью наиболее эффективной реализации государственных вливаний в региональную экономику можно предложить модель государственного целевого проектного финансирования, включающая схему взаимодействия участников проекта, описание его жизненного цикла и фаз его реализации, разработанную в БГУ. Данная модель включает в себя механизм осуществления государственного целевого проектного финансирования на уровне субъекта Федерации через корпорацию развития, которая должна формироваться на проектной основе, с применением финансового лизинга [86, с. 9].

2.3. Критерии качественного состояния регионального земельного фонда

Реализация основной цели государственной региональной земельной политики – повышения экономической эффективности рационального использования земельных ресурсов наглядно отражается на качественном состоянии регионального земельного фонда. Это состояние выражается через ряд критериев, которые мы будем рассматривать.

1. Количество земель, находящихся в частной, муниципальной и государственной собственности. Наличие значительного количества земель, находящихся в частной собственности позволяет говорить о качестве ЗФ региона. Однако по этому показателю наш регион значительно отстает от средних по России. Это объясняется географическими, климатическими, историческими и демографическими региональными факторами, из которых основной – это наличие огромной, малозаселенной территории, на значительной части которой отсутствует должная инфраструктура.

В соответствии с данными, представленными в Региональном докладе Иркутской области [215] на 1 января 2016 г. площадь земель, находящихся в собственности граждан составила 1 663,6 тыс. га, или 2,1 % от всего земельного фонда Иркутской области, юридических лиц – 133,2 тыс. га, 0,2 %, по сравнению с прошлым годом увеличилась на 5,5 тыс. га и составила 1 796,8 тыс. га, что составляет 2,3 % от площади всего земельного фонда Иркутской области. Соответственно. Площадь земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности в Иркутской области составила 75 687,7 тыс. га, или 97,7 %. Однако уже в следующем году начался рост доли государственных, муниципальных земель, земель юридических лиц за счет земель физических лиц. Общая площадь земель сельхоз назначения в Иркутской области, находящихся в собственности граждан снизилась на 19,1 тыс. га (около 1 %), а земель, находящихся в собственности юридических лиц увеличилась на 1,2 тыс. га (около 0,2 %). Также увеличилась общая площадь земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности в Иркутской области на 26,7 тыс. га [217].

Характерно, что на 1 января 2013 г. площадь земель граждан, составляла 1 652,6 тыс. га (2,1 %) организаций – 124,2 тыс. га (0,2 %) находящихся в государственной и муниципальной собственности, составляла 75 707,8 тыс. га (97,7 %) [220], т. е. несмотря на то, что каждый год в отчетной документации фиксировался рост площадей земель, находящихся в собственности физических и юридических лиц, на процентное соотношение за три года такого «роста», это почти не сказалось (сотые процента). В то же время обратный процесс роста государственных и муниципальных земель протекает значительно интенсивнее (более одного процента за год). Однако сам по себе этот процесс не носит отрицательной направленности в связи с тем, что фактически указанные земли не находились в собственности физических лиц, а были по сути изъяты из хозяйственного оборота.

Что касается земельного фонда РФ, то здесь распределение земель по формам собственности выглядит следующим образом. В государственной собственности 92,2 % (1 576,9 млн га), в собственности граждан 7,2 % (123,2 млн га), в собственности юридических лиц 0,6 % (10,3 млн га) [228]. Таким образом, структура земельного фонда Иркутской области имеет более выраженный огосударственный характер, чем в целом по России.

В масштабах земельного фонда РФ также происходят процессы уменьшения количества площадей земель, находящихся в долевой собственности граждан (до 1 млн га в год). Речь идет о землях бывших колхозов. Эти земли приобретают, по большей мере, юридические лица, а также муниципалитеты и субъекты РФ.

Особенно досадно, что нет какой-либо существенной динамики в отношении земель, находящейся в собственности юридических лиц. Это говорит о том, что большинство предпринимателей предпочитают не приобретать в собственность земельные участки, иными словами, избегают, по разным соображениям, инвестировать в недвижимость, таким образом инвестировать в экономику региона. Что касается более высокой (но более чем в сорок раз меньше государственной) доли земель в собственности граждан, то, с одной стороны, здесь также почти отсутствует положительная динамика, а, с другой, эта цифра является результатом приобретения земель, еще в советское время, с целью садоводства и огородничества, и, имеет характер, по большому счету, натурального хозяйства.

Если говорить об оценке проектных решений по использованию земельных ресурсов региона, то, исходя из вышеперечисленных доводов, надо признать, что это оценка отрицательная. Дело в том, что еще при П. А. Столыпине в Иркутской губернии были предоставлены тысячи десятин земли переселенцам из Европейской части России. На сегодня эту инициативу перехватил Дальний Восток, предоставляя переселенцам бесплатно гектар земли на семью. Инициативы Правительства Иркутской области в этой сфере, хотя и имели место, но видимо не получили рекламной поддержки в СМИ или были недостаточно профинансированы, поскольку процесса массового приобретения земель в частную собственность, как мы убедились не наблюдалось.

В 2016 г. на территории региона также были определены предельные размеры земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности и предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков для целей образования и предоставления земельных участков гражданам в собственность для ведения садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Иркутской области применительно к муниципальным образованиям области, в которых по состоянию на 1 марта 2016 г. правила землепользования и застройки не утверждены [70].

2. Наличие государственных земель, значительно превосходящих частный земельный фонд имеет для Правительства региона свои преимущества, а

именно, эти земли выступают в качестве резервного фонда для экономики региона, т. е. эти земли можно будет продать, сдать в аренду или предоставить бесплатно, в случае необходимости. Однако это справедливо только в том случае, когда государственная собственность на земли разграничена.

Разграничение государственной собственности на землю – это процесс предоставления государственных земель, земельных участков в собственность РФ, Иркутской области или муниципальных образований. То есть в ходе этого процесса, из общих, государственных земель, которых можно, с известной долей условности, назвать «бесхозными» или «ничейными», создаются, по общему правилу, земельные участки с собственником в вид публичного образования. Неразграниченная государственная собственность на землю исключает частную и муниципальную собственность.

Так, если в 2012 г. в собственности Российской Федерации находилось 1 490,6 тыс. га, то в 2016 г. площадь данных земель увеличилась на 4 482,1 тыс. га и составила 9 079,2 тыс. га; площадь земель в собственности Иркутской области по состоянию на 1 января 2013 г. составляла 292,2 тыс. га, а по состоянию на 1 января 2017 г. площадь указанных земель увеличилась на 0,8 тыс. га и составила 306 тыс. га. Аналогичная ситуация сложилась и с землями, находящимися в муниципальной собственности, за последние пять лет площадь земель увеличилась с 19,5 до 77,6 тыс. га. То есть если площадь разграниченных федеральных земель увеличилась более чем в три раза, муниципальных в два с половиной, то государственных региональных земель менее чем на 5 % [217; 220].

К тому же, если сравнивать эти цифры с общим объемом земельного фонда Иркутской области, а это около 77 млн га, то указанные масштабы процесса разграничения государственной собственности выглядят весьма и весьма скромно: за четыре года в муниципальную собственность перешло около 0,05 %, а в собственность региона только 0,023 %, от общей площади государственных земель, собственность на которые не разграничена. Значительное превышение роста разграниченных земель федеральной собственности (около 4 % от общей площади неразграниченных земель), позволяет сделать неутешительный вывод о том, и в этом случае, оценка проектных решений по использованию земель, не будет положительной.

3. Еще одним важнейшим показателем качества земельного фонда является наличие большого количества сформированных земельных участков. Если же подобного нет, как в нашем регионе, то необходимо, чтобы федеральная и региональная система законодательства, включающая в себя практику применения правовых норм, способствовала формированию земельных участков без каких-либо существенных затруднений.

Любой имущественный объект как недвижимый, так и движимый имеет форму и четко обозначенные границы. Обозначение границ земельного участка на местности, даже с помощью забора, имеющего фундамент и обладающего признаками недвижимого имущества, еще не говорит о том, что эти границы юридически обоснованы. И даже вынесение судебного решения, закрепление границ в ГКН (ЕГРН) не говорит о том, что, например, в геодезическом обосно-

вании границ земельного участка, не может быть скрытая ошибка, которая выявится в дальнейшем. Представляется, что для того чтобы земельный участок был полноценным объектом недвижимости он должен обладать следующими свойствами, которые позволяют, также, пройти все этапы формирования земельного участка, которые соответствуют свойствам земельного участка, проявляющимся на этапах его формирования: экологическими (природоресурсными), пространственными (топографическими и геодезическими), кадастровыми, юридическими и экономическими.

Прежде всего, любая площадь земли, на которой планируется сформировать земельный участок, обладает экологическими (природоресурсными) свойствами. Этими свойствами изначально обладает земля как природный объект. Они обосновывают цели формирования земельного участка, могут обуславливать нахождение данного участка земли в составе той или иной категории (например, наличие уникального природного ландшафта обуславливает включение участка земли, на котором он расположен в земли особо охраняемых природных территорий).

Если данная территория или участок земли (потенциальный земельный участок) обладает лесными ресурсами, в разработке которых заинтересован лесозаготовитель, т. е. хозяйствующий субъект, желающий сформировать лесной земельный участок, с целью добычи лесных ресурсов, проводит обоснование выбора того или иного лесного участка, количество и качество лесных ресурсов, время предполагаемых вырубок леса лесозащитные и рекультивационные мероприятия. Лесозаготовитель должен быть коммерческой организацией, удовлетворять ряду требований, заложенных законодательством.

Сформированный земельный участок оформляется в аренду, и является федеральной государственной собственностью. Леса с недавнего времени не являются (впрочем, как и водные объекты) объектами недвижимости и понятия лесной участок, земельный участок лесного фонда равнозначны. Это позволило избежать многих спорных вопросов, в том числе двойного налогообложения.

Показателем наличия рынка земельных участков, является не только их нахождение в частной собственности физических и юридических лиц, но и предоставление земельного участка в аренду из государственных и муниципальных земель, собственность на которые разграничена. Земли лесного фонда, составляющие 65 % от всего земельного фонда Иркутской области, не передаются в собственность граждан и организации, а находятся исключительно в федеральной собственности, что не исключает их оборот, в качестве торговли правом аренды земельного участка, с покупкой леса, находящегося на земельном участке.

В Китае, например, нет частной собственности на землю. Однако существует институт долгосрочной аренды от 30 до 70 лет. Не только для любого китайца, обладающего достаточным капиталом, но и иностранного инвестора существует возможность приобрести земельный участок в долгосрочную аренду, что достаточно для реализации большинства инвестиционных проектов [169].

Если земельный участок обладает ископаемыми минеральными и жидкими природными ресурсами, формирование земельного участка может не производиться, поскольку лицо занимается в большей мере использованием недр, учет которых ведется Государственным кадастром месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственным балансом запасов полезных ископаемых на территории Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Единой практики в данном случае нет, в любом случае юридическое лицо должно обладать лицензией на добычу полезных ископаемых, соответствовать другим требованиям. Почему предпочтительней не формировать и не предоставлять земельный участок при добыче полезных ископаемых, ведь подобно добыче леса в данном случае производится добыча природных ресурсов. Дело в том, что при правильной вырубке леса остается значительная часть леса («молодняк», ценные породы, нетронутые участки при грамотной вырубке) как такого, проведение лесозащитных мероприятий, позволяет сохранить этот участок в составе земель лесного фонда не только на бумаге, но и фактически. Кроме того, лесные ресурсы относятся к категории возобновимых ресурсов, и оставленный нетронутым молодняк позволит через определенный временной интервал беспрепятственного роста, произвести новую вырубку леса на данном земельном участке.

Если земля предназначена для ведения сельского хозяйства и расположена на землях сельхоз использования за пределами населенных пунктов, то лицо, желающее заниматься его сельскохозяйственным освоением, должно получить статус индивидуального предпринимателя, либо главы фермерского хозяйства, либо как лицо, ведущее личное подсобное хозяйство, оформить его в качестве полевого земельного участка.

Земельный участок обладает пространственными (топографическими и геодезическими) свойствами, должен иметь четко обозначенные границы с геодезической привязкой к объектам, координаты которых зафиксированы в ГКН и не оспаривались длительное время. Фиксация границ на местности забором, знаками, природными объектами. В отношении земельного участка проводятся кадастровые работы, результатом которых является межевой план земельного участка. По сути земельного участка еще нет, работы может проводить любое лицо, заинтересованное в предоставлении земельного участка в собственность или аренду, т. е. еще нет собственника или арендатора (если не считать государства как собственника земли в целом), но межевой план уже есть.

Обладающий топографическими и геодезическими координатами земельный участок необходимо поставить на государственный кадастровый учет, для этого межевой план подлежит отправке кадастровым инженером в органы кадастрового учета и в результате надлежащей проверки всех документов, все они формируют кадастровое дело. Затем участок становится обладателем кадастрового номера и ставится на кадастровый учет (кадастровые свойства).

Затем, поставленный на кадастровый учет земельный участок оформляется в собственность или в аренду и становится обладателем юридических свойств.

Должен иметь собственника, права которого зарегистрированы в едином государственном реестре прав, будь то государство, муниципалитет, юридическое лицо или гражданин.

И только после того, как земельный участок прошел все указанные стадии, зафиксированы его геодезические координаты, закреплен на местности, занесены в кадастре недвижимости, собственность закреплена в ЕГРН, данный земельный участок становится обладателем экономических свойств: продается, покупается, сдается в аренду, наследуется и др., производится кадастровая оценка земельного участка.

4. Количество природных ресурсов на земле, в первую очередь минеральных, не говорит о качестве земельного фонда, однако существенно повышает рыночную стоимость земельных участков, на территории которых обнаружены залегающие полезные ископаемые, которыми так богат наша область. В то же время когда эти ископаемые разработаны, и не проведена надлежащая рекультивация земель – это сказывается резко отрицательно на качественном состоянии земельного фонда, поскольку появляются загрязненные, зараженные, засоленные, уплотненные, заболоченные земли.

Представляется, что в Иркутской области, как и во многих других «ресурсных» регионах складывается негативная ситуация, когда регион, имея огромный запас полезных ископаемых при их разработке не имеет даже сколько-нибудь значимой доли, когда же запасы исчерпываются региону остаются нарушенные земли, которые требуют немалых вложений для их восстановления и существенно ухудшают качество земельного фонда.

Нарушенные земли – земли, утратившие свою хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности в соответствии с Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы [65].

В соответствии с Региональным докладом о состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2016 г. [217] общая площадь нарушенных земель составляет 26,3 тыс. га. На землях категории промышленности, транспорта, связи, и иного назначения нарушенных земель 10,1 тыс. га или 1,76 % от их общей площади, на лесных землях 10,7 тыс. га (0,02 %), на землях запаса 0,6 тыс. га (0,12 %), на землях сельхоз назначения соответственно 0,8 тыс. га (0,03 %).

Преобладание нарушенных земель на землях промышленности и лесных землях объясняется довольно просто.

На землях промышленности это объясняется спецификой их функционального назначения, эти земли наиболее подвержены негативным факторам техногенного воздействия и страдают больше всего.

На землях лесного фонда это объясняется другой причиной, поскольку современные технологии лесного комплекса предусматривают добычу лесных ресурсов, с сохранением всех экологических параметров земельных участков, в том числе молодняка. Основной причиной увеличения нарушенных земель на землях лесного фонда является главное сезонное бедствие нашего региона – пожары.

Однако с учетом размаха промышленного производства и пожаров в последние годы, приведенные цифры нарушенных земель кажутся явно заниженными. Попробуем проверить насколько обоснованы эти данные.

Согласно Государственному докладу о состоянии и об охране окружающей среды Иркутской области в 2016 г. [215], был обследован крупный отвал отработанных отходов химического производства, расположенный на территории промышленной зоны г. Усолья-Сибирского, где насчитывалось более 20 предприятий (Усольехимпром, Усолье-Сибирский Силикон, Усольмаш, Усольхимифарм, Усольский солепромысел, ТЭЦ и др.). Поскольку большинство из них было сконцентрировано в одном месте (северо-восточная часть города), здесь образовалась единая техногенная зона, в которой в течение продолжительного периода складировались отходы ТЭЦ, Усольхимфарм, Усольхимпром и происходило формирование промышленных отвалов. При анализе космических снимков Иркутской области (программа Google Earth 6.2.2.6613 j), обнаружено, что площадь самих промышленных отвалов в г. Усолье-Сибирское составляет 350 га, а шлейф распространения техногенных отходов прослеживается по направлению преобладающих ветров еще на 15–20 км. Надо сказать, что подобное неблагоприятное положение на указанной территории фиксируется уже не первый год [216].

Площадь всего земельного фонда Иркутской области – 76 790 тыс. га, согласно Региональному докладу на землях промышленности, иного специального назначения нарушенных земель – 10,1 тыс. га или 0,0013 %. Площадь Усольского района – 62 610 га, площадь нарушенных промышленными отвалами земель только в городе Усолье-Сибирское – 350 га или около 0,03 % от общей площади земель [215].

Еще большая разница в оценке количества нарушенных земель лесного фонда. Так, министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской заявил, что: «По итогам пожароопасного сезона 2015 г. было установлено, что на территории Иркутской области, Бурятии и Забайкальского края совокупная площадь земель лесного фонда, пройденная огнем, составила 2,1 млн га, из них 1,8 млн га – это леса» [134]. Если учесть, что Иркутская область в 2015 г. больше всего пострадала от пожаров, то общая площадь земель лесного фонда, по словам высокопоставленного чиновника «пройденная огнем» не может быть меньше 700 тыс. га, а это около процента всего земельного фонда Иркутской области.

Что касается официального изменения площади нарушенных земель лесного фонда, согласно Региональным докладам на 1 января 2012 г. и на 1 января 2016 г. изменений не было, данный размер остался неизменным и дело здесь вовсе не в недостатках этих докладов или статистических данных, на которых они основаны, а в механизме фиксации уполномоченными органами изменений структуры земельного фонда. Данные органы не заинтересованы в мониторинге и фиксации данных изменений.

Здесь можно возразить, что к землям лесного фонда, в соответствии с п. 1 ст. 101 Земельного кодекса РФ, относятся не только земли, покрытые лесной растительностью, но и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, реди, прогалины, пожары сами по себе, уничтожая растительный

и животный мир, не нарушают гидрологический режим и не образуют техногенный рельеф, при отсутствии производственной деятельности как таковой.

Исследования, проведенные в разные годы двадцатого века, подтверждают, что пожары значительно влияют на свойства почв (Н. П. Ремезова, П. С. Погребняка в шестидесятых годах [150], А. П. Чевычелова в девяностых [179], Я. Н. Ишутина, И. Т. Трофимова с семидесятых годов прошлого столетия до начала двухтысячных годов [105; 167]).

Под действием огня увеличивается плотность, снижается порозность, влагоемкость, водопроницаемость в первую очередь суглинистых почв, происходит выгорание органических веществ. Полное восстановление почв, происходит при самых благоприятных условиях в течение 19 лет [94, с. 131].

С учетом вышеизложенного, а также в силу Приказа Росстата «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы» [64], согласно которому к нарушенным землям относятся загрязненные участки поверхности земли, если для их восстановления требуется снятие и замена верхнего плодородного слоя почвы, можно признать, что для отнесения пострадавших участков земель требуется проведение государственной экологической экспертизы.

Кроме того, не надо забывать, что в результате пожаров летом 2015 г. пострадал ряд жилых и производственных объектов, последствия уничтожения которых в результате пожара повлекло значительно большее негативное воздействие на почвы.

Несомненно, что появление нарушенных земель в результате пожаров достаточно спорный вопрос, и можно согласиться, что в результате обычных лесных пожаров, не связанных с пожарами на опасных производственных объектах, не происходит увеличение площади нарушенных земель. Вместе с тем факт уменьшения лесных земель в результате пожара не вызывает сомнений. Также очевидно и то, что проблема выгорания значительного количества лесов в Байкальском регионе признана и решается на уровне Президента РФ. В. В. Путина посетившего в мае 2017 г. Иркутск, в первую очередь интересовали вопросы борьбы с пожарами, возмещение лицам, пострадавшим от пожаров, а также возбуждения уголовных дел, по фактам поджигательства. Однако, в официальных документах факты уменьшения площадей лесных земель практически не отражены. Так, согласно Региональному докладу за 2012 г. [220] в Иркутской области площадь таких земель составила 64 148,4 га; за 2015 г. – 64 147 га [218]. То есть уменьшение площади есть, но оно несопоставимо с реальными масштабами бедствия, которое министр природных ресурсов и экологии России оценивает в цифру, приближающуюся к 1 млн га за год (конечно, она никак не сопоставима с цифрой порядка 1 тыс. га в течение четырех лет). Однако, по состоянию на 1 января 2017 г. площади лесного фонда Иркутской области, составили уже 66 080,7 тыс. га [211].

В данной работе хотелось бы предложить по каждому случаю возгорания лесов с причинением значительного ущерба лесному фонду проводить ведомственное расследование, по аналогии с расследованием несчастного случая на

производстве, с привлечением всех заинтересованных лиц, результатам которого устанавливать причины возгорания, размер причиненного ущерба, последствия для лесного фонда и земель, сокращение лесных угодий, увеличение нарушенных земель с проведением обязательной государственной экспертизы. Однако нельзя забывать, что леса находятся в федеральной собственности и полномочия региональных органов власти и управления в этой сфере ограничены.

5. Кадастровая оценка земельных участков земельного фонда РФ. В идеале каждый земельный участок должен подлежать кадастровой оценке и должна быть установлена его кадастровая стоимость. Несмотря на административную сущность, массовый характер, приближенное значение результатов, кадастровая оценка играет значительную роль в формировании рынка земли, качественного улучшения структуры земельного фонда. Для государства кадастровая оценка необходима в фискальных целях, прежде всего налогообложения.

О масштабах проведения кадастровой оценки, говорит тот факт, что в течение 2015 г. Филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Иркутской области, в соответствии со ст. 24.19 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [34], определена кадастровая стоимость 89 379 вновь учтенных объектов недвижимости и объектов недвижимости, в отношении которых произошло изменение их количественных и (или) качественных характеристик. В том числе в соответствии с п. 2.4, 2.5 Методических указаний [187], заново определена кадастровая стоимость 6 557 объектов недвижимости.

Конечно, кадастровую оценку, которая проводилась на значительной части Иркутской области почти одновременно, нельзя сравнить с оценкой рыночной стоимости земельного участка, проводимой профессиональными оценщиками, даже в размере стоимости самой оценочной деятельности, которая исходя из стоимости оценки одного земельного участка, может превосходить кадастровую в десятки, а то и сотни раз.

Недостатки кадастровой оценки, вызванные уже упомянутым ее массовым характером, дешевизной, принудительностью ее проведения, являются причиной большого количества жалоб на результаты этой оценки.

То, что для власти важно нейтрализовать эти недостатки, подтверждает принятый 8 марта 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) включающий гл. 25 «Производство по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости» [5]. Законодатель в ст. 248 КАС РФ позволяет оспорить кадастровую стоимость, если она явно не соответствует рыночной и устанавливает приоритет последней.

Помимо суда, жалобы на необъективные результаты проведения кадастровой оценки, граждане и юридические лица могут подавать в Комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее – Комиссия), которая создана в 2012 г. в соответствии с приказом Росреестра П/58 от 14 февраля 2012 г. «О Росреестра № П/157 от 17 апреля 2012 г. [69] и осуществляет свою работу при Управлении Росреестра по Иркутской области на постоянной основе.

За 2015 г. в Комиссию поступило 1 126 заявлений от заинтересованных лиц по оспариванию кадастровой стоимости в отношении 1 446 объектов недвижимости.

Основной пик обращений в Комиссию в 2015 г. пришелся на ноябрь-декабрь 2015 г. Заявители обращались в Комиссию по следующим основаниям:

- недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости – 10 заявлений (19 объектов);
- установление в отношении объекта недвижимости кадастровой стоимости равной его рыночной стоимости – 1 113 заявлений (1 424 объекта);
- недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости и установление в отношении объекта недвижимости кадастровой стоимости равной его рыночной стоимости – 1 заявление (1 объект);
- не указано основание подачи заявления – 2 заявления (2 объекта).

Таким образом, более 98 % жалоб касаются установления в отношении земли или иных объектов недвижимости стоимости равной его рыночной стоимости, т. е. вопрос касался именно качества оценки, по мнению заявителя, необоснованного завышения этой стоимости.

Существо этих жалоб в том, что заявители считают, что государство значительно завышает кадастровую стоимость по сравнению с рыночной с целью увеличения налогового бремени. То, что это мнение не лишено оснований, говорит тот факт, что суммарная кадастровая стоимость 383-х земельных участков, оспариваемая в суде в 2015 г. составляла 10 018 856 тыс. р. В результате оспаривания ее в судебном порядке удалось снизить эту суммарную стоимость до 331 576 тыс. р. (т. е. порядка 30 раз).

2.4. Оценка проектных решений по использованию земель отдельных категорий и территориальных зон

Динамика изменения площади земель сельскохозяйственного назначения, именно этот фактор играет решающие значения, причем динамика должна быть прослежена на отрезке времени как можно наиболее значительном. Земли сельскохозяйственного назначения подлежат повышенной охране, поскольку являются фактором, обеспечивающим национальную безопасность, в частности продовольственную безопасность.

Начавшийся с начала девяностых годов процесс неуклонного уменьшения земель сельскохозяйственного назначения, особенно сельхоз угодий и особенно за счет роста земель промышленности и иного специального назначения, а также земель населенных пунктов, нарушенных земель, входящих помимо этих двух указанных категорий в категорию земель запаса, в земли других категорий, является достаточно негативным процессом, свидетельствующим о системообразующих пороках, противоречиях земельного строя государства.

В этой связи данные тенденции (см. табл. 6) вызывают, как говорили раньше в официальных кругах, некоторую озабоченность.

Пока масштабы этой тенденции незначительны. Например, за 2015 г. из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности и иного специального назначения было переведено 116 га или 0,0035 % от площади земель сельскохозяйственного назначения в Иркутской области; в земли населенных пунктов, соответственно, 3 215 га или 0,112 %, причем этот год стал рекордом по переводам из земель сельскохозяйственного назначения за последнюю пятилетку (см. табл. 6).

Таблица 6

Динамика уменьшения площади земель сельскохозяйственного назначения за счет увеличения земель других категорий в Иркутской области

Категории земель	Площадь земель (перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий), тыс. га				
	01.01.2012 г.	01.01.2013 г.	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.01.2016 г.
Земли сельскохозяйственного назначения	2 892,1	2 902,1	2 900,2	2 888,5	2 885,1
Земли промышленности и др.	572,6	574	572,4	573,1 (0,098)	573,2 (0,116)
Земли населенных пунктов	376,6	377	381,3 (2,12)	397 (0,623)	400,5 (3,215)

Но если данный процесс будет проходить и далее, через десятилетие Иркутская область утратит роль региона-производителя значительной доли сельскохозяйственной продукции в Восточной Сибири, а букет неразрешимых экологических проблем, включая катастрофический рост нарушенных земель, добавится к немалому количеству уже существующих.

Безусловно, запрет перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий, не является выходом из сложившейся ситуации, также не поможет запрет на перевод сельхоз угодий, которых в общей площади земель сельскохозяйственного назначения более 95 %, особенно учитывая тот факт, что подобный опыт уже был. До августа 2005 г., когда вступил в силу Федеральный закон № 111-ФЗ О внесении изменений в Земельный кодекс, Лесной кодекс, Федеральный закон «О введении в действие градостроительного кодекса РФ» [25] перевод земель сельхоз назначения в земли иных категорий был существенно ограничен, и по мнению многих авторов, были, наконец, устранены обстоятельства, которые существенно уменьшали приток в Россию иностранных инвестиций [73, с. 95].

Единственной причиной, позволяющей осуществить перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, с целью размещения промышленных объектов, была невозможность их использования в сельском хозяйстве и непригодность для сельскохозяйственного производства. При отсутствии данных обстоятельств перевод из земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий был практически невозможен.

Новым законом было внесено дополнение, допускающее перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию в целях размещения промышленных объектов, кадастровая стоимость которых не превышает среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району или городскому округу, а также при отсутствии других вариантов размещения этих объектов. Таким образом, был существенно расширен выбор потенциальных инвесторов.

Федеральным законом № 111 разрешили переводить особо ценные сельскохозяйственные угодья в другие категории только в целях использования земель для установления и изменения черты поселений, строительства дорог, линий электропередачи, линий связи, нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий или в целях добычи полезных ископаемых и только при наличии утвержденного проекта их рекультивации.

Также в ч. 2 ст. 78 Земельного кодекса РФ появилась норма, в соответствии с которой использование земель сельскохозяйственного назначения для строительства дорог, линий электропередачи, линий связи, нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов в период осуществления такого строительства возможно и без перевода земель в другие категории при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства.

Конечно, предотвратить расширение площади земель промышленности и иного специального назначения практически невозможно, особенно это касается объектов транспортной инфраструктуры и топливно-энергетического комплекса: железных путей, автомобильных дорог, трубопроводов, линий связи, ВЛЭП, относящихся к линейным объектам, о которых говорится в ч. 2 ст. 78 Земельного кодекса РФ. Однако такие объекты не занимают существенных площадей в силу своего «линейного» характера, часть земель при эксплуатации данных объектов можно использовать по назначению, с учетом некоторых ограничений, например, ведение сельского хозяйства в границах охранной зоны ВЛЭП.

Что же касается площадных объектов категории промышленности и иного специального назначения, то здесь, конечно, расширение площади земель промышленности и иного специального назначения не должно происходить за счет особо ценных угодий земель сельскохозяйственного назначения в любом случае.

В отношении расширения границ земель населенных пунктов, то безусловно, что никакими административными методами остановить данное расширение невозможно, да это и не нужно. Единственным приемлемым вариантом является принятие документов территориального планирования, в первую очередь Генеральный план развития территории города, где предусмотреть расширение границ города за счет земель, не являющихся особо ценными сельхоз угодьями земель сельскохозяйственного назначения или особо охраняемых природных территорий.

Земли населенных пунктов имеют тенденцию к росту, причем к росту в геометрической прогрессии. Опасения вызывает то, что земли населенных пунктов имеют фактический приоритет перед землями других категорий. В первую очередь это связано с приоритетом человечества в биологической системе как доминирующего вида, невозможностью контролировать рождаемость, а, глав-

ное, остановить рост агломераций, таких как Москва, Токио, Шанхай, Лос-Анджелес, Мехико и других. Любые попытки административного решения этих процессов заранее обречены на провал.

Если мы говорим о том, что земли особо охраняемых природных территорий и земли сельскохозяйственного назначения обладают особой правовой охраной, то, представляется, что эта охрана не может обеспечить защиту от расширения и поглощения земель всех категорий землями населенных пунктов. Выше было показана статистика расширения населенных пунктов и промышленности за счет земель сельскохозяйственного назначения. Однако данные земли расширяются и за счет других особо охраняемых земель в Иркутской области, которые так и называются – особо охраняемые природные территории. Площадь особо охраняемых природных территорий в Иркутской области по отношению к общей площади региона ничтожно мала. Область в настоящее время занимает одно из последних мест в Российской Федерации по площади под особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ) – 3,4 %, из которых 2,4 % приходится на ООПТ федерального подчинения – два заповедника (Витимский и Байкало-Ленский) и Прибайкальский национальный парк общей площадью 1 550,3 тыс. га (99,9 % от ООПТ Иркутской области). Региональные ООПТ составляют всего около 1 % территории области [217, с. 484]. То есть фактически земли населенных пунктов и промышленности расширяются за счет территорий, являющимися уникальными природными объектами, юридически таковыми не являющиеся. Например, уникальные водные объекты могут находиться на землях с неразграниченной формой государственной собственности или землям запаса, а нарушенные земли в Качугском районе на реку Лена к землям водного фонда.

В то же время никакие административные предписания, запрещающие рост населенных пунктов, как мы уже сказали, даже оформленные федеральным законом не смогут предотвратить рост городов. Другое дело, направить процесс в нужное русло, например, предотвратить процесс дальнейшего разрастания г. Москвы в рамках кольцевой структуры, закрепить Генеральным планом города расстраивание Москвы в ближайшие 20 лет в определенных направлениях, закрепив за определенными районами Подмосковья статуса особо охраняемых природных территорий и не допуская расширение города за счет особо ценных сельскохозяйственных угодий.

В Иркутской области земли населенных пунктов занимают небольшой процент территории – земли населенных пунктов 0,52 % (400,5 тыс. га), в то время как в целом по России – 1,2 % (19,5 млн га).

По состоянию на 1 января 2017 г. из всех земель населенных пунктов (398,6 тыс. га) в собственности граждан находится 76 тыс. га, в собственности юридических лиц – 13,5 тыс. га, в целом в частной собственности находится около 22,5 % земель населенных пунктов. Площадь земель государственной и муниципальной собственности составила 77,5 % (309,1 тыс. га), из них в федеральной собственности зарегистрировано 19,1 тыс. га земель (4,8 % от общей площади данной категории), в собственности Иркутской области – 2,8 тыс. га, в муниципальной собственности – 34,2 тыс. га.

Общая площадь земель, находящихся в частной собственности, в сравнении с показателем предшествующего года, увеличилась на 1,1 тыс. га. Данный факт можно объяснить тем, что в отчетном году произошло увеличение площади земель, предоставленной в собственность гражданам – на 1,3 тыс. га, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства – на 1,1 тыс. га, для собственников земельных участков – на 51 тыс. га, а также произошло уменьшение площади земель населенных пунктов в собственности юридических лиц на 0,2 тыс. га к уровню 2015 г. Основные изменения произошли в Ангарском районе (на 138 га) в связи с переводом земель находящихся в собственности юридических лиц из земель населенных пунктов в земли промышленности на основании Решения Думы г. Ангарска от 7 ноября 2013 г. № 168-19ГД «О внесении изменений в Решение Думы г. Ангарска» от 28 декабря 2009 г. № 391-35ГД «Об утверждении генерального плана города Ангарска» [71].

Перевод земель других категорий в категорию земель населенных пунктов осуществляется путем установления границ населенных пунктов, т. е. в одностороннем порядке. Попытки решить этот вопрос региональным законодательством Иркутской области, в конце концов, ни к чему не привели. Норму о включении земельных участков в категорию земель населенных пунктов путем изменения границ населенных пунктов включили в Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [27]. Установление или изменение границы населенных пунктов является переводом земель поселений или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов в соответствии с п. а ч. 4 ст. 3 Федерального закона № 111-ФЗ [25] или ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 172-ФЗ.

Вопросы, связанные с землями населенных пунктов, регулируются ГК РФ в большей степени, чем ЗК РФ. До разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель к землям поселений (населенных пунктов), черта (граница) которых установлена до дня вступления в силу Федерального закона, осуществляется органами местного самоуправления без согласования с правообладателями земельных участков в соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 111-ФЗ и ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ.

Правовой режим определяется исходя из целевого назначения, определяемого категорией земли и разрешенного использования, которое обусловлено территориальной зоной нахождения земли. Категории земель были установлены еще советским законодательством, во времена господства государственной собственности. Экономическую обоснованность существования категорий земель в рыночной экономике ставят под сомнение многие авторы. Однако в системе категориального земельного фонда есть и свои плюсы. В силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ, земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением.

Иными словами, к основному преимуществу данной системы в РФ относится ее универсальность, т. е. четкое определение целевого назначения любого земельного участка ЗФ РФ в зависимости от принадлежности к одной из семи

категорий. Так, использование публичной кадастровой карты, сведений кадастра недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) с указанием места расположения земельного участка позволит однозначно определить категорию земель и, соответственно, целевое назначение участка, независимо от места его расположения в пределах РФ.

Что касается разрешенного использования, то оно определяется в соответствии с системой территориального зонирования. Несмотря на то, что ряд ученых считают систему территориального зонирования более предпочтительной и указывают на использование именно этой системы развитыми странами, в РФ она имеет ряд существенных недостатков. Вполне возможно, что эти недостатки обусловлены тем, что законодатель пытается совместить универсальную систему категорий, с системой зонирования, которая всегда имела выборочный и вспомогательный характер, и которой законодатель стремится придать свойства универсальности.

Так, наиболее выражено система зонирования проявляется в категории земель населенных пунктов, т. е. любой населенный пункт в своих границах разделен на перечень территориальных зон, закрепленных в Земельном кодексе РФ, Градостроительном кодексе РФ, причем сами территориальные зоны как будто повторяют, дублируют категории в масштабах всего земельного фонда. Например, категории земель сельхоз назначения (гл. XIV) соответствуют территориальные зоны сельхоз использования (пп. 6, п. 1, ст. 85) категории земель промышленности и иного специального назначения, в частности землям транспорта (ст. 90) соответствуют зоны инженерных и транспортных инфраструктур (пп. 4, п. 1, ст. 85), землям обороны и безопасности (ст. 92) – зоны военных объектов (пп. 8, п. 1, ст. 85), землям промышленности (ст. 88) – производственные зоны (пп. 3, п. 1, ст. 85) [4].

Что касается земель иных категорий (кроме земель населенных пунктов), то там последовательной системы зонирования не наблюдается. На землях лесного фонда, находящегося в федеральной собственности, предусмотрено деление на лесные кварталы и лесные участки. Но это скорее элементное деление однородных массивов лесных участков одного разрешенного использования. Ближе к зонированию земель лесного фонда будет деление лесов на эксплуатационные, защитные и резервные.

Выделяют зоны с особыми условиями использования территорий, в первую очередь на землях промышленности и иного специального назначения. Данная система управления, распределения и учета земель закреплена в Земельном кодексе РФ, в п. 2, ст. 7 которого сказано, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования, в соответствии с зонированием территории, общие принципы и порядок проведения которого устанавливается федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Несмотря на данное требование законодательства, в декабре 2014 г. вступил в силу новый классификатор видов разрешенного использования, утвержденный приказом Минэкономразвития от 1 сентября 2014 г. № 540 [194], кото-

рый вводит 12 видов разрешенного использования, которые в свою очередь делятся на подвиды, причем четкого соответствия между категориями земель и территориальными зонами не прослеживается, очевидно, что автор классификатора претендует на универсальный характер этого документа.

Каким образом будет обеспечиваться это соответствие не совсем понятно. Например, приусадебный участок личного подсобного хозяйства в соответствии с ЗК РФ, входит в категорию земель населенных пунктов, территориальную зону сельскохозяйственного использования, в соответствии же с Классификатором, он входит в зону жилой застройки. Поскольку ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках, автор относит к зоне сельскохозяйственного использования, которая по ЗК РФ расположена на землях населенных пунктов, а по ФЗ «О ЛПХ» ведение ЛПХ на полевом участке возможно только за чертой населенных пунктов, автор ассоциирует обобщенные виды разрешенного использования с целевым назначением, что недопустимо и приводит к путанице и неразрешимым противоречиям.

Принятие данного подзаконного акта основано на абз. 3 п. 2 ст. 7 ЗК РФ: «Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию». Этим органом и является Минэкономразвития, однако в данном случае он явно вышел за пределы своих полномочий, прежде всего потому, что подзаконный акт не может противоречить закону, тем более тому закону, на основе которого он создан.

Здесь надо отметить, что ряд прогрессивных ученых, считающих категории земель пережитком советского земельного строя ждут государственного решения вопроса об отмене или модернизации категорий земель. Так, С. А. Липски пишет: «Более 5 лет весьма не просто и пока безрезультатно обсуждается вопрос о замене базового института управления земельным фондом и определения его правового режима – категорий земель, которые определяют их целевое назначение, на территориальные зоны» [124, с. 9]. Однако, как представляется, подобного «прогрессивного» акта не ожидал никто.

Тема данного исследования не включает анализ и оценку решений федеральных органов власти, вместе с тем эти решения, в силу своего властного характера, зачастую оказывают значительное влияние на деятельность региональных властей и о них необходимо упоминать. Вместе с тем отрадно видеть, что Классификатор Минэкономразвития РФ от 24 декабря 2014 г., имеющий сомнительную легитимность, не упоминается в скольких-нибудь серьезных актах областного законодательства и не используется при учете земель Иркутской области. Так в региональном докладе Иркутской области анализ динамики перехода земель из одних территориальных зон в другие проводится на основе норм ЗК РФ, без использования Классификатора от 24 декабря 2014 г.

Говоря о реформировании того или иного сектора экономики, в том числе и на региональном уровне необходимо определить сколько финансовых средств в данный проект реформ необходимо вложить, сколько средств мы сможем получить через определенный период времени, как это может сказаться на других

подобных проектах и насколько это отразится на доходах и расходах регионального бюджета за отчетный период [176, с. 384–388].

Так вот представляется, что преобразования, предложенные в данной работе, не потребуют от бюджета области каких-то значительных затрат, имеют многоплановый характер и часть из них оправдается буквально в течении года, другие же более долгосрочные дадут эффект в пределах нескольких лет, но их позитивное влияние скажется в долгосрочном периоде, причем в различных сферах экономики и жизнедеятельности. Так, представляется, что упрощение порядка предоставления земельного участка для строительства даст толчок для развития, в том числе, жилищного строительства, и более широкому применению в данной сфере инновационных решений [79].

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

3.1. Общая характеристика экологического регулирования

Охрана окружающей среды как одно из важнейших направлений деятельности государства и общества, которое предполагает цели реализации конституционных прав граждан на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), охрану здоровья (ст. 41) благоприятную окружающую среду (ст. 42), норм международного права, международных договоров и соглашений РФ об охране окружающей среды, жизни и здоровья людей, поддержания стандартов качества окружающей среды, включает в себя следующие средства:

Экологическое и санитарно-эпидемиологическое нормирование – т. е. установление определенных стандартов качества окружающей среды, научно обоснованных предельно допустимых концентраций, уровней загрязняющих и отравляющих веществ – ПДК, ПДВ, ПДУ. Эти нормативы позволяют установить пределы правомерности предпринимательской деятельности в сфере природопользования, определить меру обоснованности предпринимательского риска, а в случае аварийных выбросов – определить степень опасности для населения данной территории.

Экологический мониторинг позволяет соотнести реальное состояние природных объектов, насколько это состояние соответствует экологическим нормативам, а также сделать определенный прогноз неблагоприятного развития ситуации, наличия опасности для природной среды и здоровья человека. Экологический мониторинг исследует состояние воды, воздуха, земли, почв, растительности, а также включает комплексное исследование окружающей природной среды.

Экологическая экспертиза позволяет обеспечить соответствие инвестиционных проектов, включающих строительные проекты, требованиям экологических и санитарно-экологических стандартов, законодательству РФ, всем международно-правовым стандартам качества окружающей среды. Экспертизе подлежат вся документация инвесторов и застройщиков, связанная с реализацией проекта, его техническими характеристиками, которые в дальнейшем могут негативно отразиться на качестве окружающей среды, в том числе вызвать аварийную ситуацию, поставить под угрозу жизнь и здоровье человека.

Рекультивация земель субъектами хозяйственной деятельности, подвергшаяся ее негативному воздействию, в том числе восстановление или перенос плодородного почвенного слоя земли. От возмещения вреда эти меры отличаются тем, субъект хозяйственной деятельности не совершает правонарушение, добросовестно восстанавливая окружающую среду в процессе хозяйственной деятельности или непосредственно по ее завершению.

Возмещение вреда окружающей природной среде, а также жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц. Для полного и адекватного возмещения вреда необходимо объективное расследование обстоятельств несчастного случая, катастрофы, аварии или других причин возникновения ущерба, в том числе постоянное, систематическое загрязнение окружающей

среды, не носящее катастрофический характер, но нарушающее экологические и санитарно-эпидемиологические нормативы ПДК, ПДУ, ПДВ.

Помимо указанных средств охраны окружающей среды, можно упомянуть о мерах предупреждения вреда, предусмотренных ст. 1064 ГК РФ. В силу этой статьи опасность причинения вреда в будущем может стать причиной запрета деятельности, представляющей такую опасность. Если причиненный вред, является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе, обязать соответствующее лицо прекратить или приостановить эту деятельность.

Казалось бы, всех вышеперечисленных средств достаточно для эффективной и полноценной охраны окружающей среды. Однако анализ современного состояния окружающей среды в РФ, мониторинг заболеваний людей, причиной которых стало негативное состояние окружающей среды, отрицательная динамика данного состояния, ущерб жизни, здоровью, окружающей среде в результате аварий, позволяет сделать неутешительный вывод: все данные средства сами по себе не могут обеспечить полноценную охрану окружающей природной среды, гарантировать защиту жизни, здоровья и имущества граждан и юридических лиц, стабильного возмещения вреда в случае его причинения.

Как представляется достижение указанных целей может обеспечить только система экологического страхования. Система экологического страхования делает невыгодным аварийный случай на предприятии как для самого предприятия, так и для его страховщика и заставляет уделять большое внимание вопросам анализа экологического риска, контролю над производственным процессом и безопасности отходов хозяйственной деятельности.

Что касается формы экологического страхования, то на сегодняшний день, как видится, единственной формой экологического страхования является страхование экологической ответственности. Так, что встречающиеся в работе понятия экологического страхования, страхования экологических рисков или страхование экологической ответственности являются по своей сути однозначными.

За рубежом накоплен немалый опыт страхования экологической ответственности. Сравнительный анализ страхования ОПО в России и экологической ответственности в США был проведен в работе Л. А. Харанхоевой [171]. Несмотря на то, что данный страховой продукт уже давно применяется в США [190], Великобритании [188], Франции [187], Швеции [189], Австралии [186] и других развитых государствах, имеется немало проблем в теории и практике применения экологического страхования, в частности отсутствие четкого перечня страховых рисков, структуры страховых тарифов и др. Вместе с тем, за несколько десятилетий накоплен положительный опыт разрешения данных проблем и противоречий, в том числе за счет использования судебной и административной правоприменительной практики.

В России же страхование риска загрязнения окружающей среды, или экологическое страхование, является развивающимся страховым продуктом. На законодательном уровне можно встретить лишь упоминания о некоторых видах

страхования экологических рисков. К сожалению, отсутствует комплексный подход в решении задач подобного рода.

Помимо задачи компенсации убытков экологическое страхование стимулирует проведение превентивных природоохранных мероприятий. Причем побудительным мотивом для обеих сторон страхового процесса служит прибыль страховщика: чем меньше аварийного (внезапного, непреднамеренного) загрязнения окружающей природной среды, тем больше прибыль страховщика.

Таким образом, экологическое страхование призвано решить две особенно важные экологические проблемы – создать дополнительные источники финансирования природоохранных мероприятий и обеспечить частичную компенсацию убытков от аварийного (внезапного, непреднамеренного) загрязнения окружающей природной среды, не привлекая для этого бюджетные средства, а используя рыночные механизмы вовлечения коммерческих капиталов в охрану окружающей среды [92].

Анализ законодательства РФ, деятельности страховых организаций в России позволяет сделать неутешительный вывод: страхование экологической ответственности как развивающийся перспективный вид страхования находится на современном этапе развития страхового дела в РФ в зачаточном состоянии. Да, имеется некоторая динамика в развитии добровольного экологического страхования, данный страховой продукт предлагается рядом страховых организаций в различных регионах РФ.

В Москве и Московской области, это «Северная корона», «Аско-Москва», «Эко-Сфинкс» в Санкт-Петербурге, СК «Иж-Астро» и Межбанковская региональная страховая компания в Удмуртии, «Мегус» в Екатеринбурге, «Добрый день» в Тюмени, Центр экологического страхования в Волгограде, Нижегородский фонд экологического страхования, Саратовский страховой фонд экологической безопасности.

Норма об обязательном страховании экологической ответственности на самом деле содержится в ч. 2 ст. 18 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где сказано: «В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование» [26]. Однако, нечеткость и рекомендательный характер данной правовой нормы, не подкрепленной больше никакими другими нормативными положениями и отсутствие механизмов реализации этой нормы, порождает много вопросов и неопределенность правового регулирования в данной сфере.

Аналогом обязательного страхования экологической ответственности в России, может являться обязательное страхование гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов, предусмотренное Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 г. [19].

Рынок страхования опасных производственных объектов, взяв неплохой старт в 2010 г., общий объем страховых премий в котором, составил 2 347 436 тыс. р. по стране, с 2011 г. прибавляет по 2–3 % (в 2014 г. – менее одного процента). В целом неплохие результаты, однако, принимая во внимание

специфику российского рынка страхования промышленных объектов, его огромный потенциал, можно было ожидать большего.

Отсутствие более внушительной динамики, объясняется тем, что в 2010 г. были застрахованы все крупнейшие промышленные производства, а появляющиеся новые производственные объекты сравнительно небольшие [110].

Существующая государственная система регулирования охраны окружающей среды устарела. Одной из основных проблем в настоящее время является использование субъективной системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду, в соответствии с которой предприятия неограниченно загрязняют воздух, воду, почву. Существующая плата за негативное воздействие минимальна и не индексировалась практически с 1991 г. Эта система не мотивирует предприятия внедрять «зеленые» технологии, нет механизма ликвидации накопленного экологического ущерба. Хозяйствующие субъекты не принимают практически никаких мер для того, чтобы его снизить [88, с. 18].

Тем не менее упомянутая норма в свете конституционных положений о разграничении предметов ведения России и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ), позволяет сделать важный вывод: есть возможность и необходимость развивать законодательство об экологическом страховании на уровне субъектов Российской Федерации. Тем более субъектами РФ накоплен значительный опыт в организации экологического страхования в результате эксперимента по введению данного вида страхования, проведенного в 90-х гг. прошлого века.

Таким образом, можно рекомендовать Законодательному Собранию Иркутской области принять закон Иркутской области об экологическом страховании. При разработке законопроекта региональному законодателю можно использовать научные разработки ведущих вузов региона, таких как ИГУ, ИГТУ, ИрГУПС. Наибольших результатов в данной сфере достигли на кафедре Страхования и страховых рисков БГУ. В 2009 г. была защищена кандидатская диссертация Л. А. Харнахоевой по теме «Развитие страхования экологических рисков» [166].

На уровне субъектов РФ экологическое страхование развивается в двух направлениях.

Суть первого – в нормотворческой и координирующей деятельности по экологическому страхованию законодательных и исполнительных органов специальной компетенции субъектов РФ (природоохранительно-ресурсовых органов, региональных инспекций страхового надзора Департамента страхового надзора Министерства финансов РФ и т. п.).

Второе направление связано с проведением эксперимента по проведению обязательного и добровольного экологического страхования страховщиками в российских регионах.

В рамках первого направления во многих субъектах РФ в девяностых годах двадцатого века был проведен широкомасштабный эксперимент по внедрению на региональном уровне экологического страхования. С этой целью в ряде республик, краев и областей был разработан и принят ряд нормативных правовых актов по установлению системы эко страхования. Перечень субъектов и принятые в них нормативные акты указаны в табл. 7.

Экологическое страхование в субъектах РФ

Регион	Законы и программные документы субъектов РФ	Акты губернатора, правительства, администрации, в субъектах РФ	Реестры, перечни ОПО, мероприятия по внедрению эко страхования
Московская область		Постановление губернатора от 16 января 1998 г. № 10-ПГ «О координационном совете по страхованию ответственности организаций – источников повышенной экологической и радиационной опасности за загрязнение окружающей природной среды»	Сформирована рабочая группа по подготовке нормативных правовых актов в целях проведения страхования ответственности ЮЛ – источников повышенной экологической и радиационной опасности
Липецкая область	Целевая комплексная программа «О защите населения и территории области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на 1997 год и на период до 2000 года», утвержденная постановлением Областного собрания депутатов от 20 мая 1997 г. № 982-ПС		Министерство экологии и во исполнение приказа Комитета по охране окружающей среды РФ от 5 ноября 1997 г. № 486 подготовило перечень предприятий в соответствии с приложением № 1 к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»
Нижегородская область	Закон от 20 августа 1998 г. № 83-З «Об экологическом страховании в Нижегородской области»	Постановление губернатора Нижегородской области от 22 декабря 1997 г. № 353, утвердившее Положение «Об аварийных комиссарах по экологическим рискам в системе экологического страхования»	«О Нижегородском областном фонде экологического страхования», «О порядке проведения конкурса на участие в экологическом страховании в Нижегородской области»
Ульяновская область	Закон от 25 марта 1997 г. № 005 «Об экологическом страховании в Ульяновской области»		
Тамбовская область	Закон «Об охране окружающей природной среды Тамбовской области», принятый Областной думой 29 марта 1996 г.	Постановление администрации области от 23 июля 1997 г. № 459 «О мерах по развитию страхования в области»	Список химических и взрывопожароопасных объектов Тамбовской области, которым следует руководствоваться в работе по проведению экострахования
Саратовская		Постановление администрации города от 9 апреля 1996 г. № 139	Перечень экологически опасных предприятий, на которые распространяется

Регион	Законы и программные документы субъектов РФ	Акты губернатора, правительства, администрации, в субъектах РФ	Реестры, перечни ОПО, мероприятия по внедрению эко страхования
область		«О проведении эксперимента по развитию экологического страхования в г. Саратове»	процедура экологического страхования
Республика Марий Эл		Постановление Правительства Республики от 1 июля 1997 г. № 240 «Об организации работ по декларированию безопасности промышленных предприятий, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера и экологическому страхованию объектов повышенной опасности»	
Республика Татарстан		Постановление кабинета министров Республики Татарстан № 148 «О совершенствовании защиты населения и территории Республики Татарстан от промышленных аварий и катастроф»	Реестр потенциально опасных производственных объектов и объектов жизнеобеспечения, владельцы которых обязаны оформлять страхование ответственности за причинение вреда окружающей среде
Удмуртская Республика	План основных мероприятий по реализации концепции Государственной политики Удмуртской Республики в области страхования на 1999–2000 гг.	Постановление Правительства Удмуртской Республики от 11 октября 1999 г. № 979 «Об утверждении концепции государственной политики Удмуртской Республики в области страхования на 1999–2000 годы»	Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 14 октября 1998 г. № 324-р, обязывает руководителей предприятий всех форм собственности осуществлять страхование ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте

Однако в некоторых регионах экологическое страхование заканчивалось, так и не начавшись. Так, в Краснодарском крае было принято постановление администрации Краснодарского края от 23 сентября 1996 г. № 538 «О проведении эксперимента по внедрению экологического страхования на территории Краснодарского края» [68]. Но в ходе эксперимента ввиду отсутствия утвержденных в установленном порядке правил экологического страхования осуществление данного эксперимента было приостановлено.

Экологическую политику руководства России на сегодняшний день определяют два программных документа, это Экологическая доктрина РФ [54] и Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. [50].

К сожалению, в данных базисных программных документах экологической политики нашего государства прямого упоминания о страховании экологических рисков и экологической ответственности не содержится? Однако п. 17 Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. гласит, что при решении задач развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды используются следующие механизмы:

- замена практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причиненного окружающей среде;
- развитие рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Несомненно, что в рыночные инструменты охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности можно включить страхование экологических рисков.

3.2. Региональная политика в сфере экологического страхования

Как представляется перечень страховых случаев, предусмотренных Федеральным законом об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, а также Правилами страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте слишком заужен. В этих документах к страховому случаю относят только аварию на опасном производственном объекте (далее – ОПО), т. е. повреждение или разрушение сооружений, технических устройств, применяемых на опасном объекте, взрыв, утечка, выброс опасных веществ, обрушение горных пород (масс), отказ или повреждение технических устройств, отклонении е от режима технологического процесса, сброс воды из водохранилища, жидких отходов промышленных или сельскохозяйственных организаций, которые возникли при эксплуатации опасного объекта и повлекли причинение вреда потерпевшим [18, п. 2 ст. 2]. При этом ФЗ № 225 от 27 июля 2010 г. выводит из-под своего действия негативные последствия для объектов природной среды (далее – ОПС). Так в п. 3 ст. 2 прямо говорится, что действие данного закона не распространяется на отношения, возникающие вследствие причинения вреда природной среде.

Вследствие вышесказанного, а также того, что Правила страхования являются стандартным рекомендательным документом, не имеющим обязательной юридической силы на сегодняшний день мы можем говорить только о добровольном страховании экологической ответственности в РФ. Данные обстоятельства не мешают ввести правила об обязательном экологическом страховании на

территории Иркутской области, в том числе, с учетом того, что значительную часть Иркутской области охватывает Байкальская природная территория (далее – БПТ). Можно даже сказать так, что нахождение основных производственных ресурсов и населения на БПТ в Иркутской области, обуславливает необходимость введения обязательного экологического страхования на территории Иркутской области.

Представляется, что перечень страховых случаев в Законе Иркутской области «Об экологической ответственности необходимо существенно расширить. Здесь встает вопрос о том, включать ли в перечень страховых случаев загрязнение ОПС в пределах установленных нормативов, которое имеет постоянный характер. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. устанавливают, что при решении задач развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды используются следующие механизмы: замена практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причиненного окружающей среде [48, пп. б, п. 17], является необходимым механизмом решения данных задач. Таким образом, в Основах речь идет о сверхлимитном загрязнении, т. е. при превышении установленных нормативов. Как представляется, это превышение можно считать страховым случаем. Загрязнение же в пределах установленных нормативов является основанием для заключения договора экологического страхования и выплаты страховых платежей.

Финансовый ущерб окружающей среде, населению, хозяйству, связанный с авариями промышленных предприятий, чрезвычайно велик. Его доля в суммарном ущербе от загрязнения окружающей среды достигает 25–30 %. Возмещение этого ущерба в странах с рыночной экономикой осуществляется в первую очередь за счет владельца предприятия через систему экологического страхования. Только в случаях катастрофических размеров ущерба к его возмещению может подключиться государство [169].

Методика расчета имущественного ущерба, причиненного страховым событием применяется повсеместно, с ее применением никаких затруднений не возникает, поскольку стоимость имущества, подвергшегося разрушению или уничтожению, определяется достаточно точно.

Например, при ДТП его участники при определении стоимости поврежденных в ДТП транспортных средств пользуются Единой методикой определения размеров расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства, утвержденной Положением Центрального Банка РФ от 19 сентября 2014 г. № 432-П, поскольку данные нарушенные блага выступают в гражданском обороте [188].

В табл. 8 приводятся существующие методики расчета причиненного вреда окружающей среде.

Методики расчета причиненного вреда окружающей среде

№	Вид вреда	Федеральные методики	Региональные методики
1	Расчет общего вреда ОПС	Методические указания по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, М., 1999 г.	Методика исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, Ханты-Мансийск, 2003 г.
2	Вред земле	Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, 2010 г. (утв. приказ МПР РФ от 8 июля 2010 г. № 238)	Методика исчисления размера ущерба, вызываемого захламлением, загрязнением и деградацией земель на территории Москвы, М., 1999 г.
3	Вред недрам	Письмо МПР РФ и Госналогслужбы РФ от 25 сентября, 7 октября 1998 г. № ВВ-61/3852, ВП-6-04/703 «О порядке возмещения убытков при безлицензионном пользовании недрами»	Методика исчисления размера ущерба, вызываемого захламлением, загрязнением и деградацией земель на территории Москвы, М., 1999 г.
4	Вред атмосфере	Методика оценки последствий аварийных выбросов опасных веществ (Методика «Токси». Редакция 3.1). Проект, М., 2005 г.	Методика определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха в результате пожаров на территории города Москвы, М., 2005 г.
5	Вред водным объектам	РД 33-5.3.01-83. Методика подсчета убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства	
6	Вред рыбным запасам	Методика подсчета ущерба, нанесенному рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, М., 1974 г. (doc-формат)	
7	Вред животному миру	Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания, М., 2008 г.	Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира или нарушения среды их обитания на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, Салехард, 2005 г.
8	Вред лесному хозяйству и зеленым насаждениям	Методика исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства. (утв. постановления Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273)	Методика оценки размера вреда, причиненного окружающей среде повреждением и (или) уничтожением зеленых насаждений на территории города Москвы, М., 2006 г. (в ред. постановления Правительства Москвы от 12 февраля 2008 г. № 107-ПП)

№	Вид вреда	Федеральные методики	Региональные методики
9	Вред в результате пожара и аварии на ОПО	Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах, М., 2002 г.	Временная методика подсчета ущерба окружающей природной среде, причиненного пожарами и сельхозпалами (утв. постановлением Администрации Алтая от 15 июня 1998 г. № 373)
10	Вред в результате аварии на нефтепроводах	Методическое руководство по оценке степени риска аварий на магистральных нефтепроводах, М., 1999 г.	

Возмещение вреда здоровью не всегда позволяет восстановить утраченное здоровье, а лишь компенсировать пострадавшему имущественные потери, возникшие в результате потери здоровья, зачастую в объеме, превышающем размер реального имущественного ущерба, вызванного потерей здоровья. Безусловно, в размер этих средств входят и затраты по восстановлению здоровья (протезирование, лечение, операция), однако, зачастую восстановить здоровье в полном объеме не представляется возможным (потеря конечности, зрения, органа). В этом случае и происходит компенсация имущественных потерь, вызванных потерей общей или профессиональной трудоспособности. При гибели пострадавшего возмещению подлежит утраченный иждивенцами потерпевшего доход, которым он при жизни обеспечивал своих близких. По инициативе пострадавшего возможно взыскание морального вреда, наличие которого при возмещении вреда здоровью презюмируется.

Таким образом, целью возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан является не восстановление жизни и здоровья человека, а компенсация имущественных потерь, вызванных фактом причинения вреда жизни и здоровью. Соответственно, и страхование ответственности за причинение вреда, ГК РФ относит не к личному страхованию, а к имущественному (гл. 48 ГК РФ). Конечно, объектом страхования ответственности за возмещение вреда окружающей среде являются имущественные интересы лица, ответственность которого застрахована. Эти интересы, как и сам вред, окружающей среде выражены в денежной форме. Однако, законодательного определения ответственности за вред, причиненный окружающей среде нет. Методики определения размера этого вреда, подобной Единой методикой определения размеров расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства [212], так же нет.

Что касается вреда, причиненного окружающей природной среде, то здесь дела обстоят значительно сложнее. Целью возмещения вреда окружающей природной среде, должно стать не компенсация имущественных потерь, вызванных причинением вреда природе, подобно возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью, а именно, восстановление состояния поврежденной природной среды, максимально приближенное к положению до ее повреждения. Если,

например, в результате горнодобывающих работ на территории разработки и добычи полезных ископаемых вместо леса появились терриконы и золоотвалы, возник так называемый «лунный пейзаж», то никакая компенсация населению данной территории, муниципальным образованиям или органам власти данных образований не может компенсировать вред окружающей природной среды.

Во-первых, природа и природные ресурсы любой территория являются достоянием не только населения данной территории, но и всего многонационального народа РФ, его настоящего и будущего поколений. Что касается земель, на которых находятся лесного фонда, то они находятся в федеральной собственности.

Во-вторых, все экологические системы находятся во взаимосвязи и самопроизвольное изъятие одного или нескольких элементов из этой системы неизбежно ведет к деградации или негативному изменению других элементов.

Как представляется, именно затраты на максимальное восстановление нарушенной природы является объективным критерием стоимости возмещения вреда окружающей природной среды. Дело в том, что в случае имущественного страхования, будь то страхование имущества или страхование ответственности, определение размера имущественных потерь определяется на основе рыночной стоимости имущества. В случае возмещения вреда жизни и здоровью с использованием апробированных методик, определения степени утраты общей и профессиональной трудоспособности и др. Что касается, определения размера вреда, причиненного окружающей природной среде, применение рыночных способов подсчета причиненного вреда в данном случае невозможно.

В целом можно предложить разделять виды негативного воздействия на природные объекты по форме причинения вреда: прямого предметного вреда – повреждение и (или) уничтожение почвенного слоя, уничтожение лесов, биологического вида и т. д. и косвенного общего вреда, выброс или сброс вредных веществ в почву, атмосферу или гидросферу.

В случае причинения прямого вреда, его последствия наглядны, вред очевиден и может быть подтвержден фото- и видеоматериалами. Однако в большинстве случаев данный вред можно восстановить, т. е. «возместить в натуре». Предлагается, что наиболее целесообразный вид возмещения вреда объектам природной среды в этом случае состоит в устранении последствий экологического нарушения и восстановления объектов природной среды в своем первоначальном виде, насколько это представляется возможным (восстановление почвенного слоя, посадка деревьев на месте уничтоженного леса).

В случае причинения общего косвенного вреда, вредные вещества рассеиваются в окружающей среде неравномерно и с течением времени их концентрация вблизи загрязняющего источника резко падает. В этом случае необходимо фиксировать сам факт вредного выброса или сброса, поскольку в дальнейшем доказать причинно-следственную связь между вредными последствиями и самим фактом экологического нарушения весьма проблематично.

Наиболее явно эффект рассеивания и потери концентрации выражен при загрязнении воздушного бассейна. В гидросфере рассеивание вредных и загрязняющих веществ также имеет место, однако, в меньшей степени. Несмотря на

рассеивание вредных веществ, их систематические выбросы приводят к изменению естественных свойств природные объектов. Изменения негативно влияют на условия жизнедеятельности человека, последствия ухудшения оцениваются в деньгах. Это и есть ущерб.

Что касается земель и замкнутых водных объектов, то здесь эффект рассеивания вредных веществ проявляется меньше всего. Это связано с физическими, гидрометеорологическими закономерностями. Таким образом, результат вредного воздействия на объект природной среды наиболее определенно выражен на участке земли, почвенном слое, растительности и животном мире. То есть в данном случае размер негативного воздействия на объект природной среды определяется как объемом поступления вредных, загрязняющих веществ, так и размером негативного воздействия на конкретный природный объект конкретного хозяйственного субъекта.

Проводя анализ различных методик возмещения вреда объектам природной среды, отметим, что в некоторых из них размер вреда рассчитывается отдельно для атмосферы, водных ресурсов и земли. Так вот вред, причиняемый атмосфере и водным ресурсам, является косвенным общим в подавляющем большинстве случаев. Исключением является слив в почву загрязняющих (ядовитых) веществ. Однако эти вещества редко оседают в почвенном слое надолго, зачастую они уходят через грунтовые воды в реки и водоемы, где окончательно растворяются в общем объеме водного бассейна (см. табл. 9).

Таблица 9

Виды ущерба от загрязнения окружающей природной среды

Основания выделения различных видов ущерба	Виды ущерба от негативного воздействия на ОПС
По основному характеру проявления:	экономический – денежная оценка негативных изменений основных свойств окружающей среды под воздействием загрязнения
	социально-экономический – заболевания экономически активного населения, миграция из загрязненных территорий
	социальный – снижение продолжительности жизни
	экологический – исчезновение биологического вида
По форме причинения вреда природным объектам:	прямой предметный вред – повреждение и (или) уничтожение почвенного слоя, уничтожение лесов, биологического вида
	общий косвенный вред – выброс или сброс вредных веществ в почву, атмосферу или гидросферу
По виду вредных последствий:	ухудшение экологических характеристик природного объекта, участка земли, растительности, животного мира
	ухудшение качества жизни: рост заболеваний, смертности, ухудшение условий рекреаций
	сокращение сроков службы имущества (основных фондов)
	сокращение урожайности сельхоз культур, замедление прироста биомассы в лесном хозяйстве

Реальный вред объектам природной среды наглядно можно увидеть только на земле, а также функционирующей на ней флоры и фауны (см. табл. 10).

Этапы формирования вредных последствий

№	Накопление негативных изменений	Виды вреда	Виды ущерба
1	Образование вредных отходов вследствие хозяйственной деятельности и жизни человека	Потенциальный вред	
2	Поступление загрязнений (отходов) в окружающую среду	Общий косвенный вред природной среде	Экологический
3	Изменение (ухудшение) экологических параметров окружающей среды	Прямой предметный вред природной среде	Экологический
4	Ухудшение показателей качества жизни и здоровья людей	Вред жизнедеятельности и здоровью людей	Экономический, социальный
5	Снижение показателей производительности труда вследствие ухудшения качества жизни	Вред экономике	Экономический, социально-экономический

Данные таблицы (табл. 9 и 10) весьма схематичны и не отражают всех факторов вредной деятельности человека. Например, образование вредных отходов вследствие хозяйственной деятельности и жизни человека уже само по себе может принести вред, как природной среде, так и здоровью человека. Однако для нас важно исследовать не сам по себе вред (ущерб), его структуру и этапы возникновения, а установить методику определения размеров вреда ОПС для целей страхования. Как известно, последствия экологического вреда могут иметь весьма и весьма отдаленные последствия, и на сегодняшний день, ни в России, ни в мире нет единого представления о моменте окончания течения вредных последствий, поскольку реально этот момент можно установить только умозрительно. А его установление необходимо для подсчета ущерба, установления размера ответственности, и в дальнейшем страховой выплаты, и страховых тарифов.

Различные методики оканчивают свои расчеты причиненного ущерба на разных этапах (см. табл. 10). Некоторые из них обходятся самым фактом поступления вредных (загрязняющих) веществ в окружающую среду, применяя различные коэффициенты и расчеты выводят величину ущерба в конкретной денежной суммы. Недостаток данных методик в том, что они апеллируют данными химического анализа, расчетов опасности и вредности химических веществ, поступивших в ОПС в определенных объемах за определенное время по чисто табличным данным. На момент выброса загрязнителя реального вреда еще нет, нам необходимо заложить в программу как можно больше данных, в зависимости от количества которых мы и получаем результат, который достаточно сложно доказать, тем более что существует множество подобных методик.

Другие методики пытаются рассчитать все вредные последствия на самых поздних этапах, применяя различные формулы и коэффициенты. Несмотря на кажущуюся оправданность подобных вычислений они слишком громоздки, требуют предоставления огромного числа показателей за многие годы, и, соответственно, объективного, тотального мониторинга всех негативных изменений,

установления цепочек причинно-следственных связей, которые достаточно сложно обосновать. В судах данные факты очень сложно доказываются, даже если мы говорим о судах англо-американского права. Поэтому данные методики на практике применяются достаточно редко, хотя многие авторы говорят о необходимости их более широкого применения.

Ряд экологов [205; 206; 207] придерживаются того, что для определения вреда здоровью населения и ОПС, необходимо выполнить следующие виды расчетов:

1) выбросы вредных примесей из источников их образования, предполагает анализ объемов и структуры выбросов;

2) концентрация примесей в атмосфере (водоеме), для измерения концентрации выбросов проводится расчет рассеивания вредных примесей и степеней опасности;

3) натуральный ущерб, т. е. устойчивые необратимые негативные изменения природного объекта, вызывающие существенное ухудшение его характеристик (уничтожение) плодородного слоя земли;

4) экономический ущерб, расчет размера которого, по признанию этих авторов, представляется наиболее сложным.

Определение экономического ущерба, наносимого окружающей природной среде и населению разными формами хозяйственной деятельности, представляет наибольшие методические трудности, если проводить сравнение с определением других экономических показателей.

Разработаны и применяются два методических подхода: метод прямого счета, разработанный представителями советской экономико-математической школы К. Г. Гофманом, А. А. Гусевым, О. Ф. Балацким [192] и метод обобщающих косвенных оценок, который подразумевает производить расчет негативных последствий отдельно для воздушного, водного бассейна и земли [196; 197].

Согласно «Временной методике определения экологической эффективности и природоохранных мероприятий и оценки ущерба, наносимого народному хозяйству загрязнением окружающей среды» (1986 г.) для определения ущерба предлагается использовать оба метода, причем, экономический ущерб, который причиняется загрязнением воздуха, водным объектам, земле, определяется для каждого вида и рассчитываются по отдельным формулам [192].

Расчеты, выполненные укрупненным методом, показывают, что экономический ущерб народному хозяйству от загрязнения воздушного бассейна составляет около 60 %, водного бассейна – около 30 % и от загрязнения твердыми отходами – около 10 % общего ущерба [210, с. 71].

В развитых зарубежных странах экономичен ущерб, обусловленный загрязнением окружающей среды, в настоящее время оценивается в 2–7% ВВП. При этом финансовые вложения в природоохранные мероприятия составляют 4–6% ВВП. Совершенно очевидно, что экономический ущерб загрязнения окружающей среды оказывает неблагоприятное воздействие на экономическое благосостояние.

Представляется, что в целях максимально эффективного, наиболее полного и, в то же время, оперативного возмещения вреда окружающей среде необходимо применение методик расчета вреда ОПС в виде восстановления положения, существовавшего до причинения экологического вреда. В случае причинения прямого предметного вреда расчет должен проводиться с учетом стоимости восстановительных мероприятий. В случае невозможности восстановления природной естественной среде в первоначальном виде, необходимо провести расчеты по определению стоимости создания новых экосистем или их элементов (посадка нового леса из молодых саженцев, выращенных в питомниках, выпуск в водоемы молодняка рыб, выращенных в искусственных прудах). В случае причинения общего косвенного вреда необходимо будет рассчитать стоимость проведения мероприятий по нейтрализации вреда ОПС в дальнейшем (установка нового фильтровального оборудования с целью уменьшения нормативных выбросов и др.).

Впервые экологическое страхование было закреплено в ст. 23 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. [42]. Впоследствии было разработано и утверждено Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в РФ, действующее до сих пор [58]. В целях усиления роли экологического страхования в прогнозировании, предотвращении и ликвидации последствий экологических аварий в 1990-е гг. был проведен эксперимент по развитию экологического страхования в 15 регионах. Результаты этого эксперимента можно увидеть из табл. 7.

По результатам эксперимента был подготовлен проект закона «Об экологическом страховании», который был рассмотрен ГД в первом чтении, однако окончательно данный закон не принят до сих пор. В это же время в соответствии с положениями закона «Об охране окружающей природной среды» была организована деятельность экологических фондов РФ. В эту систему входили Федеральный экологический фонд РФ (далее – ФЭФ РФ), экологические фонды субъектов РФ и местные фонды. Практика существования экологических фондов доказала экономическую целесообразность их деятельности, роль которой особенно возрастает в условиях жесточайшего дефицита финансирования охраны окружающей среды. В 2001 г. деятельность ФЭФ РФ была прекращена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 721 [55]. В настоящее время в РФ основными источниками финансирования в природоохранной сфере являются средства предприятий и организаций всех форм собственности, хотя, учитывая зарубежный опыт, эту нишу должно занять экологическое страхование.

По мнению ряда ученых (А. Г. Нецветаева, М. С. Жилкина [135], Т. А. Хоружая [175], А. Г. Шмаль [184]) экологическое страхование в РФ регулируется Федеральным законом № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 г. [19]. Это не совсем так. В соответствии со ст. 2 данного федерального закона, возмещению подлежат риски жизни, здоровью и (или) имуществу физических лиц, включая работников страхователя, а также риски юридического лица при причинении ущерба имуществу в результате аварии на опасном объекте. Однако действие настоящего закона не

распространяется на отношения, возникающие вследствие причинения вреда окружающей среде (экологический риск).

Действительно, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 225-ФЗ действие данного федерального закона не распространяется на отношения, возникающие вследствие причинения вреда природной среде.

С. Е. Шипицина считает, что есть два реальных способа введения института экологического страхования в России:

Принятие федерального закона «Об экологическом страховании в Российской Федерации».

Введение в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» нормативного положения об обязательном страховании экологической ответственности. Причем второй путь она считает наиболее приемлемым [183].

Действительно, изменение Федерального закона № 225-ФЗ самый простой и быстрый способ введения обязательного страхования гражданской ответственности. Причем, данные изменения можно провести, просто убрав п. 3 из ч. 2 ст. 1 ФЗ № 225, т. е. лишить его юридической силы. Но более целесообразным видится наряду с этим, изложить ч. 1 ст. 1 в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу физических, или юридических лиц, а также вреда природной среде в результате аварии на опасном объекте».

Что касается принятия федерального закона «Об экологическом страховании в РФ», то это более сложный путь, он потребует длительной и кропотливой законотворческой работы, особенно в случае разработки отдельного законопроекта, с учетом опыта законодательства с развитой системой экологического страхования. С целью использования накопленных разработок, целесообразно использовать проект ФЗ «Об экологическом страховании», принятом в первом чтении в 90-е гг., внося в него соответствующие корректировки при рассмотрении на этапах последующих чтений. В целом этот проект соответствует большинству современных требований, и пригоден в качестве основы будущего ФЗ «Об экологическом страховании». Положительный опыт принятия ФЗ на основе законопроекта, принятого по истечении значительного временного промежутка в РФ, имеется. Так, проект Закона РСФСР «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РСФСР», принятого в первом чтении в 1988 г. вступил в силу после прохождения всех законотворческих процедур в 2002 г. в виде Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» [30].

Во всех вышеперечисленных путях введения системы обязательного страхования экологической ответственности в РФ, необходимо принятие федерального закона. Но, как представляется, субъектам федерации нет необходимости ждать федерального законодателя, когда имеется возможность собственного правового регулирования данной сферы. Тем более в отдельных субъектах имеется достаточно большой опыт законодательной деятельности в этом вопросе в

рамках эксперимента по внедрению экологического страхования в регионах России, начатого в 90-х гг.

Что касается Иркутской области, то, несмотря на достаточно слабые результаты упомянутого эксперимента, необходимость собственного правового регулирования в данном вопросе давно назрела.

До введения обязательного экологического страхования на всей территории РФ, можно предложить ввести добровольное страхование экологической ответственности, в случае заключения договора комплексного развития территории между органами публичной власти и заинтересованным лицом с условием страхования экологической ответственности.

Стоит отметить, что предприниматели Байкальского региона не склонны страховать свои риски, они предпочитают брать риски на себя, повышая тем самым конкурентоспособность фирмы [174, с. 347].

В связи с этим, предлагается ч. 2 ст. 46.4 «Договор о комплексном развитии территории» (введена Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ) Градостроительного кодекса [2], дополнить абзацем следующего содержания: «Лицам, предложившим заключить договор комплексного освоения территории на условиях страхования экологических рисков предоставляется первоочередное право на заключение данного договора и заключение договора аренды земельного участка».

По желанию арендатора, в установленных федеральным законом случаях при реализации строительного или иного проекта, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка, при отсутствии сформированного земельного участка, допускается предоставление земельного участка на условия сервитута, или даже без предоставления земельного участка и установления сервитута».

То есть необходимо предоставлять определенные, возможно существенные преференции в сфере землепользования, застройщикам, инвесторам, владельцам ОПО, другим хозяйствующим субъектам, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, желающим заключить договор страхования экологической ответственности. Для этого также необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в ЗК РФ:

Внести изменения в п. 1 ст. 39.23 ЗК РФ, в результате которого, данная статья будет звучать так: «Соглашение об установлении сервитута..., заключается в случаях размещения линейного объекта, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующему разрешенному использованию земельного участка, а также строительных и иных проектов, при наличии застрахованной экологической ответственности застройщика или инвестора».

Ввести в ч. 1 ст. 39.33 ЗК РФ «Случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без предоставления земельного участка и установления сервитута» п. 7 (или 6.1): «размещения линейного объекта, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующему

разрешенному использованию земельного участка, при наличии застрахованной экологической ответственности застройщика или инвестора».

Что касается объектов недвижимости с экологическим риском, то к таким объектам относятся все опасные производственные объекты, а также земельные участки, на которых расположены, а в некоторых случаях были расположены данные объекты. Перечни опасных объектов установлены: Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (ред. от 7 февраля 2017 г.) пп. 3 п. 2 ст. 327 [8], Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ред. 3 июля 2016 г.) п. 1 ст. 86 [7], Федеральным законом «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов» ст. 1 [38], Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (прил. 1 и 2 к Закону) [36], Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» ст. 5 [19], Градостроительным кодексом РФ (ч. 1 ст. 48.1) [2], а также ряда подзаконных актов.

Для учета всех опасных производственных объектов необходимо создать Реестр ОПО на уровне региона, затем консолидировать все региональные реестры в Единый федеральный реестр ОПО. Кроме того в ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [15] закрепить правило по которому, необходимо вводить в реестр земельный участок, реестр объектов капитального строительства (ОКС), а также учитывать при идентификации объектов в соответствии с Техническим регламентом о безопасности зданий и сооружений [20], данные об экологическом статусе объекта недвижимости, его качественные и количественные характеристики, класс опасности объекта, т. е. все особенности объекта, необходимые для определения тарифных ставок при страховании экологической ответственности:

В отношении земельного участка, уровень загрязнения почв, не только на землях сельхоз. назначения, об экологическом состоянии лесов, водных и иных природных объектов, расположенных на земельном участке. Поскольку леса и водные объекты фактически с принятием ФЗ «О ГКН» в 2008 г. лишены статуса объектов недвижимого имущества [22], эта информация свидетельствует о качественных характеристиках земельного участка как объекта недвижимости, в том числе влияет на его рыночную стоимость.

К этой группе можно отнести объекты недропользования как природные объекты с одной стороны, т. е. участки недр, горные отводы – геометризованные блоки недр, обладающие определенным качественным и количественным запасом полезных ископаемых, или их отсутствием, и определенным экологическим статусом, а с другой стороны, как объект недвижимого имущества, стоимостными характеристиками объекта, а точнее, соответствующих запасов полезных ископаемых.

Самая распространенная ситуация: если есть запасы полезных ископаемых – имеется и благоприятный экологический статус, запасов нет – у объекта проблемы с экологией. С данной ситуацией необходимо бороться в первую очередь, т. е. лицо, застраховавшее свою экологическую ответственность не должно допускать

подобного нерационального и хищнического использования природных ресурсов, осуществлять рекультивацию использованных природных объектов.

В отношении объектов капитального строительства, относящихся к производственным объектам, в реестре ОКС указывать класс опасности, т. е. объекты капитального строительства первого класса опасности, относятся к ОПО чрезвычайно высокой опасности, второго класса опасности – к ОПО высокой опасности, третьего класса опасности – к ОПО средней опасности, четвертого класса опасности – к ОПО низкой опасности.

Все остальные ОКС не входящие в ОПО можно отнести к классу неопасных производственных объектов. Несмотря на то, что опасные производственные объекты (ОПО) в строгом понимании не являются объектами недвижимости, это предприятия или их цехи, участки, площадки, иные объекты в соответствии с ч 1. ст. 2 «Опасные производственные объекты» ФЗ № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. (ред. от 7 марта 2017 г.) [36] отнесение объектов недвижимости, к данным объектам, если они используются в процессе производства, которое относится к опасному, вполне обосновано.

Также обоснованно отнесение земельных участков, на которых располагаются предприятия или их цехи, участки, площадки, иные объекты, указанные в ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к ОПО и, соответственно, отражение класса опасности в реестре земельных участков. То же самое можно сказать о недрах, в отношении которых ведется добыча полезных ископаемых в соответствии с лицензией на недропользование, выданной на основе законодательства.

К опасным производственным объектам также относятся единые недвижимые комплексы, линейные объекты, в соответствии с ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Речь идет о магистральных трубопроводах: нефтепроводах, нефтепродуктопроводах, газопроводах, в том числе распределительных газопроводах при избыточном давлении 0,005 мегапаскаля, а также водопроводах при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия, трубопроводного перемещения иных жидкостей при избыточном давлении 0,07 мегапаскаля.

В отношении данных объектов также необходимо указывать в ГКН (ЕГРНИ) класс опасности. Характерно, что объекты электросетевого хозяйства исключены из государственного реестра ОПО ФЗ № 170-ФЗ от 2 июня 2016 г. [12]. Железнодорожные пути и автомобильные дороги не входят в государственный реестр ОПО, поскольку по своей сущности не являются производственными объектами.

Специальные объекты недропользования: нефтяные и газовые скважины, кустовые площадки, шахты, которые относятся в соответствии с Приложением 1 к ФЗ № 116 «Опасные производственные объекты» к ОПО. В силу п. 5 этого Приложения к данным объектам относятся все объекты, где ведутся горные работы или работы по обогащению полезных ископаемых.

В отношении непромышленных объектов капитального строительства, жилых и общественных зданий и сооружений важной информацией является год

постройки. Однако для целей безопасной эксплуатации, эффективного рыночного оборота, с учетом реформы ЖКХ необходимо отражать в ГКН следующие данные: находится ли соответствующий ОКС в аварийном состоянии или нет, был ли капитальный ремонт или реконструкция и когда, время планового капитального ремонта, интенсивность использования ОКС.

Формирование системы регионального экологического страхования должно основано на трех базовых элементах – «трех китах» экологического страхования в регионах. Прежде всего, это региональный закон о страховании, затем региональный фонд экологического страхования и областной реестр объектов, подлежащих обязательному экологическому страхованию. Итак, необходимо принять закон Иркутской области об обязательном экологическом страховании, где использовать весь положительный опыт законодательного регулирования страхования экологических рисков как собственный, так и других субъектов РФ, накопленный еще с 90-х гг. прошлого века. Данным законом предусмотреть формирование Фонда экологического страхования Иркутской области, в который направлять все страховые взносы всех региональных страхователей, там же установить требования к страхователям. Соответственно страховщиком будет являться Фонд экологического страхования Иркутской области.

В уже помянутом реестре объектов, подлежащих обязательному экологическому страхованию (РОЭС), необходимо включать помимо сведений о самом объекте, информацию о величине страховых тарифов, страховых взносов, платежей и премий, а также страховых сумм и сумм страхового возмещения для каждого типа таких объектов, при возникновении определенных страховых событий. Представляется, что обязательному страхованию экологической ответственности должны подлежать все объекты, которые проходят обязательную экологическую экспертизу. Представляется, что сведения данного реестра будет доступны в электронной форме, и обновляться автоматически, как, впрочем, должны фиксироваться в специальной автоматизированной системе все действия заинтересованных лиц, связанные с обязательным и добровольным страхованием, причем не только экологическим [172, с. 287–289].

Как уже было сказано, обязательную экологическую экспертизу в пределах Байкальская природная территория (далее – БПТ) должны будут проходить все объекты, где планируется строительство или реконструкция. Кроме этих объектов обязательному экологическому страхованию в пределах БПТ должны подлежать все объекты промышленного производства. Вопрос об обязательном страховании владельцев других объектов, деятельность которых не связана с обеспечением природоохранных мероприятий, и может являться источником вреда, представлять опасность для окружающей среды является спорным. Надо признать, что под это понятие можно подвести подавляющее большинство всех производственных объектов, находящихся на территории Иркутской области.

Такое положение позволит установить достаточно невысокий уровень страховых платежей (страховой премии), а для предприятий, не являющихся ОПО, размер этих платежей сделать и вовсе минимальным. Это позволит проводить качественную профилактику экологических правонарушений, причинения вреда окружающей среде, при этом, существенно расширив страховое поле.

В указании ЦБ от 19 декабря 2016 г. № 4234-У «О страховых тарифах, структуре страховых тарифов, включая предельный размер отчислений для финансирования компенсационных выплат, порядке применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного производственного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном производственном объекте» предложено производить расчет страховой премии, размер страхового тарифа по договору обязательного страхования по определенной формуле [60]. Проведя анализ статистики чрезвычайных ситуаций, динамики страховых случаев в Иркутской области, а также отношения страховой суммы к размеру страховых выплат за 2016 г. по данному виду страхования, статистику компании «Росгосстрах» [123], и учитывая, что формула относится лишь к страхованию опасных производственных объектов, для целей экологического страхования на территории нашего региона представляется целесообразней использовать следующую формулу:

$$T = TB \times KBM \times КУБ \times MBВП \times KBПТ, \quad (1)$$

где T – страховой тариф; TB – базовая ставка страхового тарифа; примеры базовой ставки ОПО шахта (угольная, сланцевая, гидрошахта), участок шахтостроительный (специализированный) – 7,83; разрез (угольный, сланцевый), участок отвала пород, фабрика (площадка, цех, участок) обогащения угля, сланца, брикетирования угля – 0,28; хвостохранилище (шламоохранилище) – 1,13. Фонд скважин определяется произведением 0,006 % на количество скважин на объекте, но не может быть менее 0,009 % и более 0,69 %, в зависимости от количества подъемных сооружений одно сооружение – 0,02; 20 и более 0,32; KBM – коэффициент к базовым ставкам страховых тарифов, отражающий отсутствие или наличие страховых случаев; $КУБ$ – коэффициент к базовым ставкам страховых тарифов в зависимости от уровня безопасности ОПО: I класс опасности, ОПО чрезвычайно высокой опасности – 1,5; II класс опасности, ОПО высокой опасности – 1,3; III класс опасности, ОПО средней опасности – 1,2; IV класс опасности, ОПО низкой опасности – 1,1; если объект не относится к ОПО, коэффициент будет равен 1; $MBВП$ – коэффициент к базовым ставкам страховых тарифов, учитывающие максимально возможный вред, который может быть причинен окружающей природной среде, в том числе и в результате постепенного загрязнения ОПС путем нарушения ПДВ, ПДС. Например, если выбросы или сбросы вредных веществ на предприятии превышают установленные нормативы, то коэффициент в любом случае будет больше единицы; $KBПТ$ – коэффициент к базовым ставкам страховых тарифов, учитывающие местоположение предприятия.

То есть если предприятие находится в пределах Байкальской природной территории (далее – БПТ) коэффициент будет приобретать значение 1,5; если же в пределах береговой линии Байкала, либо особо охраняемых природных территорий и объектов, то значение коэффициента будет 3; если же объект находится вне этих территорий, то значение коэффициента будет равно 1.

Возможность и целесообразность использования повышающих коэффициентов при расчете страховых тарифов объектов страхования в пределах БПТ подтверждают некоторые исследователи вопросов экологического страхования. Так,

например, К. М. Клоков в своей статье «Современное состояние страхования гражданской ответственности опасных производственных объектов в байкальском регионе» доказывает необходимость применения таких повышающих коэффициентов для расчета страховых тарифов при страховании ОПО на БПТ [112].

В основе проведения операций экологического страхования лежит несколько основополагающих принципов:

– экострахование распространяется на случайное (непреднамеренное) загрязнение окружающей среды, а также на эффекты, проявляющиеся неожиданно, но обусловленные длительным воздействием вредных веществ на реципиентов;

– в страховое экологическое поле включаются источники повышенной опасности, функционирование которых может привести к аварийному загрязнению окружающей среды. Их идентификация осуществляется в процессе экологического аудирования;

– тарифные ставки страховых взносов по экологическому страхованию устанавливаются на единой методологической базе по нормативно-методическим документам, признаваемым страховщиком и страхователем и имеющим юридическую силу при разрешении гражданско-правовых коллизий, связанных с загрязнением окружающей среды;

– страховые взносы по экострахованию включаются в себестоимость продукции либо уплачиваются в счет уже действующих платежей за загрязнение.

Специфика экологического страхования заключается в том, что в нем страховая база определения страховых выплат (страховой тариф) представляет собой экономическую оценку последствий загрязнения окружающей среды.

Вместе с тем практический опыт внедрения системы экологического страхования показывает, что расчеты ставок страхового платежа в 1,5–2 раза выше тарифных ставок по страхованию ответственности [180, с. 3].

Существенным недостатком экологического регулирования в РФ является отсутствие такого важнейшего экономико-правового образования как страхование экологической ответственности.

В соответствии Федеральным законом № 181-ФЗ от 28 июня 2014 г. [17], вносящего изменения в Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. [39], перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе (далее – ГЭЭ) федерального уровня, существенно расширится. Теперь к упомянутым объектам, согласно п. 7.1 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ отнесена проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых планируется осуществлять на Байкальской природной территории (далее – БПТ).

Можно напомнить, что, согласно Федеральному закону № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. [32], в БПТ входит само озеро, прилегающие к нему участки, его водосборная площадь в пределах России, особо охраняемые природные территории, а также прилегающая к Байкалу территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него. В Иркутской области в пределах БПТ находятся такие крупные города, как Иркутск, Ангарск, Усть-Орда, Усолье-Сибирское, Свирск, Черемхово, Шелехов.

«Уже сейчас для этих территорий действует норма: до начала строительства или реконструкции на любом объекте хозяйствующей деятельности должна быть разработана проектная документация, которая пройдет государственную экологическую экспертизу, – комментирует специалист профильного отдела Росприроднадзора по Иркутской области Маргарита Нонкина» [140].

Таким образом, заказчики госэкспертизы из Приангарья и Бурятии свои документы должны направлять не только в Главгосэкспертизу, как ранее, но и в другую федеральную структуру – Росприроднадзор РФ.

Что касается водоохраной зоны озера Байкал, то до 2015 г. ее не было вообще. Затем, Правительство РФ утвердило ее по границам центральной экологической зоны. Результатом этого стало то, что в пределах водоохраной зоны Байкала находились 159 населенных пунктов, проживало около 130 тыс. человек, а также функционировало более 160 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, 30 автозаправочных станций. После того, как летом 2017 г. прошла «Прямая линия» с В. В. Путиным, в ходе которой житель Ольхонского района рассказал Президенту о проблемах местного населения, живущих в пределах этой зоны, Институт географии СО РАН, по заказу Минприроды РФ, произвел комплекс работ по корректировке границ водоохранной зоны озера Байкал. В результате этого, водоохранная зона значительно уменьшилась (с 40–70 км, до 1–3 км).

Однако ни эти меры, ни совместное предложение правительств Бурятии и Иркутской области, о сокращении границ водоохранной зоны в прибрежных населенных пунктах до 200 метров не могут решить всех проблем по обеспечению социально-экономического развития данных территорий.

Во-первых, в пределах водоохранной зоны озера Байкал остались 38 населенных пункта.

Во-вторых, данные изменения не отменяют Постановление Правительства РФ № 634, которое устанавливает жесткие ограничения хозяйственной деятельности в пределах БПТ, а, особенно, в границах водоохранной зоны озера Байкал [56].

Как представляется существенное ужесточение правил проведения государственной экологической экспертизы, количество объектов на которые она распространяется, тяжким бременем ляжет на предпринимателей, реализующие инвестиционные проекты в пределах БПТ, границы которой определялись достаточно условно, решение о ее создании и размерах принимались в Москве без учета региональных особенностей, в частности расположения большинства населенных пунктов и промышленных предприятий (узкой полосой вдоль федеральных трасс).

Можно представить себе негативный сценарий развития событий при попытке реализации законодательных положений о ГЭЭ в пределах БПТ. Нетрудно предугадать тот экономический ущерб, который будет нанесен региону при массовом уклонении предпринимателей от прохождения ГЭЭ, сворачивании инвестиционных проектов, неизбежных попытках «решения вопроса» за счет коррупционных схем. В любом случае административное давление государства на бизнес значительно усилится.

С другой стороны, при причинении вреда окружающей природной среде объектом, на котором проводилась ГЭЭ, обычно никогда не ставится вопрос об

ответственности лиц, проводивших данную экспертизу. При расследовании причин и обстоятельств аварий, причинивших огромный ущерб окружающей среде, практически никогда не выясняется, насколько наличие положительного заключения экологической экспертизы данного проекта, если и не предотвратило аварию, катастрофу или другое негативное событие, то препятствовало их возникновению и развитию.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная экологическая экспертиза, финансируемая из федерального бюджета (ст. 28) не может в полной мере обеспечить цели охраны окружающей среды с учетом соблюдения прав и законных интересов предпринимателей. Главный недостаток государственной экологической экспертизы – отсутствие качественных критериев эффективности, проводимой ГЭЭ. Что касается общественной экологической экспертизы, реальное ее значение достаточно невелико.

Размер финансовых средств, направляемых из федерального бюджета на организацию и проведение государственной экологической экспертизы, значительно уступает размеру финансирования ликвидации последствий аварий, катастроф, экологических бедствий. Одним из существенных недостатков отечественной практики обеспечения экологической безопасности является то, что большая часть финансовых средств направляется в основном на возмещение ущерба, возникшего вследствие реализации экологических рисков различного характера. При этом ежегодный ущерб от чрезвычайных событий в России составляет более 100 млрд р., а с учетом всех косвенных убытков – 450 млрд р. [171, с. 50].

При этом, как показывает зарубежный опыт, более эффективным является финансирование системы превентивных мероприятий наряду с возмещением причиненного ущерба. Однако, несмотря на то, что государства тратят часть средств государственного бюджета на поддержание экологической безопасности, их бывает недостаточно для возмещения ущерба, причиненного жизни и здоровью, а также имуществу пострадавших лиц и зачастую остается неурегулированным ущерб, причиненный природной среде. Одним из способов покрытия экологических рисков, сочетающим в себе как возмещение ущерба, так и осуществление превентивных мероприятий, является страхование [170].

Однако отказываться от системы экологической экспертизы, формируемой в России на протяжении достаточно длительного времени, было бы вряд ли целесообразно. Для того, чтобы система экологической экспертизы в России стала бы более действенным средством охраны окружающей среды, повышение качественной эффективности охраны природы в нашей стране необходимо:

Включить правила прохождения экологической экспертизы в систему экологического страхования, финансировать проведение государственной экологической экспертизы за счет средств государственного внебюджетного экологического фонда Иркутской области, а не за счет средств соответствующего бюджета (ч. 1 ст. 28 ФЗ «Об экологической экспертизе»), что позволит существенно сократить бюджетные расходы. Средства на проведение государственной экологической экспертизы формируются в фонде за счет страховых взносов органы гос-

ударственной власти субъектов федерации органов МСУ, государственные учреждения субъектов федерации, муниципальные учреждения как юридических лиц, если их деятельность связана с регулированием и организацией экологической безопасности.

Повысить ответственность субъектов экспертной деятельности, приравняв эту ответственность к ответственности экспертов за выдачу положительного заключения государственной экспертизы инженерных изысканий или проектной документации, если вред причинен в результате несоответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов, несоответствие проектной документации техническим регламентам и (или) результатам инженерных изысканий и есть соответствующее положительное заключение ГЭЭ. Эти лица несут ответственность (ч. 1 ст. 60 ГСК РФ) за разрушение или повреждение многоквартирного дома сверх полной стоимости причиненного ущерба, в размере: 3 млн р. – родственникам умершего в результате данной аварии; 2 млн р. – пострадавшему в случае причинения тяжелого вреда здоровью; 1 млн р. – в случае причинения вреда здоровью средней тяжести.

В случае причинения вреда жизни или здоровью не связанном с разрушением и повреждением многоквартирного дома, собственник здания или сооружения, возместивший причиненный вред, с указанной компенсацией сверх возмещения вреда имеет право регрессного иска в объеме указанной суммы.

Включить правила об обязательном страховании ответственности лиц, проводящих экологическую экспертизу в ФЗ. Также, предлагается в страховании экологической ответственности, помимо ответственности владельцев опасных производственных объектов включать ответственность собственников зданий, сооружений при причинении вреда жизни, здоровью или имуществу граждан, или имуществу юридических лиц по ст. 60 ГСК РФ.

Продолжать развивать систему добровольного экологического страхования, формировать страховую культуру всех слоев населения, включая чиновников, предпринимателей и граждан, давать разъяснения по всем вопросам, касающимся данного вида страхования [121].

Помимо всех этих мер, также можно предложить введение системы экологического менеджмента по важнейшим отраслям производства региона (нефтегазовая отрасль, строительство, химия и нефтехимия, энергетика), результатом функционирования которой, должен быть установлен рейтинг экологической ответственности. Данная система должна соответствовать принципам программы ООН по окружающей среде ЮНЕП (United National Environment Programme, UNEP), а также некоторым международным стандартам, например, такому стандарту как ISO 14000 [95, с. 368].

Правительству ИО также необходимо обратить самое пристальное внимание на развитие мусороперерабатывающей отрасли в регионе. Прежде всего, необходимо поддерживать создание высокотехнологичных, инновационных предприятий, оказывающих минимум неблагоприятного воздействия на природную среду. Для этого необходимо предусмотреть ряд льгот данным предприятиям, в частности приравнять их к важнейшим инфраструктурным проектам региона, также учитывать их повышенное экологическое значение.

Страхование экологической ответственности владельцев этих объектов должно осуществляться в автоматическом порядке, с освобождением от прохождения обязательной государственной экологической экспертизы в том виде, в котором она существует на сегодняшний день [165].

Кроме этого необходимо отметить, что вопрос об эффективности системы обязательного экологического страхования не следует путать с прибыльностью данного вида деятельности, особенно на первых порах. Так, как известно, что страхование гражданской ответственности автовладельцев на данном этапе развития этого страхового продукта в нашей стране убыточно, однако отказываться от него никто не собирается. То же самое можно сказать и о перспективах обязательного экологического страхования. Представляется, что государство на этапе становления этих видов страхования должно взять на себя часть финансового бремени, связанного с возможной убыточностью данных видов страховой деятельности [173, с. 51–57].

Подходя к концу данного исследования, хотелось бы резюмировать, что во всех нормативных документах, которые регулируют экологические правоотношения, а особенно касающиеся юридической ответственности необходимо четко сформулировать понятие экологического правонарушения и экологической ответственности, а также вреда, причиненного ОПС. Представляется, что на уровне области можно приступить к активной законотворческой деятельности в данной сфере и в ближайшее время принять та региональные нормативные акты, как:

Закон об административных правонарушениях Иркутской области, необходимо принять в соответствии со ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [6], где помимо отдельных составов административных правонарушений, включая квалифицированные составы на БПТ, дать определение общему составу экологического правонарушения. Как видится, при квалификации экологического правонарушения необходимо четко отграничивать вред имуществу юридических и физических лиц, государства муниципальных образований, вред жизни и здоровью граждан от вреда ОПС.

Закон Иркутской области об экологическом страховании в Иркутской области.

Закон Иркутской области о государственном экологическом фонде Иркутской области.

Реестр опасных и вредных для ОПС объектов.

Методические рекомендации по определению характера и размера вреда, причиненного ОПС, содержание и структуру вреда ОПС.

4. ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОЦЕНКИ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ

4.1. Моделирование эколого-экономических систем

Досадно констатировать тот очевидный факт, что наличие значительного количества полезных ископаемых, как по их перечню, так и по объемам на территории области, само по себе ничего не дает нашему региону кроме все более и более разрушаемой экосистемы, что говорит о полном отсутствии какой-либо внятной хозяйственной и экологической политики руководства нашего региона. Полное разрушение естественных природных ландшафтов происходит при эксплуатации месторождений полезных ископаемых практически повсеместно в местах их добычи на территории нашего региона. В первую очередь уничтожается почвенный слой. Поднятая на поверхность «пустая» порода складывается в терриконы и отвалы, занимая огромные площади, наблюдаемые даже невооруженным глазом из космоса. Обширные площади уходят под отходы переработанных полезных ископаемых, обезображивающих ландшафт. Часто под терриконами и отвалами оказываются леса, поля, травостой, плодородные сельскохозяйственные земли [117, с. 14].

Зачастую эти проблемы рассматриваются с точки зрения защиты недр, хотя негативному воздействию подвергается в первую очередь земля, ее поверхностный слой, как основа любого природного комплекса. Страдает почва, многолетние насаждения, растительность, флора и фауна. Выделение земельного участка с целью добычи полезных ископаемых не дает гарантий предотвращения указанных последствий. Практика говорит об обратном. Землепользователь использует земельный участок в соответствии с целевым назначением (например, размещает пустые, использованные породы) на вполне легальном основании. Нарушение же экологических требований при этом, просто игнорируется, как и в большинстве, других подобных случаях.

Создаются своеобразные горнотехнические техногенные ландшафты, или «лунные» ландшафты, о проблеме возникновения которых, уже было сказано в этой работе. В Иркутской области можно говорить о формировании «лунных» ландшафтов, представляющих собой сюрреалистическое зрелище, в Качугском и Бодайбинском районах. Терриконы и отвалы, занимающие более 90 % территорий Иркутской области, где ранее производилась добыча полезных ископаемых, как правило, самовозгораются, загрязняя атмосферный воздух продуктами горения. В связи с открытием все новых и новых месторождений полезных ископаемых в нашей области угроза их повсеместного появления очень велика [117, с. 14].

С целью предотвращения этой и других угроз окружающей природной среде и здоровью человека необходимо сформировать новую систему взаимоотношений государственных органов, предоставляющих лицензии на право пользования недрами и хозяйствующими субъектами, заинтересованными в разработке недр, которая позволила бы вести эффективную добычу природных ресурсов, не причиняя вреда окружающей природной среде. При этом в эту систему необходимо включить интересы местного населения, проживающих на соответствующих территориях добычи полезных ископаемых, которые представляют органы государственной власти и местного самоуправления.

Рекультивация и реабилитация нарушенных человеком природных ландшафтов – важная социально-экономическая и научно-технологическая проблема. Своевременная и качественная рекультивация почвенного покрова важнейшее условие восстановления нарушенных природных ландшафтов. Однако повсеместное не качественное использование или недоиспользование других природных ресурсов, влекущее за собой массовое загрязнение окружающей природной среды, включая земли, водные ресурсы, атмосферу, разрушение природных экологических систем за счет отравления отходами производства и потребления [144, с. 154].

При современных масштабах общественного производства один из главных факторов снижения его эффективности и отрицательного воздействия на окружающую среду является массовое недоиспользование и вывод в нее масс жидких, газообразных, твердых отходов в несвойственной ей физико-химическом состоянии и в размерах, сопоставимых с геологическими перемещениями веществ и масштабами геохимических процессов. Следовательно, целесообразная оптимизация общественного производства, а также совместимость его с природной средой и их гармоничное взаимодействие могут быть достигнуты главным образом путем внедрения и развития в хозяйственной системе принципа кругооборота материальных ресурсов, т. е. посредством предельной их экономии, максимальной мобилизации и утилизации (усвоения) вовлекаемой в эксплуатацию массы природных ресурсов и образующихся в общественном производстве многообразных отходов [97, с. 113].

Представляется, что комплексную оценку направлений рационализации использования природных ресурсов, продуктов их переработки – целесообразно осуществлять под углом зрения аспектов ступенчатого или этапного подхода, последовательно вводя на каждом этапе (итерации) количественную оценку нового фактора.

Первый этап, т. е. оценка видимой экономической эффективности (по фактору затрат труда). Решаются основные вопросы по конкретным ресурсам и проблемы их комплексного использования, мобилизации отходов и вторичных материальных ресурсов, при этом уже значительная часть используемой массы сырья и вторичных материальных ресурсов должна быть вовлечена в оборот. Часть проблемы отсекается [97, с. 196].

Второй этап – оценка воздействия на окружающую среду недоиспользованной после первого этапа массы ресурсов. В этом плане оценка будет иметь двойственное значение – положительное или отрицательное со знаком плюс или минус. Положительная получается за счет прямого снижения ущерба в окружающей среде в зависимости от величины затрат на средоохранные мероприятия, связанные с использованием и нейтрализацией отходов, получим положительное или отрицательное сальдо. Иными словами, превышение величины ликвидированного, ранее имевшего место ущерба в среде, над затратами, или наоборот. На этом этапе мы отбираем для реализации меры, приносящие только положительный экономический эффект.

Третий этап – решение важнейших социальных задач. Рассматриваются компоненты остающейся неиспользованной массы ресурсов, которая несет с собой явный и неприемлемый для общества социальный ущерб. Короче говоря, прямого экономического эффекта в этом случае мы не имеем, а затраты, связанные с ликвидацией отмеченных дефектов в среде, снижают экономический эффект, полученный на первых этапах. Однако необходимость реализации мер, направленных на нейтрализацию неблагоприятно сильнодействующих изменений среды, не может ни у кого вызвать сомнений.

Четвертый этап – рационализация использования природных ресурсов с учетом средозащитного фактора – оценивается по отношению к оставшейся массе ресурсов. Дело в том, что во многих случаях мы можем столкнуться с явлениями, когда неиспользованные отходы производства или иных сфер деятельности общества будут содержать компоненты, которые не получают той или иной положительной оценки по первым трем факторам; непосредственно их мобилизовать экономически невыгодным, хотя экологического ущерба среде они не наносят отрицательных социальных последствий не вызывают, например при добыче подземных ископаемых это могут быть: выемки карьеров и траншей, насыпи [97, с. 197].

Указанный алгоритм ступенчатого или этапного подхода предлагается заложить в модель эколого-экономической системы, куда включать всю имеющуюся информацию по данному вопросу. «Подходя строго к моделированию экосистемы, необходимо в модель включать все ее элементы, только в том случае можно надеяться учесть все возможные реакции системы на различные местные воздействия» [97, с. 199]. Представляется, что построение эколого-экономических моделей с применением программного обеспечения на данном этапе социально-экономического развития и освоения природных ресурсов необходимо. В первую очередь это касается, помимо сельского, лесного и рыбного хозяйства, добычи подземных ископаемых. Однако не менее важно создание эколого-экономических моделей с использованием программного обеспечения для реализации проектов строительства линейных объектов. Можно предложить включать такие модели в технико-экономическое обоснование каждого крупного инвестиционного проекта, связанного с использованием природных ресурсов.

Современные аналитики экономической теории на Западе, также призывают применять комплексный подход в экономике и учитывать все факторы в обществе, социальные и законодательные процессы.

Законодательный и социальный процессы позволяют компании постоянно зарабатывать себе право на жизнь именно в том сообществе и стране, где она производит и продает свои продукты и услуги. Государственные и местные законы – об экологии, охране здоровья, безопасности труда, найме персонала – накладывают определенные обязательства по соблюдению правил и норм, принятых в данном регионе. Однако многие компании стараются не просто соблюдать минимальные законодательные требования, но стремятся своими действиями заработать репутацию работодателя, которому сообщество отдает предпочтение [106, с. 123].

4.2. Апробация прогрессивных систем землепользования с учетом страховых затрат

Чтобы наглядно продемонстрировать тот экономический эффект, который получается в результате применением новых форм землепользования, рассчитаем эффективность инвестиционных проектов по строительству магистрального трубопровода, используя различные формы землепользования:

Проект № 1. Строительство магистрального трубопровода по нормам, действовавшим до 1 марта 2015 г., с приобретением участка (участков) земли, на котором будет вестись строительство в собственность.

Проект № 2. Строительство магистрального трубопровода по нормам, действовавшим до 1 марта 2015 г., с оформлением аренды участка (участков) земли, на котором будет вестись строительство.

Проект № 3. Строительство магистрального трубопровода по нормам, действовавшим с 1 марта 2015 г., с оформлением аренды участка (участков) земли, на котором будет вестись строительство, с сокращением срока подготовительных работ в три раза.

Проект № 4. Строительство магистрального трубопровода по нормам, действовавшим с 1 марта 2015 г., с оформлением сервитута участка (участков) земли, на котором будет вестись строительство, без заключения договора аренды, с оформлением аренды участка (участков) земли, на котором будет вестись строительство без проведения торгов, с оформлением договора комплексного развития территории, с выполнением всех рекомендаций, приведенных в исследовании, в результате которых стоимость подготовительных работ уменьшится в несколько раз (более чем в 3 раза).

Для наглядности возьмем проект строительства магистрального трубопровода «Ангарск – Алыгджер», который будет осуществлять ОАО «Транссиб нефть» с привлечением специализированных строительных организаций, с проектной стоимостью 1 108 млн р. (в расчет примем округленно *1 000 млн р.*) и протяженностью около 640 км (в расчет примем округленно *600 км*). По разным оценкам, стоимость всего комплекса работ по оформлению земле отводных документов, оформление акта выбора трассы объекта, принятие решения о предварительные согласования места размещения объекта, прохождение многочисленных согласований, публичных слушаний, торгов составляет от 25 до 50 % общей стоимости проекта (в расчет примем *30 %* от общей стоимости проекта – это *300 млн р.*). Стоимость земельных участков может варьироваться от 10 до 50 % общей стоимости улучшений, в зависимости от географического, климатического положения и других факторов, о которых упоминалось выше (в расчет примем *20 %* общей стоимости проекта – это *200 млн р.*). Предположим, что мы планируем, с начала эксплуатации трубопровода транспортировать около *1 млн тонн нефти в год*, с соответствующими поступлениями в размере *200 млн р. в год* с учетом выплаты налогов и других платежей. Увеличение стоимости услуг транспортировки, компенсируется увеличением амортизационных отчислений ввиду повышенного износа оборудования трубопровода.

Для сравнительного анализа экономической эффективности условных проектов используем показатель чистой текущей стоимости (чистого приведенного эффекта) – NPV (от англ. Net Present Value). Этот показатель позволяет определить сумму эффекта от реализации проекта. Он основан на принципе дисконтирования денежных потоков и позволяет оценивать инвестиционные проекты на основе сравнения величины исходных затрат и денежных поступлений, получаемых за прогнозный период. Поскольку приток денежных средств распределен во времени, он дисконтируется с помощью коэффициента дисконтирования. Чистый приведенный эффект равен разнице суммы доходов по проекту и суммы инвестиций по всем периодам осуществления, приведенных к настоящему моменту времени с помощью коэффициента дисконтирования [116, с. 21] (для расчета используем значение коэффициента дисконтирования равный 10 %). Для того, чтобы определить срок окупаемости проекта, необходимо прийти к положительному значению NPV (формула 2):

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+k)^t} \quad (2)$$

Применение данной формулы, связано с тем, что наш проект предполагает «длительные затраты – длительную отдачу». Поскольку время реализации проекта для нас неизвестно, мы его установим сами, когда значения NPV станут положительными.

Сам проект осуществляется в три стадии: 1) пред инвестиционная или проектная; 2) инвестиционная (начало и завершение строительства объекта); 3) эксплуатационная (начало и завершение эксплуатации объекта).

Продолжительность этапов строительства, их стоимость при реализации проектов № 1–4 представлена в табл. 11–12.

Таблица 11

Стоимость выполнения проектного и строительного этапов проектов № 1 и 2

Содержание работ	Стоимость, млн р.
Первый год. Подготовка рабочего проекта и приложений. Оформление акта выбора земельного участка. Выбор трассы проекта. Проведение изыскательских работ. Прохождения многочисленных процедур оформления и согласования на местном, региональном и федеральном уровнях	100
Второй год. Согласование с государственными органами трассы прохождения магистрального трубопровода. Формирование земельных участков, через которые будет проходить магистральный трубопровод. Земельно-кадастровые работы	100
Третий год. Проведение торгов, выкуп земельных участков, а также права аренды земельных участков, по которым будет проходить трубопровод. Проведение геодезических работ по формированию трассы строительства	100 в случае аренды, 300 в случае приобретения ЗУ в собственности
Четвертый год. Проведение земляных работ. Начало строительства. Формирование парка строительной техники, площадок хранения труб и др.	200

Содержание работ	Стоимость, млн р.
Пятый год. Доставка всех материалов и оборудования к местам проведения работ. Начало монтажа линейной части магистрального трубопровода	100
Шестой год. Завершение монтажа линейной части магистрального трубопровода, проведение диагностики и испытаний	100
Седьмой год. Заключение контрактов. Рекультивация земельных участков. Начало эксплуатации проекта	100

Таблица 12

Стоимость выполнения проектного и строительного этапов проектов № 3 и 4

Содержание работ	Стоимость, млн р.
Первый год. Подготовка и утверждение документации по планировке территории. Срок подготовки этих документов может варьироваться от 5 до 10 месяцев. Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности – осуществляется в соответствии с проектом межевания территории, утвержденным в соответствии с Градостроительным кодексом РФ в течение 2–3 недель. Внесение сведений в ГКН – до 10 рабочих дней. Комплексное освоение территории с 2015 г. будет подразумевать не только случай жилищного строительства, но и любые другие случаи строительства. Заключение договоров по комплексному освоению территории разделены на два взаимосвязанных договора: договор аренды земельного участка (регулируется Земельным кодексом) и договор о комплексном освоении территории (регулируется Градостроительным кодексом)	300, а в случае предполагаемого эффекта 100
Второй год. Проведение земляных работ. Начало строительства. Формирование парка строительной техники, площадок хранения труб и др.	200
Третий год. Доставка всех материалов и оборудования к местам проведения работ. Начало монтажа линейной части магистрального трубопровода	100
Четвертый год. Завершение монтажа линейной части магистрального трубопровода, проведение диагностики и испытаний	100
Пятый год. Заключение контрактов. Рекультивация земельных участков. Начало эксплуатации проекта	100

Стоит упомянуть, что процедура принятия органом, уполномоченным на выдачу разрешений о проведении строительных работ, какого-либо акта о предоставлении в аренду земельного участка была упразднена в соответствии с Федеральным законом № 171-ФЗ от 23 июня 2014 г. [8].

Земельный кодекс определяет срок предоставления в аренду – до 49 лет (пп. 2 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ).

Итак, рассчитаем минимальный срок проекта, при котором он становится эффективным (выход NPV в плюс), см. табл. 13.

Расчет срока окупаемости проектов по NPV

Годы	Денежные поступления, млн р.				Коэффици- енты дис- континиро- вания	Чистая текущая стоимость, млн р.			
	П-1	П-2	П-3	П-4		П-1	П-2	П-3	П-4
0	-100	-100	-300	-100	1,000	-100,00	-100,00	-300,00	-100,0
1	-100	-100	-200	-200	0,9091	-90,91	-90,91	-181,8	-181,8
2	-300	-100	-100	-100	0,8264	-247,92	-82,64	-82,64	-82,64
3	-200	-200	-100	-100	0,7513	-150,26	-150,3	-75,13	-75,13
4	-100	-100	-100	-100	0,6830	-68,3	-68,3	-68,3	-68,3
5	-100	-100	-100	-100	0,621	-62,1	-62,1	124,2	124,2
6	-100	-100	200	200	0,564	-56,4	-56,4	112,8	112,8
7	200	200	200	200	0,513	102,6	102,6	102,6	102,6
8	200	200	200	200	0,467	93,4	93,4	93,4	93,4
9	200	200	200	200	0,424	84,8	84,8	84,8	84,8
10	200	200	200	200	0,386	77,2	77,2	77,2	77,2
11	200	200	200	200	0,350	70,0	70,0	70,0	70,0
12	200	200	200	200	0,319	62,8	62,8	62,8	62,8
13	200	200	200	200	0,290	58,0	58,0	58,0	58,0
14	200	200	200	200	0,263	52,6	52,6	52,6	52,6
15	200	200	200	200	0,239	47,8	47,8	47,8	47,8
16	200	200	200	200	0,218	43,6	43,6	43,6	43,6
17	200	200	200	200	0,198	39,6	39,6	39,6	39,6
18	200	200	200	200	0,180	36,0	36,0	36,0	36,0
NPV						28	19,9	0,8	9,77

Для более наглядного сравнительного анализа экономической эффективности проектов, проведем расчет рентабельности инвестиций в данных проектах, с помощью PI. Индекс рентабельности инвестиций – PI (от англ. Profitability Index) (формула 3).

$$PI = \left[\sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} \right] / \left[\sum_{t=1}^n \frac{I_t}{(1+k)^t} \right] \quad (3)$$

Коэффициент рентабельности показывает, какую экономическую выгоду принесет инвестиционный проект на каждый затраченный рубль.

Проект принимается, если значение коэффициента рентабельности превышает 1 [116, с. 22].

Возьмем условный срок проекта в 12 лет (средний срок окупаемости подобных проектов в США и ЕС). Также, исходя из условного срока проекта в 12 лет, рассчитаем его эффективность по NPV (в млн. р.) по формуле 2.

PI проекта № 1	$490,8 / 757,81 = 0,647$	NPV проекта № 1	$490,8 - 757,81 = -267$
PI проекта № 2	$490,8 / 610,61 = 0,803$	NPV проекта № 2	$490,8 - 610,61 = -119,8$
PI проекта № 3	$727,7 / 707,63 = 1,028$	NPV проекта № 3	$727,7 - 707,63 = 2,07$
PI проекта № 4	$727,7 / 507,63 = 1,433$	NPV проекта № 4	$727,7 - 507,63 = 250,07$

Стоимость строительства «Силы Сибири» протяженностью почти 4 000 км оценивается в 770 млрд р. Начать по ней поставки газа в Китай планируется в 2019 г.

Если, учитывая сложность экономической ситуации, принять во внимание только строящиеся и проектируемые магистральные трубопроводы, без учета темпов роста, с 2016 по 2020 гг. в РФ будет запущено в эксплуатацию порядка 180 тыс. км, из них около 8,5 тыс. км на территории Иркутской области. Можно, хотя бы приближенно рассчитать величину экономического эффекта от применения новой системы землепользования. Исходя из рассчитанного нами NPV в рублях (возьмем разницу между вторым и четвертым проектом) 370,5 млн р. Поскольку мы рассчитывали магистральный трубопровод протяженностью 600 км, то на 1 000 км NPV возрастет приблизительно до 500 млн р. Исходя из протяженности вводимых трубопроводов в 180 тыс. км. Получаемый экономический эффект в общем по России составляет порядка 90 млрд р. Для нашего региона эта цифра будет равна 4,5 млрд р. И это только относится к объектам нефтегазового комплекса.

Вместе с тем представляется необходимым рассчитать экономический эффект инвестиционного проекта с учетом затрат на экологическое страхование или страхование владельцев ОПО по формуле 1, приведенной в гл. 3.2 настоящей работы. Однако для этого необходимо определить перечень ОПО, подлежащих страхованию и базовые ставки страховых тарифов для этих объектов.

Дело в том, что магистральный нефтепровод, как и другие виды магистральных трубопроводов (газопровод, продуктопровод, аммиакопровод), имеет множество производственных объектов со статусом ОПО.

Относительно магистрального нефтепровода к таким объектам относятся: парк резервуарный магистрального нефтепровода, площадки насосных станции и площадки сливо-наливных терминалов (эстакады) магистрального нефтепровода.

Кроме этого, отдельно к ОПО относится сам магистральный нефтепровод, но не весь в целом (ведь его протяженность может быть тысячи км), а каждый отдельный участок нефтепровода (линейная часть и другие объекты), эксплуатируемый отдельной организацией [225]. На все из указанных ОПО трубопроводного транспорта базовая ставка страхового тарифа (годовая) составляет 0,227 (проценты от страховой суммы) в соответствии с Указанием ЦБ РФ [60]. Но поскольку длина нефтепровода «Ангарск – Алыгджер» сравнительно невелика 640 км (мы взяли 600 км), то берем один участок, один парк резервуарных станций, две площадки насосных станций и две площадки сливо-наливных резервуаров, итого 6 ОПО, с учетом базовой ставки страхового тарифа: $0,227 \times 6 = 1,362$ – это базовая ставка страхового тарифа в нашем случае.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [14], ст. 14 и прил. 1 и 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» страховая сумма составляет 10 млн р., для 6 ОПО — это будет 60 млн р. Далее, расчет будет произведен по формуле, разработанной в данном исследовании, применительно к нашему региону (см. формулу 1).

$$T = TB \times KBM \times КУБ \times MBВП \times KBПТ = 1,362 \times 1 \times 1,3 \times 1 \times 1,25 = 2,2132 \\ 60 \times 2,2132 / 100 = 1,327 \text{ млн р.}$$

Таким образом, *1,327 млн р.* – это стоимость страхового полиса для нашей компании.

Данная формула предусматривает отсутствие негативного эффекта при эксплуатации трубопровода, а также то, что он проходит по части БПТ (взято 50 %). Однако при применении понижающего коэффициента, с учетом соблюдения правил экологической, пожарной безопасности, готовности предприятия к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, конечная цифра будет выглядеть вот так: $1,327 \times 0,6 = 0,7967 \text{ млн р.}$ или *796,7 тыс. р.*

Если считать, что это дополнительная нагрузка существенно снизит рентабельность инвестиций, рассчитаем эти затраты с учетом времени существования проекта – *12 лет* (берем максимально большой срок с целью установления «потолка» затрат): $796,7 \times 12 = 9,561 \text{ млн р.}$

Теперь вычтем эту сумму из *PI* проекта № 4: $250,07 - 9,561 = 240,508 \text{ млн р.}$

Таким образом, если сравнить с *PI* проектов за аналогичный период (*2,07 млн р.*, *-119,8 млн р.* и *-267,0 млн р.*), то данные затраты представляются несущественными, тем более без учета всех плюсов и льгот, предоставляемых экологическим страхованием.

В условиях непрекращающегося мирового экономического кризиса, усиливающихся западных санкций против России, падение цен на нефть, снижение курса рубля особую роль играет развитие инфраструктуры восточных регионов нашей страны, с целью беспрепятственной доставки газа, нефти, других энергоносителей в страны АТР, наименее пострадавших от кризиса и являющиеся нашими стратегическими партнерами. Также важно развивать сеть автомобильных, железных дорог, линий электропередач, связи, трубопроводного транспорта внутри этих регионов. В Сибирском и Дальневосточном федеральных округах находится более 70 % минеральных полезных ископаемых нашей страны. Одно из ведущих мест по обеспеченности этими ископаемыми, в частности нефтегазоконденсатных месторождений, занимает Иркутская область.

Однако, себестоимость этих ископаемых достаточно высока, не столько из-за трудностей добычи и климатических особенностей региона, а вследствие неразвитости инфраструктуры этих округов. Таким образом, развитие инфраструктуры региона позволит значительно снизить себестоимость добычи и транспортировки полезных ископаемых. В первую очередь, это касается энерго-ресурсов: природного газа, нефти, нефтепродуктов, самый оптимальный вариант транспортировки которых, как известно, является транспортировка трубопроводным транспортом.

4.3. Результаты оценки проектных решений

В ходе оценки проектных решений по использованию земельных ресурсов и обеспечению экологической безопасности региона, можно подвести некоторые итоги. Поговорим в первую очередь о положительных результатах деятельности публичной власти в регионе. Причем, как представляется, к публичной власти в

регионе, ведающей вопросами земельных ресурсов и экологии, можно отнести не только региональные и местные власти, но и региональных представителей федерального центра, в собственности которого находится более 70 % земельный фонд Иркутской области, в частности все земли лесного фонда, который включает львиную долю всех земель Иркутской области. Конечно, в основном, мы будем иметь в виду деятельность региональных властей в лице Губернатора, Правительства и Законодательного собрания Иркутской области.

Несомненно, что главным успехом власти в последние годы в этом направлении является закрытие Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК), создание на этой территории культурно-оздоровительной, рекреационной зоны. Конечно, заслуга в этом, в основном, принадлежит федеральному центру, однако, и региональные власти сделали немало для этого. Сейчас вопрос стоит о развитии данной территории, создание рабочих мест для людей, работавших на БЦБК, экологически безболезненная утилизация промышленного оборудования комбината, с учетом интересов местного населения. Все эти вопросы в данное время пока не решены, хотя региональные власти усиленно работают над их разрешением.

Другим несомненным успехом деятельности региональных властей (здесь уже без каких-либо оговорок) является поддержка создания и функционирования на территории области ряда так называемых «экологических поселений», число которых в Иркутской области перевалило за дюжину (Некоммерческое партнерство «Ладога» в 26 км от г. Ангарска, Святославищи в деревне Верхняя Иреть Черемховского района, «Белые росы» в Мотах, РП «Ромашка» на 23 км Мельничного тракта на базе садоводства «Фотон», поселение близ деревни Батхай, Слобода «Русь изначальная» и многие другие). Заслуга руководства региона в данном случае в том, что оно вовремя поддержало общественную инициативу и по настоящее время помогает в регистрации подобных объединений граждан и беспрепятственном предоставлении земельных участков.

Помимо этого, по сообщению пресс-службы регионального правительства, предложения губернатора Иркутской области Сергея Левченко о защите прав жителей садоводств, находящихся на землях лесного фонда учтены при разработке федерального законопроекта. Со слов губернатора, проект был разработан для устранения несоответствия взаимоисключающих сведений ЕГРП и государственном лесном реестре и предполагает приоритет сведений первого над вторым. В итоге решения по мысли губернатора должны быть приняты в пользу правообладателей земельных участков.

«Еще в прошлом году я обратился в правительство РФ, к председателю правительства и к президенту по этому вопросу. В соответствии с формулировками, которые я предлагал, был подготовлен законопроект» – процитировала Сергея Левченко пресс-служба Серого дома по сообщению ИА Телеинформ [157].

Действительно, 29 июля 2017 г. был принят Федеральный закон № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» [10]. Данный закон устанавливает приоритет сведений, внесенных в ЕГРП

над сведениями, включенными в Лесной реестр, что позволяет собственникам и другим правообладателям земельных участков, чьи права закреплены ЕГРП, сохранить свои земельные участки. Учитывая то, что земли Лесного фонда находятся в исключительной федеральной государственной собственности, а право на оспариваемые земельные участки, в подавляющем большинстве случаев, носит характер частной собственности граждан, данная норма Федерального закона № 280-ФЗ имеет огромное частно-правовое значение, как на региональном, так и на федеральном уровне. Также, данный закон содержит ряд важнейших земельных норм, например, о приоритете земель особо охраняемых природных территорий над землями лесного фонда.

Вместе с тем Минэкономразвития РФ, еще в апреле 2016 г., подготовило законопроект, который был размещен на сайте regulation.gov.ru в соответствии с поручением Правительства РФ от 24 февраля 2016 г. Правительство дало такое поручение после обращения губернатора Московской области Андрея Воробьева, «затронувшего проблему защиты прав граждан и юридических лиц – добросовестных правообладателей недвижимого имущества на землях лесного фонда», сообщила РБК пресс-секретарь министра экономического развития Елена Лашкина. «Вопрос, действительно, сложный, и сейчас идет тщательная проработка и согласование с Государственным лесным реестром и Государственным кадастром», – сказала она [131]. Таким образом, авторство данных нормативных положений Сергея Левченко сомнительно, однако, наш губернатор действительно обратился к Президенту РФ с просьбой включить регион в перечень пилотных по так называемой «лесной амнистии», в то время как работа по принятию закона уже шла полным ходом [156].

Что касается негативной оценки деятельности руководства нашего региона, то здесь, к сожалению, следует признать, что минусов значительно больше чем плюсов. В первую очередь это касается ухудшения качественного состояния земельного фонда Иркутской области. Здесь идет форсированное отступление идет по нескольким направлениям:

1. Как было уже отмечено и показано на цифрах, длительное время существует тенденция неуклонного роста промышленности, а также испорченных и загрязненных земель. Данная тенденция характерна и в целом для России, однако, по Иркутской области этот показатель превышает средний по стране. Характерно, что это происходит именно благодаря огромной «ресурсообеспеченности» нашего региона. То есть обладая огромными богатствами, мы – жители Иркутской области получаем только минусы в виде значительных экологических проблем, ухудшения качественного (да и количественного – ресурсы истощаются) состояния окружающей природной среды.

По данным Государственного доклада к 2017 г. площадь нарушенных земель в Иркутской области составляла 26,366 тыс. гектаров. Чаще всего естественное состояние нарушается в результате добычи полезных ископаемых. Значительные площади земли, утратившей свой первозданный вид, учтены в Бодайбинском районе (8,962 тыс. га), в Тулунском районе (3,663 тыс. га), Нижнеилимском (2,548 тыс. га), Черемховском (2,277 тыс. га) [215].

Причем, данная тенденция набирает силу, например, расположение нефтяных и газовых скважин, кустовых площадок постоянно меняется, а контроль за рекультивацией фактически существует только на бумаге, вот и появляются на карте Иркутской области все новые и новые точки с «лицом лунного ландшафта», когда мертвые земли уже не пригодны ни на что. Вопрос, кто как не руководство нашего региона будет защищать наши с вами интересы, интересы страдающей и гибнущей природы, или можно подождать, когда Москва высосет все ресурсы и оставит нас в покое.

2. Вследствие вышеуказанных факторов, а также увеличение численности городского населения, начавшегося в постперестроечный период, происходит неуклонная тенденция снижения размера площадей не только особо охраняемых природных территорий, но и земель сельскохозяйственного назначения. Это может поставить под угрозу процесс возрождения сельскохозяйственного производства, который возник в последние годы, во всех районах сельскохозяйственного производства нашего региона.

3. Также происходит качественное изменение структуры земельного фонда Иркутской области вследствие катастрофических пожаров на территории Иркутской области и неспособности ни федерального центра, ни регионального руководства принять какие-либо действенные меры против сокращения земель особо охраняемых природных территорий, лесного фонда, уничтожения уникальных памятников природы, в частности на Байкальской природной территории, а также фактического увеличения размера площадей испорченных земель (появление выгоревших земель, гарей, прогалин, редей). И это, уже не говоря об огромном материальном ущербе и уничтожении экосистемы.

4. Прибрежная полоса Байкала, несмотря на отсутствие крупных промышленных предприятий, ежегодно подвергается неконтролируемому наплыву туристов, что до последнего времени провозглашалось чуть ли не как цель государственной политики в отношении озера – сделать Байкал зоной отдыха мирового масштаба. За последнее время здесь находится тысячи объектов туристического сервиса, огромное количество предпринимателей получает неплохой «барыш» с туристов. Тратится ли хотя бы часть этих денег на экологические нужды озера? Ответ отрицательный.

В крупных поселках в водоохранной зоне нет даже элементарного оборудования для предотвращения попадания канализационных стоков в Байкал. Можно представить, что более миллиона туристов, побывавших на озере в 2018 г. помимо тысяч тонн мусора (различных не утилизируемых пластиковых пакетов), смешали чистые воды озера с тысячами тонн отходов своей жизнедеятельности.

Также воды Байкала засоряются различными моющими химическими веществами, отработанными продуктами автомобильного транспорта и др. То есть фактически природоохранная зона таковой не является. И здесь руководство региона либо делает вид, что не замечает данного положения, либо отделяется периодической высадкой «экологических десантов», когда благодаря инициативе общественных организаций и граждан происходит уборка мусора на Байкале.

5. В большинстве районов и сельских поселений Иркутской области до сих пор отсутствуют документы территориального планирования и прогнозирования (схемы территориального планирования районов, генеральные планы поселений), документы планировки территории (проекты планировки и проекты межевания).

Проведенная в масштабах Иркутской области государственная кадастровая оценка земель и другого недвижимого имущества до конца не проведена, проведенная оценка оставляет желать лучшего. Необходимо срочно принимать меры, так как переход на кадастровую стоимость вместо инвентаризационной в качестве единой налогооблагаемой базы губернатором Иркутской области (на тот момент) Сергеем Ероценко отложен до 2020 г.

Помимо этого, надо учитывать, что Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке» от 3 июля 2016 г. [13] устанавливает дополнительные требования к региональным властям, включая гарантии прав собственника недвижимости от необоснованного завышения кадастровой стоимости.

6. «Упущение инициативы», когда основные федеральные вливания по развитию сельского хозяйства в регионах идут на Дальний Восток (где происходит разрекламированное по всем СМИ бесплатное предоставление земельных участков размером в 1 га), несмотря на то, что в Иркутской области проводились «свои» программы по развитию села (в частности выделение 1,5 млн р. семье, организующей свое фермерское хозяйство). Тем более что опыт переселения из центральных регионов для развития сельского хозяйства у Восточной Сибири уже имеется. Так, в начале XX в. здесь обосновались тысячи крестьян по программе предоставления земельных участков из пустующих земель П. А. Столыпина.

Также можно вспомнить, что начало XXI в. в Иркутской области проходило под эгидой развития в рамках программы Дорожной карты «Форсайта», о чем даже есть соответствующее постановление губернатора Иркутской области, что в настоящее время «благополучно» забылось. Представляется, что еще не поздно сделать Иркутскую область примером для развития других регионов, моделью для развития в рамках РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе было проведено комплексное исследование вопросов управления земельными ресурсами на уровне региона. Причем, управление земельными ресурсами рассматривается не просто как управление государственным земельным фондом на уровне области, а в широком смысле – как применение системы современного инструментария, включающего в себя как формирование на всей территории Иркутской области развитого земельного фонда со сформированными земельными участками, так и беспрепятственное использование земли как важнейшего фактора производства с целью реализации инвестиционных проектов, связанных со строительством социально значимых инфраструктурных объектов. В последнем случае земля выступает не только как территориальное пространство и земельные участки, но и в качестве природного ресурса, содержащего в себе все минеральные ресурсы, обеспечение беспрепятственного доступа к которым, позволит значительно повысить эффективность экономики в целом.

Цель данного исследования – выявление и научное обоснование средств повышения экономической эффективности рационального использования земельных ресурсов была достигнута.

В работе были предложены следующие меры по повышению экономической эффективности управления земельными ресурсами, как на уровне федерации, так и конкретного региона, в частности:

1) формировать объекты капитального строительства, как уже существующие, так и те, которые только предполагается построить, вне связи с земельным участком, за исключением многоконтурных земельных участков вне территории населенных пунктов;

2) учитывать линейные объекты, на которые требуется разрешение на строительство, нефтяные и газовые скважины, кустовые площадки в ЕГРН как объекты недвижимого имущества, подлежащие налогообложению в соответствии с НК РФ;

3) включать информацию об экологическом статусе объекта недвижимости, его идентификацию как опасного (неопасного) объекта в ЕГРН (ГКН), а также данные о сервитутах, охранных зонах, экологических нормативах, проектах планировки, проектах межевания, схемах территориального планирования;

4) отказаться от принципов жесткого зонирования территории населенных пунктов, установленных еще в 1933 г. Афинской хартией, ввести в законодательство и градостроительную практику конструкцию «многофункционального центра», в соответствии с которой, центр города не входит в узкую функциональную зону;

5) продолжить тенденцию, начатую Федеральным законом № 217-ФЗ, с целью унификации и уравнивания земельных участков как объектов права собственности и средства производства сельскохозяйственной продукции, а также некоммерческих объединений, в которые входят собственники данных объединений;

б) в целях упрощения оформления и использования сервитута, с целью эксплуатации и ремонта объектов федерального и регионального значения необходимо придать охранным зонам объектов недвижимого имущества статус вещного права – в специально оговоренных законодательством случаях (технический сервитут);

7) обеспечить привлечение лица, осуществляющего строительство магистральных объектов, в качестве девелопера для территории, на которой предполагается возвести линейный объект недвижимости, а также обеспечить устойчивое развитие данной территории, транспортную инфраструктуру, газификацию, электрификацию, а также квоту рабочих мест для местного населения;

8) предоставить для указанного лица широкий спектр льгот, включая налоговые льготы, упрощенное оформление всех согласований и землеустроительных вопросов (с учетом соответствия хозяйствующего субъекта минимальным обязательным требованиям);

9) упростить порядок заключения договора между органами публичной власти и хозяйствующим субъектом, предоставить возможность выбора этим субъектам – заключать ли им договор на строительство и эксплуатацию линейного объекта либо осуществлять это строительство по уже существующим правилам;

10) обеспечить экологическое страхование хозяйствующих субъектов, осуществляющих строительство магистральных объектов (причем в качестве страхователя могут выступать органы государственной власти или местного самоуправления);

11) освободить лиц, застраховавших экологическую ответственность, осуществляющих строительную деятельность в пределах Байкальской природной территории (БПТ) от прохождения обязательной государственной экспертизы проектной документации.

Принятие вышеуказанных мер, как в масштабах страны, так и в масштабах региона, позволит существенно снизить себестоимость добычи энергоносителей, развить транспортную и энергетическую инфраструктуру, сформировать единое экономическое пространство, стимулировать экономический рост и, тем самым, противостоять экономическим кризисам и экономическим санкциям против нашей страны.

Кроме того, в свете общего природоресурсного и природоохранного направления исследования, в данной работе решался вопрос о применении современных форм защиты окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

В ходе проведения данного научного исследования, было рекомендовано компетентным законодательным и нормотворческим органам Иркутской области осуществить комплексную законотворческую работу по подготовке и принятию следующих нормативных документов:

1. Закона об административных правонарушениях Иркутской области (в соответствии со ст. 1.1 КоАП РФ), где помимо отдельных составов административных правонарушений, включая квалифицированные составы на БПТ, дать определение общему составу экологического правонарушения.

2. Закона Иркутской области об экологическом страховании в Иркутской области, в котором установить порядок добровольного экологического страхования с учетом действий федерального законодателя по принятию закона об обязательном экологическом страховании.

3. Закона Иркутской области о государственном экологическом фонде Иркутской Области, поскольку финансовые вопросы на ранних этапах реализации экологической стратегии (включая вопросы экологического страхования) играют решающую роль.

4. Реестра опасных и вредных для окружающей природной среды (ОПС) объектов, куда внести в первую очередь опасные и вредные объекты в пределах БПТ, обеспечив свободный доступ к данному реестру всех граждан (также обеспечить его размещение в электронном виде с интернет доступом).

5. Методических рекомендаций по определению характера и размера вреда, причиненного ОПС, содержание и структуру вреда ОПС на территории Иркутской области (включая Байкальскую природную территорию).

6. Программы экологических мероприятий Иркутской области, где предусмотреть порядок подготовки и принятия всех вышеуказанных актов (на основе таких документов федерального уровня как Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. [50] и Экологическая доктрина РФ [54]).

7. Дорожной карты «Форсайт», предусматривающей комплексное социально-экономическое развитие региона (прежде всего путем разработки и реализации инфраструктурных проектов). Дорожную карту можно принять совместно с вышеуказанной программой экологических мероприятий Иркутской области или отдельно, тем более, что опыт реализации данной «дорожной карты» у нашего региона уже имеется.

8. Закона Иркутской области «О землеустройстве в Иркутской области», где дать четкое понятие землеустройства и землеустроительных работ и указать, что они относятся к подрядным работам, и что договор подряда, наряду с решением органов государственной власти, местного самоуправления, а также решение суда, является основанием их проведения.

Также можно предложить компетентным органам Правительства Иркутской области, внести предложение по изменению и дополнению Перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме утвержденный распоряжением Правительства № 471-р от 21 марта 2016 г. [57], добавив следующие виды работ: землеустроительные работы, кадастровые работы.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- БАМ – Байкало-Амурская магистраль.
БГУ – Байкальский государственный университет.
БПТ – Байкальская природная территория.
ВЛЭП – высоковольтные линии электропередач.
ВСЖД – Восточно-Сибирская железная дорога.
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.
ГКН – Государственный кадастр недвижимости.
ГОСТ – Государственный стандарт.
ГСК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации.
ГЭС, ТЭС – гидроэлектростанция, топливная электростанция.
ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза.
ДТП – дорожно-транспортное происшествие.
ЕГРН – Единый государственный реестр объектов недвижимости.
ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство.
ЗАО – закрытое акционерное общество.
ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации.
ЗУ – земельный участок (участки).
ЗНП – земли населенных пунктов.
ЗФ – земельный фонд.
ИЖС – индивидуальное жилищное строительство.
ИО – Иркутская область.
ИГУ – Иркутский государственный университет.
ИрГТУ – Иркутский государственный технический университет.
К(В)П – право краткосрочного пользования.
ЛО – линейный объект (объекты).
ЛПХ, К(Ф)Х – личное подсобное, крестьянское (фермерское) хозяйство.
ОКВЭД – Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.
ОКС – объект капитального строительства
ОНИ – объекты недвижимого имущества.
ООПТ – особоохраняемые природные территории.
ОПО – опасные производственные объекты.
ОПС – окружающая природная среда.
ПАО – публичное акционерное общество.
ПБУ – правила бухгалтерского учета.
ПДВ, ПДК, ПДУ – предельно допустимый выброс, концентрация, уровень.
П(Б)П – право бессрочного пользования.
РОЭС – реестр объектов обязательного экологического страхования.
СПГ – сжиженный природный газ.
СУГ – сжиженный углеводородный газ.
ТЭО – технико-экономическое обоснование проекта.
ФЗ – федеральный закон.
ФЭФ – Федеральный экологический фонд.
ЭС – экологическое страхование.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативный материал

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном референдуме 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 21 дек.; 2014. – 20 мая.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 30 дек.; 2014. – 27 июня.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон РФ от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. – 1994. – 3 дек.; 2014. – 27 июня.
4. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 26 окт.; 2014. – 27 июня.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газ. – 2015. – 15 марта; 2018. – 5 янв.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон РФ от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 4 янв.; 2018. – 29 апр.
7. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации : федер. закон РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 14 марта; 2017. – 14 марта.
8. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации : федер. закон РФ от 30 апр. 1999 г. № 81-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 7 мая.
9. Земельный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 25 апр. 1991 г. № 1103-1 // Собр. законодательства РФ. – 1991. – № 16.
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : федер. закон РФ от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ // Рос. газ. – 2017. – 6 авг.
11. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон РФ от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ // Рос. газ. – 2017. – 6 авг.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» : федер. закон РФ от 2 июня 2016 г. № 170-ФЗ // Рос. газ. – 2016. – 10 июня.
13. О государственной кадастровой оценке : федер. закон РФ от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ // Рос. газ. – 2016. – 10 июля.
14. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон РФ от 30 дек. 2015 г. № 431-ФЗ // Рос. газ. – 2016. – 6 янв.
15. О государственной регистрации недвижимости : федер. закон РФ от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Рос. газ. – 2015. – 20 июля.
16. О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и другие законодательные акты РФ : федер. закон РФ от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Рос. газ. – 2014. – 27 июня.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон РФ от 28 июня 2014 г. № 181-ФЗ // Рос. газ. – 2014. – 3 июня.

18. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон РФ от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. – 2013. – 14 апр.

19. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев опасных производственных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте : федер. закон РФ от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ // Рос. газ. – 2010. – 4 авг.

20. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : федер. закон РФ от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ // Рос. газ. – 2010. – 4 янв.

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» : федер. закон РФ от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ // Рос. газ. – 2008. – 20 мая.

22. О государственном кадастре недвижимости : федер. закон РФ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Рос. газ. – 2007. – 1 авг. – № 16; 2013. – 20 мая. – № 112.

23. О противодействии коррупции : федер. закон РФ от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. – 2009. – 6 янв.

24. О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества : федер. закон РФ от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 6 июня.

25. О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «О введении в действие градостроительного кодекса РФ» : федер. закон РФ от 21 июля 2005 г. № 111-ФЗ // Рос. газ. – 2005. – 27 июля.

26. Об охране окружающей среды : федер. закон РФ от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 17 янв.

27. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федер. закон РФ от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5276.

28. О личном подсобном хозяйстве : федер. закон РФ от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ // Рос. газ. – 2003. – 14 июля; 2016. – 15 марта.

29. Об обороте земель сельхоз назначения : федер. закон РФ от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 21 июля.

30. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ : федер. закон РФ от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 5 июля.

31. О землеустройстве : федер. закон РФ от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 26. – Ст. 2582. – 2015. – № 21. – Ст. 2145.

32. Об охране озера Байкал : федер. закон РФ от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 7 мая.

33. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон РФ от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 17 окт.
34. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : федер. закон РФ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 6 авг.
35. О садовых, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан : федер. закон РФ от 15 апр. 1998 г. № 66-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 22 апр.
36. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федер. закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // Рос. газ. – 1997. – 28 июля.
37. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон РФ от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Рос. газ. – 1997. – 1 авг. – № 16; 2013. – 20 мая. – № 112.
38. О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов : федер. закон РФ от 3 апр. 1996 г. № 29-ФЗ // Рос. газ. – 1996. – 10 апр.
39. Об экологической экспертизе : федер. закон РФ от 23 нояб. 1995 г. № 174-ФЗ // Рос. газ. – 1995. – 2 дек.
40. О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства : закон РФ от 23 дек. 1992 г. № 4196-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 31. – Ст. 652.
41. О недрах : закон РФ от 21 фев. 1992 г. № 2395-1 // Рос. газ. – 1992. – 26 фев.; 2014. – 27 июня.
42. Об охране окружающей природной среды» : закон РСФСР № 2060-1 от 19 дек. 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 30. – Ст. 388.
43. О собственности в РСФСР : закон РСФСР от 24 дек. 1990 г. № 443-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 31. – Ст. 391.
44. О земельной реформе : закон РСФСР от 23 нояб. 1990 г. № 374-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 26. – Ст. 327.
45. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 12. – Ст. 117.
46. О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан [Электронный ресурс] : закон Ирк. обл. от 28 дек. 2015 г. № 146-ОЗ. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.
47. О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области до 01.01.2020 года» [Электронный ресурс] : закон Ирк. обл. от 28 дек. 2015 г. № 144-ОЗ. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.
48. О предельных размерах земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемых для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности [Электронный ресурс] : закон Ирк. обл. от 30 апр. 2015 г. № 27-ОЗ. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.

49. Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области [Электронный ресурс] : закон Ирк. обл. от 21 дек. 2006 г. № 99-оз. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.

50. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г. : указ Президента РФ от 30 апр. 2012 г. // Рос. газ. – 2012. – 6 мая.

51. О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России : указ Президента РФ от 27 окт. 1993 г. № 1767 // САПП РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4191.

52. О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР : указ Президента РФ от 27 дек. 1991 г. № 323 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 1. – Ст. 53.

53. Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы : федер. целевая программа, утв. постановлением Правительства РФ от 21 авг. 2012 г. № 847 // Рос. газ. – 2012. – 28 авг.

54. Экологическая доктрина РФ : распоряжение Правительства РФ от 31 авг. 2002 г. № 1225-р // Рос. газ. – 2002. – 6 сент.

55. О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 окт. 2001 г. № 721 // Рос. газ. – 2001. – 21 окт.

56. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории : постановление Правительства РФ от 30 авг. 2001 г. № 643 // Рос. газ. – 2001. – 21 окт. – 2018. – 2 апр.

57. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) : распоряжение Правительства № 471-р от 21 марта 2016 г. (ред. от 10 авг. 2016 г.) // Рос. газ. – 2016. – 28 марта.

58. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в РФ [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ, Минприроды РФ, Росгосстрах от 5 апр. 1992 г. № 04-04/72-6132. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

59. Положение о правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте [Электронный ресурс] : утв. Банком России 28 дек. 2016 г. № 574-П. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

60. О страховых тарифах, структуре страховых тарифов, включая предельный размер отчислений для финансирования компенсационных выплат, порядке применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного производственного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном производственном объекте [Электронный ресурс] : указание ЦБ от 19 дек. 2016 г. № 4234-У. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

61. О страховых тарифах, структуре страховых тарифов и порядке их применения страховщиками при расчете страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного производственного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном производственном объекте [Электронный ресурс] : указание ЦБ от 23 июля 2015 г. № 3739-У. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

62. Положение по бухгалтерскому учету «Учет затрат на освоение природных ресурсов» : утв. приказом Минфина РФ от 6 окт. 2011 г. № 125н (ПБУ 24/2011) // Рос. газ. – 2011. – 13 окт.

63. Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов [Электронный ресурс] : приказ Мин. экон. развития РФ от 12 янв. 2015 г. № 1. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

64. Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы [Электронный ресурс] : приказ Росстата от 29 дек. 2012 г. № 676. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

65. Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы [Электронный ресурс] : утв. приказом Минприроды РФ № 525, Роскомзема от 22 дек. 1995 г. № 67. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

66. Правила охраны магистральных трубопроводов : утв. постановлением Госгортехнадзора России от 22 апр. 1992 г. № 9 (в ред. от 23 нояб. 1994 г.) // Госстрой России. – М. : ТУП ЦПП, 1994.

67. Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов СН452-73 [Электронный ресурс] : утв. постановлением Госстроя № 45 от 12 июня 1973 г. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

68. О проведении эксперимента по внедрению экологического страхования на территории Краснодарского края [Электронный ресурс] : постановление администрации Краснодар. края от 23 сент. 1996 г. № 538. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

69. О внесении изменений в состав комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Росреестра по Иркутской области [Электронный ресурс] : приказ Росреестра от 14 февр. 2012 г. № П/58. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.

70. Государственной программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2015–2020 годы» [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Иркутской области от 15 дек. 2015 г. № 649-пп. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.

71. О внесении изменений в Решение Думы г. Ангарска от 28 декабря 2009 г. № 391-35ГД «Об утверждении генерального плана города Ангарска» : решение Думы г. Ангарска от 7 нояб. 2013 г. № 168-19ГД // Ангарские ведомости. – 2013. – 16 нояб.

Специальная литература

72. Ансофф И. Стратегическое управление : сокр. пер. с англ. / И. Ансофф ; ред. и авт. предисл. Л. И. Евенко. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
73. Асаул А. Н. Экономика недвижимости : учебник / А. Н. Асаул. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 624 с.
74. Астафьев С. А. Проблемы выделения земельных участков для индивидуального жилищного строительства льготным категориям граждан / С. А. Астафьев // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 32–37.
75. Астафьев С. А. Совершенствование модели формирования рейтингов строительных организаций органами федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] / С. А. Астафьев, Н. А. Максименко // Государственное управление. Электронный вестник. – М. : Изд-во МГУ. – 2011. – № 28. С. 7. – Режим доступа: <http://www.e-journal/spa.msu.ru>.
76. Арутюнов В. С. Роль газохимии в инновационном развитии России / В. С. Арутюнов // Газохимия : ежемес. журн. о процессах перераб. природного, попутного и технол. газов. – 2008. – Апр. – С. 11–14.
77. Багайников М. Л. Автотрофность как императив социально-экономического развития региона / М. Л. Багайников // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27, № 2. – С. 359–365.
78. Бадилина Л. П. Инвестиционная привлекательность земельных ресурсов Иркутской области и направления ее повышения / Л. П. Бадилина, А. Ю. Ширинкина // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 54–61.
79. Батоева Э. В. Определение наиболее эффективных инноваций в сфере жилищного строительства / Э. В. Батоева // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8. – № 4.
80. Батурина О. В. Взаимодействие местных органов власти и налоговых органов при выявлении бесхозных и сокрытых от учета объектов недвижимости / О. В. Батурина // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8. – № 1.
81. Батьянова Л. Н. Территориальные правовые и социально-экономические проблемы управления государственной собственностью (на материалах Иркутской области) / Л. Н. Батьянова, Ю. В. Борисова, Е. В. Чигрина, С. В. Корнакова // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8. – № 3.
82. Бедин Б. М. Факторы, влияющие на ценовую динамику рынка недвижимости / Б. М. Бедин, А. С. Гусак // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 2. – С. 154–161.

83. Болданова Е. В. Многомерная характеристика влияния плотности лесных дорог на объем лесовосстановления и площадь лесных пожаров / Е. В. Болданова, Г. В. Давыдова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 3. – С. 350–358.
84. Бочаров М. В. Оформление земельных отношений под объектами недропользования и линейными объектами: актуальные проблемы и перспективы законодательного регулирования / М. В. Бочаров, Д. В. Королев // Правовые вопросы строительства. – 2010. – № 1. – С. 14–19.
85. Брезгина Л. В. Механизм управления стоимостью инвестиционно-строительных проектов на этапе проведения подрядных торгов [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Л. В. Брезгина. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 24 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.
86. Бубнов В. А. Государственное целевое проектное финансирование на субфедеральном уровне как инструмент комплексного развития субъекта федерации [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В. А. Бубнов. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 39 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.
87. Варламов А. А. Государственный кадастр недвижимости : учебник / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – М. : КолосС, 2012. – 679 с.
88. Венчикова В. Р. Изменение системы экологического нормирования и экономического стимулирования / В. Р. Венчикова // Экология производства. – 2011. – № 1. – С. 10–19.
89. Виноградова Т. В. Использование понятий «надежность организаций», «эффективность организации», «устойчивость организации» и их взаимосвязь / Т. В. Виноградова // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 70–78.
90. Волков Г. А. Принципы земельного права России / Г. А. Волков. – М. : Городец, 2005. – 336 с.
91. Волков С. Н. Землеустроительное проектирование. Установление и размещение зон с особыми условиями использования территории : учеб.-метод. пособие / С. Н. Волков, В. В. Пименов, Н. И. Иванов и др. – М. : ГУЗ, 2014. – 124 с.
92. Воловик Е. М. Налоговое обозрение / Е. М. Воловик // Финансовая газета. Региональный выпуск. – 1996. – 27 июля. – С. 5–7.
93. Гавва А. А. Институт права частной собственности на земельный участок в современном гражданском праве / А. А. Гавва. – Уфа : БАГСУ, 2014. – 160 с.
94. Глазачев С. Н. Устойчивость биосферы в условиях интенсивного антропогенного освоения природных систем / С. Н. Глазачев, В. И. Косоножкин // Социально-экологические технологии. – 2012. – № 1. – С. 95–102.
95. Горбунова Л. В. Экологический менеджмент в нефтегазовых компаниях России : Рейтинг экологической ответственности / Л. В. Горбунова, Л. В. Каницкая // Известия Иркутской государственной экономической академии

(Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 3. – С. 366–371.

96. Грушина О. В. Сравнительный анализ степени обеспеченности жильем в РФ на рубеже XX–XXI вв. / О. В. Грушина // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 113–121.

97. Динамика эколого-экономических систем / Л. Т. Ащепкова [и др.]. – Новосибирск : Наука, 1981. – 287 с.

98. Евдокимова Е. С. Сценарный подход к оценке результатов деятельности строительной организации [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е. С. Евдокимова. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 24 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.

99. Ершова Е. В. Ценообразование на сжиженный природный газ как фактор глобализации мировой торговли природным газом / Е. В. Ершова // *Baikal Research Journal*. – 2016. – Т. 7. – № 4.

100. Завалишин С. И. Организация мониторинга почвенного покрова в ленточных борах Алтайского края [Электронный ресурс] / С. И. Завалишин. – Режим доступа: <http://www.cyberleninka.ru>.

101. Землеустроительное проектирование. Установление и размещение зон с особыми условиями использования территории : учеб.-метод. пособие / сост.: В. В. Пименов, Н. И. Иванов, К. А. Свирежев, И. А. Сивцов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Гос. ун-т по землеустройству, 2014. – 124 с.

102. Занадворов В. С. Экономика города : учеб. пособие / В. С. Занадворов, А. В. Занадворова. – М. : ИКЦ «Академкнига», 2003. – 272 с.

103. Заказчикова М. А. Иностраные золотодобывающие компании на современном рынке золота в России / М. А. Заказчикова // Системный кризис мировой экономики : генезис, последствия, антикризисные меры : межвуз. сб. науч. тр. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 94–99.

104. Золотарева Е. В. Геодезия с основами кадастра : учебник / Е. В. Золотарева, Р. Н. Скогорева. – 2-е изд., испр. – М. : Акад. Проект : Фонд «Мир», 2012. – 413 с.

105. Ишутин Я. Н. Влияние лесных пожаров на дерново-подзолистые почвы ленточных боров. Почвенно-агрономические проблемы Западной Сибири / Я. Н. Ишутин, И. Т. Трофимов. – Барнаул : Изд-во АГАУ, 2000. – С. 137–143.

106. Каплан Роберт С. Организация, ориентированная на стратегию / Роберт С. Каплан, Дэвид П. Нортон : пер. с англ. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. – 416 с.

107. Киселева К. И. Механизм обеспечения эффективности процессов проектной организации в строительстве за счет сокращения непроизводительных затрат [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / К. И. Киселева. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 24 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.

108. Киселева К. И. Система контроля качества проектной документации как составляющая часть системы менеджмента качества проектной организации / К. И. Киселева // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 188–196.
109. Клевцов Е. В. Основы землеустройства : учеб. пособие / Е. В. Клевцов. – Иркутск : Изд-во ИрГТУ, 2013. – 109 с.
110. Клоков К. М. Теоретические аспекты страхования гражданской ответственности предприятий – источников повышенной опасности / К. М. Клоков // *Baikal Research Journal*. – 2013. – № 2.
111. Клоков К. М. Анализ состояния российского рынка обязательного страхования гражданской ответственности предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты / К. М. Клоков // *Baikal Research Journal*. – 2013. – № 5.
112. Клоков К. М. Современное состояние страхования гражданской ответственности опасных производственных объектов в байкальском регионе / К. М. Клоков // *Baikal Research Journal*. – 2013. – № 5.
113. Ковалевская Н. Ю. Государственное регулирование как фактор повышения конкурентоспособности региона / Н. Ю. Ковалевская, В. М. Багинова // *Baikal Research Journal*. – 2017. – Т. 8. – № 4.
114. Ковалевская Н. Ю. Инвестиционная надежность строительной организации как фактор снижения проектных рисков / Н. Ю. Ковалевская, О. С. Талалаева // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 212–221.
115. Ковалевская Н. Ю. Экологические аспекты в согласовании интересов участников инвестиционно-строительной деятельности / Н. Ю. Ковалевская // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 206–212.
116. Ковалевская Н. Ю. Экономическая оценка инвестиций : учеб. пособие / Н. Ю. Ковалевская. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – 70 с.
117. Константинов В. М. Экологические основы природопользования : учеб. пособие / В. М. Константинов, Ю. Б. Челидзе. – М. : Изд. центр «Академия» ; НМЦ СПО, 2001. – 208 с.
118. Кородюк И. С. Нефтегазовый комплекс России как объект государственного регулирования / И. С. Кородюк, С. Е. Трофимов // *Baikal Research Journal*. – 2017. – Т. 8. – № 2.
119. Кремлев Т. С. Экспертиза инвестиционных проектов / Т. С. Кремлев // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с

междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 235–243.

120. Кривопуско Ю. А. Взаимодействие межфирменных сетей в контексте активизации экономических процессов (на примере газохимии Иркутской области) / Ю. А. Кривопуско // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 3 (71). – С. 68–72.

121. Кузнецова Н. В. Благополучие населения как фактор развития страхового рынка / Н. В. Кузнецова // Baikal Research Journal. – 2015. – Т. 7. – № 6.

122. Ленин В. И. Полн. собр. соч. (изд. 5-е). Т. 33 / В. И. Ленин. – М. : Изд-во полит. лит., 1969. – 434 с.

123. Леонова О. В. Моделирование процессов убытков страховщика с помощью вероятностных распределений на примере страховой компании Росгосстрах / О. В. Леонова, П. Г. Сорокина // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8. – № 4.

124. Липски С. А. Трансформация системы государственного управления земельным фондом в постсоветской России (теория, методология, практика) / С. А. Липски. – М. : Гос. ун-т по землеустройству, 2017. – 316 с.

125. Липски С. А. Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России : опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права) / С. А. Липски [и др.]. – М. : ГУЗ, 2016. – 300 с.

126. Липски С. А. Земельные отношения и особенности государственной земельной политики в современной России (теория, методология, практика) / С. А. Липски. – М. : ГУЗ, 2014. – 300 с.

127. Липски С. А. Государственное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения в условиях развития рыночных отношений (теория, метододы, практика: российская модель конца XX – начала XXI века) / С. А. Липски. – М. : «ЭКСМОС», 2005. – 162 с.

128. Лунегов И. А. «Зеленое» строительство как стратегия развития недвижимости (проект стажировки DAAD) / И. А. Лунегов // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 27–32.

129. Матвеева М. В. Методология целевой фокусировки управления инвестиционно-строительной деятельностью [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / М. В. Матвеева. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 40 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.

130. Маркс К. Сочинения (изд. 2-е). Т. 28. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1962. – 796 с.

131. Милукова Я. «Лесная амнистия» : кому выгодны новые поправки в Земельный кодекс [Электронный ресурс] / Я. Милукова, П. Никольская, Д. Пузырев, И. Ткачев, А. Могилевская. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru>.

132. Михайлушкин А. И. Экономика : учебник для техн. вузов / А. И. Михайлушкин, П. Д. Шимко. – М. : Высш. шк., 2000. – 399 с.

133. Моисеев Н. Н. Человек и ноосфера / Н. Н. Моисеев. – М. : МГУ, 1990. – С. 53–59.
134. Нернисян Т. Я. Страхование экологических рисков в мировой практике / Т. Я. Нернисян // Страховое дело. – 2006. – № 12. – С. 43–50.
135. Нецветаева А. Г. Экологическое страхование – надежный инструмент экономико-правового механизма охраны окружающей среды / А. Г. Нецветаева, М. С. Жилкина // Юридический мир. – 1999. – № 9. – С. 8–15.
136. Нисифоров Д. Глава минприроды РФ Сергей Донской: «Иркутская область должна стать примером борьбы с черными лесорубами» [Электронный ресурс] / Д. Нисифоров. – Режим доступа: <http://www.irk.kp.ru>.
137. Новиков А. В. Характеристика месторождений нефти, газа и конденсата в Иркутской области / А. В. Новиков, Е. Ю. Богомоллова, И. С. Кородюк // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 4. – С. 459–467.
138. Новицкий И. Б. Римское право / И. Б. Новицкий. – Изд. 6-е, стереотип. – М., 1994. – 245 с.
139. Отходы – вторичные ресурсы: управление, экономика, организация : в 2 т. – Сумы : Сум. гос. ун-т, 2013. – Т. 1. – 298 с.
140. Охрименко А. И. Защита прав предпринимателей в суде по владению, пользованию и распоряжению земельными участками / А. И. Охрименко // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы межвуз. науч. студ. конф. Иркутск, 9 апр. 2016 г. / ФГБОУ ВО «ИГУ», Юрид. ин-т [отв. ред. Т. Л. Курас]. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2016. – С. 489–491.
141. Павлова А. Обреченные на экспертизу / А. Павлова // Сибирский энергетик. – Изд. гр. Вост.-Сиб. правда. – 2014. – 15 августа.
142. Панина Т. Ю. Комплексная технолого-экономическая оценка эффективности разработки месторождений россыпного золота [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Т. Ю. Панина. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 23 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.
143. Пахомов Д. В. Программные комплексы численного решения ресурсных задач на основе логико-эвристического моделирования [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Д. В. Пахомов. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 16 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.
144. Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР / В. В. Петров // Советское государство и право. – 1976. – № 4. – С. 60.
145. Политахин П. А. Земельная собственность в условиях современной рыночной экономики России / П. А. Политахин. – Красноярск : Сиб. Федер. Ун-т, 2011. – 254 с.
146. Проблемы и перспективы развития земельного законодательства и смежных отраслей в современных социально-экономических условиях / С. А. Липски, И. И. Гордиенко, И. Ю. Орлова, Е. В. Булдаева, А. С. Кушнир, А. В. Кучинская, Л. С. Нижник ; под ред. С. А. Липски. – М. : ГУЗ, 2015. – 152 с.

147. Правовые проблемы рационального использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения / С. А. Липски, И. И. Гордиенко, Д. В. Литвинов, В. В. Накратов, В. Х. Улюкаев [и др.] ; под ред. С. А. Липски. – М. : ГУЗ, 2013. – 120 с.
148. Протасов В. Ф. Экология, здоровье и природопользование в России / В. Ф. Протасов, А. В. Молчанов. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 528 с.
149. Путин В. В. О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц : материалы заседания Президиума Гос. Совета Рос. Федерации (Москва, 9 окт. 2012 г.) / В. В. Путин // Право и инвестиции. – № 3–4 (50). – 15 дек. 2012. – С. 27–32.
150. Путин В. В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития экономики / В. В. Путин // Зеленый мир. – 2000. – № 14. – С. 13.
151. Ремезов Н. П. Лесное почвоведение / Н. П. Ремезов, П. С. Погребняк. – М. : «Лесная промышленность», 1965. – 324 с.
152. Родионов А. В. Разработка моделей, методов и программного обеспечения для оценки компетенции учащихся вузов [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. Е. Родионов. – Иркутск : БГУЭП, 2018. – 16 с. – Режим доступа: <http://www.bgu.ru>.
153. Русецкая Г. Д. Особо охраняемые природные территории – инструмент устойчивого управления природопользованием / Г. Д. Русецкая, Е. А. Дмытерко // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 4. – С. 478–487.
154. Русецкая Г. Д. Ущерб от загрязнения окружающей среды. Здоровье населения, риски и экологическое страхование / Г. Д. Русецкая // Известия ИГЭА. – 2013. – Вып. 4. – С. 123–129.
155. Светник Т. В. Стратегическое управление и возможности глобальной конкуренции российских строительных организаций / Т. В. Светник // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 4 (84). – С. 84–87.
156. Светник Т. В. Механизм управления продолжительностью инвестиционно-строительного цикла в городе [Электронный ресурс] / Т. В. Светник, И. Б. Королева // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) электронный журнал. – Режим доступа: <http://www.eizvestia.isea.ru>.
157. Сергей Левченко заявил о разработке федерального законопроекта о защите прав жителей садоводств // Работа в Сибири. – 2017. – 15 февр. – № 11 (846).
158. Сергей Левченко попросил президента провести в Приангарье лесную амнистию [Электронный ресурс] // ИркСиб. Новости Иркутской области. – 2016. – 27 сент. – Режим доступа: <http://www.irksib.ru>.
159. Соколов С. М. Выбор трасс трубопроводов и промысловых дорог в Западной Сибири / С. М. Соколов, С. А. Шемякин // Нефтяное хозяйство. – 2011. – № 3. – С. 128–130.

160. Соколов А. В. Взгляд в будущее / А. В. Соколов // Форсайт. – 2010. – № 1. – С. 8.
161. Сутягина А. Б. Учет затрат на охрану окружающей среды в организациях, выполняющих буровые работы / А. Б. Сутягина // Baikal Research Journal. – 2013. – № 1.
162. Суходолов А. П. Экономическое образование России и регионов / А. П. Суходолов, Д. Я. Майдачевский // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 1. – С. 5–10.
163. Тетерина О. В. Система государственного управления Иркутской области: проблемы и пути ее решения / О. В. Тетерина // Системный кризис мировой экономики : генезис, последствия, антикризисные меры : межвуз. сб. науч. тр. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 161–172.
164. Тихонова И. В. Особенности учета, поиска и разведки газовых месторождений / И. В. Тихонова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 1. – С. 19–26.
165. Троицкая Л. И. Модернизация землеотводных мероприятий с целью формирования объектов нефтегазового комплекса / Л. И. Троицкая, А. И. Охрименко // Baikal Research Journal. – 2015. – Т. 6. – № 1.
166. Троицкая Л. И. Интегрирование концептов при проектировании экологического формата поселений / Л. И. Троицкая // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 328–332.
167. Трофимов С. Е. Государственное регулирование как способ поддержки экономически устойчивого развития нефтегазового комплекса [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. Е. Трофимов. – Иркутск : БГУЭП, 2017. – 23 с. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com.ru>.
168. Трофимов С. С. Экология почв и почвенные ресурсы Кемеровской области / Отв. ред. д-р с.-х. наук, проф. Р. В. Ковалев. – Новосибирск : «Наука», Сиб. отд., 1975. – 300 с.
169. Хань Линьфэй Рынок земли Китая в новых экономических условиях [Электронный ресурс] / Линьфэй Хань. – Режим доступа: <http://www.vasilievaa.produ.ru>.
170. Харнахоева Л. А. Развитие страхования экологических рисков [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Л. А. Харнахоева. – Иркутск : БГУЭП, 2014. – 26 с. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com.ru>.
171. Харнахоева Л. А. Сравнительный анализ страхования экологической ответственности на примере страховых продуктов России и США / Л. А. Харнахоева // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2009. – 2 (64). – С. 20–23.

172. Хитрова Т. И. Автоматизированная система поддержки принятия решений как инструмент оценки факта страхового мошенничества / Т. И. Хитрова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 2. – С. 286–291.
173. Хитрова Е. М. К вопросу оценки эффективности маркетинговой деятельности страховой организации / Е. М. Хитрова, Е. С. Попова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 1. – С. 5–10.
174. Хомкалов Г. В. Факторы, препятствующие развитию малого бизнеса в промышленности строительных материалов / Г. В. Хомкалов, Г. К. Засыпкин // Проблемы экономики и управления строительством в условиях экологически ориентированного развития : материалы Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. с междунар. участием и элементами науч. школы для молодежи, 9–10 апр. 2014 г. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 345–350.
175. Хоружая Т. А. Оценка экологической опасности / Т. А. Хоружая. – М. : Книга сервис, 2002. – 208 с.
176. Хохлова Н. С. Асимметрия в системе государственного управления доходами и расходами бюджетов / Н. С. Хохлова, Г. В. Иванько // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2017. – Т. 27. – № 3. – С. 380–388.
177. Цихан Т. В. Кластерная теория экономического развития / Т. В. Цихан // Теория и практика управления. – 2003. – № 5. – С. 18–20.
178. Чевычелов А. П. Пирогенез и таежное почвообразование. Таежное континентальное автоморфное почвообразование на Северо-Востоке Азии / А. П. Чевычелов. – СПб. : Саарбрюккен : LAP LAMBERT, 2011. – 248 с.
179. Чевычелов А. П. Пирогенез и зональное таежное континентальное автоморфное почвообразование на Северо-Востоке Азии (на примере Южной Якутии) [Электронный ресурс] : автореф. ... дис. д-ра биол. наук / А. П. Чевычелов. – Новосибирск : Ин-т почвоведения и агрохимии СО РАН, 1997. – 33 с. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com.ru>.
180. Чубарец О. В. Основы организации экологического страхования в регионах России / О. В. Чубарец // Среднерусский вестник общественных наук. – Орел, 2015. – Вып. 2. – С. 125–131.
181. Швалов П. Г. Формирование логистической инфраструктуры городской агломерации [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / П. Г. Швалов. – Иркутск : БГУЭП, 2014. – 18 с. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com.ru>.
182. Шипицина С. Е. Роль экологического страхования в обеспечении экологической безопасности региона / С. Е. Шипицина // Экономика региона. – Иркутск, 2013. – Вып. 1 (33). – С. 123–129.
183. Швец И. Ю. Направления пространственного инновационного развития / И. Ю. Швец // Baikal Research Journal. – 2016. – Т. 7. – № 4.
184. Шмаль А. Г. Методологические основы создания системы экологической безопасности территории. – Бронницы : МП «ИКЦ» БНТВ, 2000. – 216 с.

185. Ben Martin SPRU / Martin Ben. – University of Sussex, 2003.
186. Cadastral template 2003, the Netherlands situation. – PCGIAP – FIG. – University of Melbourne, 2003. – P. 15.
187. Cocral F., de Riedmatten L. Les responsabilites Civiles Diverses et Le Contrrat d'Assurance. – Paris : L'Assurance Francais, 1975.
188. Eatson C., Fyfe J. Personal Insurances: Legal Aspects and Underrwriting. – London : The Insurance Institute of London, 1995.
189. Helbing Carolyn MACRO: A Holistic Approach to multiple risks. – Zurich : Swiss Reinsurance Company, 1996.
190. Zhuebnnner S.S., Kenneth Black, Webb Bernard L. Property and Liability Insurance. – Upper Saddle River, NJ USA. Prentice Hall Inc., 1996.

**Нормативно-технические, методические документы,
статистика и судебная практика**

191. Временная методика подсчета ущерба окружающей природной среде, причиненного пожарами и сельхозпалами [Электронный ресурс] : утв. постановлением администрации Алтая от 15 июня 1998 г. № 373. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
192. Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды / К. Г. Гофман [и др.]. – М. : Экономика, 1986. – 204 с.
193. ГОСТ 27.002-89. Надежность в технике. Основные понятия. Термины и определения : утв. и введен в действие постановлением Гос. комитета СССР по стандартам от 15 нояб. 1989 г. № 3375 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru>.
194. Классификатор Минэкономразвития РФ от 24 дек. 2014 г., утвержденный приказом Минэкономразвития № 540 от 1 сент. 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
195. Методика исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
196. Методические указания о государственной кадастровой оценке [Электронный ресурс] : утв. приказом Минэкономразвития России от 7 июня 2016 г. № 358. – Режим доступа: <http://www.ocenchik.ru>.
197. Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, 2010 г. [Электронный ресурс] : утв. приказом Минприроды РФ от 8 июля 2010 г. № 238. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.
198. Методика оценки размера вреда, причиненного окружающей среде повреждением и (или) уничтожением зеленых насаждений на территории города Москвы [Электронный ресурс] : в ред. постановления Правительства

Москвы от 12 февр. 2008 г. № 107-ПП. – М., 2006 г. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

199. Методика подсчета ущерба, нанесенному рыбному хозяйству в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов [Электронный ресурс]. – М., 1974 г. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

200. Методические рекомендации по идентификации опасных производственных объектов магистральных нефтепроводов РД 08-284-99 [Электронный ресурс] : утв. постановлением Госгортехнадзора России от 12 мая 1999 г. № 29. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

201. Методическое руководство по оценке степени риска аварий на магистральных нефтепроводах [Электронный ресурс] : руководство ОАО «АК «Транснефть» от 30.12.1999 г. – М. : НТЦ «Промышленная безопасность» Госгортехнадзора России, 1999. – Режим доступа: <http://www.gosnadzor.ru>.

202. Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания [Электронный ресурс]. – М., 2008 г. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

203. Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира или нарушения среды их обитания на территории Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]. – Салехард, 2005. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

204. Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах [Электронный ресурс]. – М., 2002 г. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

205. Методика оценки последствий аварийных выбросов опасных веществ (Методика «Токси». Редакция 3.1). – М., Проект, 2005. – 196 с.

206. Методика определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха в результате пожаров на территории города Москвы [Электронный ресурс]. – М., 2005 г. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

207. Методика исчисления размера ущерба, вызываемого захламлением, загрязнением и деградацией земель на территории Москвы [Электронный ресурс]. – М., 1999. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

208. Методика исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде нарушением законодательства в области охраны окружающей среды [Электронный ресурс]. – Ханты-Мансийск, 2003. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

209. Методические указания по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений [Электронный ресурс]. – М., 1999. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

210. Методика расчета концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий. ОНД – 86 / В. Ф. Протасов, А. В. Молчанов. – М. : МГУ, 1995. – 276 с.

211. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности : утв. Приказом Росстандарта от 17 авг. 2015 г. № 1165-ст [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

212. О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства [Электронный ресурс] : положение Центр. Банка РФ от 19 сент. 2014 г. № 432-П. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

213. О порядке возмещения убытков при безлицензионном пользовании недрами [Электронный ресурс] : письмо МПР РФ и Госналогслужбы РФ от 25 сент., 7 окт. 1998 г. № ВБ-61/3852, ВП-6-04/703. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

214. О наличии земель и распределении их по формам собственности, категориям, угодьям и пользователям в Иркутской области по состоянию на 01.01.2017 г. : годовой стат. отчет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rosreestr.ru>.

215. О состоянии и об охране окружающей среды в Иркутской области в 2016 году : гос. докл. – Иркутск : ООО «Мегапринт», 2017. – 274 с.

216. О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году : гос. докл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.ru>.

217. О состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2016 год : регион. докл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru>.

218. О состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2015 год : регион. докл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru>.

219. О состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2014 год : регион. докл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru>.

220. О состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2012 год : регион. докл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru>.

221. Основные показатели охраны окружающей среды. Статистический бюллетень [Электронный ресурс] : утв. Федер. служба гос. статистики. – М. , Росстат, 2011 г. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

222. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 июня 2006 г. № 15737/05 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sudrf.ru>.

223. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 ноября 2011 г. по делу № А52-1455/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sudrf.ru>.

224. Постановление ФАС Уральского округа от 24 июля 2013 г. № Ф09-11097/12 по делу № А60-26754/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sudrf.ru>.

225. РД 33-5.3.01-83. Методика подсчета убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства [Электронный ресурс] : утв. Минводхозом СССР, Госпланом СССР, Минфином СССР. – М., 1983. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

226. Стратегическая программа исследований технологической платформы «Технологии экологического развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tp-eco.ru>.

227. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области [Электронный ресурс] : офиц. статистика. – Режим доступа: <http://www.irkutskstat.gks.ru>.

228. Федеральная служба государственной статистики. Строительство [Электронный ресурс] : офиц. статистика. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

229. Экологическая ситуация в массовом сознании россиян [Электронный ресурс] : опрос населения Фондом Обществ. мнения. – Режим доступа: <http://www.ecopolicy.ru>.

Научное издание

Охрименко Александр Иванович
Троицкая Людмила Ивановна

**Оценка проектных решений в использовании земельных ресурсов
и обеспечении экологической безопасности региона**

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 28.08.18. Формат 60x90 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 9,1. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.