

*На правах рукописи*



**Рыбаков Михаил Алексеевич**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ОТ НАВОДНЕНИЙ**

12.00.06 –Земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право.

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

26 СЕН 2013



Москва - 2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования  
«Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

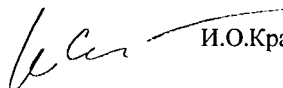
|                        |  |
|------------------------|--|
| Научный руководитель   | кандидат юридических наук, доцент<br><b>Пашова Маргарита Сергеевна</b>   |
| Официальные оппоненты: | доктор юридических наук, профессор<br><b>Устюкова Валентина Владимировна</b> ,<br>заведующая сектором<br>сельскохозяйственного и земельного<br>права Института государства и права РАН;<br><br>кандидат юридических наук, доцент<br><b>Суров Алексей Федорович</b> ,<br>заместитель директора Департамента<br>нормативного обеспечения и развития<br>саморегулирования НКО «Национальное<br>объединение строителей». |
| Ведущая организация    | НАЧОУ ВПО «Современная гуманитарная академия»  |

Защита состоится « 17 » октября 2013 г. в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.03 при Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Автореферат разослан « 16 » сентября 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор

 И.О.Краснова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

Земельный кодекс РФ в статьях 12 - 13 предусматривает охрану земель, как один из основных институтов земельного права. В настоящее время важными факторами деградации земель в Российской Федерации и в мире являются последствия наводнений, такие как загрязнение, засоление, водная эрозия, заболачивание, качественное ухудшение земель сельскохозяйственного назначения.

Наводнение является не только фактором деградации земель, но и опасным природным явлением, которое может привести к чрезвычайной ситуации, в том числе крупномасштабной, например наводнение в городе Крымск в 2012 году. Обеспечение рационального использования земель и предотвращение их деградации стали важнейшими проблемами современного общества, поэтому данные проблемы стали объектом международного внимания.

Так, уже первая Всемирная конференция ООН по окружающей среде в 1972 г. приняла рекомендации, в которых среди основных проблем было обозначено состояние почвенного покрова планеты. В Германии, Франции, Канаде действует законодательство, построенное на основе недопустимости негативных воздействий на земли, подверженные наводнению, приводящих к их ухудшению, деградации, загрязнению и захламлению<sup>1</sup>.

Глобальное потепление климата и неизбежный рост дальнейшего освоения речных долин привели к увеличению повторяемости и разрушительной силы наводнений. За последнее столетие наблюдается тенденция значительного роста ущербов от данных природных явлений, связанных с недостаточностью и неэффективностью правового регулирования управления землепользованием в долинах рек и усилением хозяйственного освоения паводкоопасных земельных участков.

---

<sup>1</sup>Устойчивое развитие территорий [Электронный ресурс] URL: <http://www.developpement-durable.gouv.fr>(дата обращения - 12.02.2013).

По данным Государственного доклада «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2012 году»<sup>2</sup>, произошло 80 опасных гидрологических явлений, которые, нанесли серьезный ущерб отраслям экономики - повышение уровня воды в результате весеннего половодья и затора льда, паводков, низкой межени и т.д. Так, только в одном Хабаровском крае (бассейны рек Хор и Кия) 2-6 августа в связи с паводком подтоплено более 300 га посевов, 260 приусадебных участков.

Произошло увеличение количества опасных природных явлений, связанных с половодьями и паводками: с 23% в 2011 г. до 34% в 2012 г. от общего количества опасных природных явлений.

Отсутствие научных исследований в правовой науке, достаточного законодательного регулирования, несовершенство организационно- правового механизма, обострение экологических проблем – делают тему диссертационного исследования актуальной.

Также актуальность теоретического исследования обусловлена необходимостью совершенствования законодательства, формированием адекватного организационного правового механизма в сфере охраны земель от наводнений.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.**

Отдельные вопросы правовой охраны земель от наводнений изучены в работах видных отечественных юристов: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой, О.А. Романовой, Г.В. Чубукова.

Региональные проблемы охраны земель раскрыты в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук В.Н. Харькова «Организационно-правовое обеспечение рационального использования и охраны земель на уровне субъекта Российской Федерации: на материалах

---

<sup>2</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2012 году». – М.: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2013. – 341 с.

Тверской области» (1998г.) и О.Г. Шестаковой «Правовое регулирование использования и охраны земель городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга»(2009г.). Содержание мер правовой охраны земель от отдельных видов негативного воздействия исследованы в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук С. Р. Ярандайкина «Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения от промышленного загрязнения» (2001г.). Важные аспекты зонирования для нужд охраны земель от наводнений раскрыты в диссертации Л.Е. Бандорина «Разрешённое использование земельных участков» (2011).

Международно - правовые проблемы предупреждения наводнений и ликвидации их последствий рассмотрены в диссертационном исследовании, книгах, статьях В.А. Евсегнеева.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в сфере охраны земель от наводнений природного и техногенного характера.

**Предмет диссертационного исследования** составляют нормативные правовые акты (законодательство Российской Федерации и ее субъектов, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления), регулирующие проблемы охраны земель от наводнений, правоприменительная практика, научные труды российских и зарубежных ученых, касающиеся рассматриваемой темы и составляющие теоретическую основу диссертации.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теоретических положений о мерах охраны земель от наводнений, сформулированных на основе анализа современного состояния законодательства и практических проблем в данной области, выработка конкретных законодательных предложений.

**Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи:**

- проанализировать действующую систему источников правового регулирования отношений по охране земель от наводнений;

- выявить особенности правового режима земель, подверженных наводнениям;
- исследовать содержание и критерии механизмов предупреждения и охраны от наводнений земельных ресурсов;
- исследовать понятийный аппарат, используемый в правоотношениях по охране земель от наводнений;
- провести сравнительно-правовой анализ существующих мер охраны земель от наводнений;
- раскрыть основные правовые меры охраны земель от наводнений, их значение;
- охарактеризовать особенности применения земельно-правовых мер при наводнениях;
- обосновать и сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования охраны земель от наводнений;
- изучить и определить возможности применения международного опыта в сфере регулирования охраны земель от наводнений.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют такие методы, как системный, логический и исторический, статический, технико-юридического анализа, правового моделирования, сравнительного правоведения и толкования права.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ведущих ученых в области земельного и экологического права:

Д.Ф. Абузяровой, А.П.Анисимова, Л.Е. Бандорина, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, Г.В.Выпхановой, Е.А.Высторобца, Е.А.Галиновской, А.К.Голиченкова, О.Л.Дубовик, В.А. Евсегнеева, В.С.Елисеева, Б.В. Ерофеева, Н.Г.Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, И.Н. Жочкиной, Г.Л.Земляковой, О.А.Золотовой, Н.А. Гейт, К.Х. Ибрагимова, И.А. Игнатьевой, И.А.Иконицкой, Н.В.Кичигина, М.Н. Копылова, Н.И. Краснова, И.О.Красновой, О.И. Крассова, Е.Л.Максимова, Е.Л.Мининой, В.Л.Мищенко, Э.Ф. Нигматулиной, В.В. Никишина, М.И. Палладиной, М.С.Пашовой,

Т.В.Петровой, О.А Романовой, А.Ф. Сурова, Д.О. Сивакова, Н.А.Сыродоева, М.Ю.Тихомирова, В.В. Устюковой, Д.В. Хаустова, Н.И. Хлуденевой, А.Е.Черноморца, Г.В.Чубукова, Ю.Г. Шпаковского, А.А. Ябулганова и других исследователей.

При подготовки диссертации были использованы труды ученых в области теории государства и права, конституционного, административного, гражданского права - С.С.Алексеева, М.И.Брагинского, В.В.Лазарева, О.Е.Кутафина, Л.Л.Попова, Н.И. Матузова, Е.А.Суханова, В.И.Фадеева.

Также были проанализированы работы специалистов в области естественных наук: Я.Д.Вишнякова, М. В. Гальперина, А.Ф. Денисова, Н.С.Касимова, В.И.Осипова, Э.А.Уткина и других ученых.

В работе рассмотрены позиции ведущих зарубежных ученых F. Bernard, E.Bride, E. Dussart, S. Ellie.

**Эмпирическая база.** Достоверность исследования подтверждают сообщения, материалы периодической печати и судебной практики, справочная литература, имеющие отношение к теме исследования, доклады и статистические данные, размещенные на официальных сайтах государственных органов власти в сети Интернет.

**Нормативную базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, зарубежное законодательство, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие правовой режим земель, подверженных наводнениям.

**Научная новизна исследования.** Работа представляет собой первое комплексное монографическое исследование правовых проблем охраны земель от наводнений. Диссертационное исследование содержит ряд новых теоретических положений о правовом режиме земель, подверженных

наводнениям, а также мерах предупреждения и ликвидации негативного воздействия вод на земельные ресурсы.

Выработанные предложения развивают и дополняют научные знания в исследуемой области. В диссертации также даны практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Предложено авторское понятие «наводнение», под которым следует понимать «стихийное бедствие природного (и/или техногенного характера), связанное с временным изменением водного режима, характеризующееся значительным выходом воды за пределы обычных границ водного объекта, в результате которого происходит деградация земель, сокращение площадей земель сельхозназначения, разрушение плодородного слоя почв и которое требует установления особого правового режима охраны и использования земель».

Указанное определение рекомендуется закрепить в ст. 1 Водного кодекса РФ.

2. В целях единообразного применения мер охраны земель дается следующие классификации наводнений:

По вероятности возникновения наводнения и возможности минимизации негативного воздействия вод на земли можно классифицировать:

А) периодические (например вызванные приливами, весенним разливом рек), позволяющие заранее осуществить различные меры по охране земель с целью уменьшения разрушительного воздействия (территориальное планирование, создание гидротехнических сооружений, изъятие земель и др.)

Б) спонтанные (например цунами, прорыв плотины), вероятность заблаговременного прогнозирования которых очень небольшая. Меры по охране земель будут направлены на ликвидацию последствий, восстановление (мелиорация, реквизиция и др.).

По характеру и степени причинения вреда земельным ресурсам:



А) сильные, вызывающие невозможность использования земельных ресурсов по целевому назначению, охватывающие территорию более одного субъекта РФ;

Б) средние, характеризуются значительными ограничениями прав по использованию в соответствии с целевым назначением, как правило, территория субъекта РФ;

В) слабые, способствующие введению дополнительных обязанностей по использованию, масштаб муниципального образования.

3) По площади затопления земель и степени охвата земель различных категорий:

А) земли из состава различных категорий земель (например земли населенных пунктов и сельскохозяйственного назначения);

Б) земли, входящие в состав одной категории.

3. Анализ действующего законодательства позволил сделать вывод, что охрана земель от наводнений представляет собой комплексный институт, включающий взаимосвязанные нормы земельного, экологического, градостроительного законодательства, регулирующие деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц в сфере предупреждения, предотвращения деградации земель в результате негативного воздействия наводнений природного ( и/или техногенного характера) и направленные на ликвидацию последствий этих явлений, в том числе на восстановление продуктивных земель, воспроизводство и повышение плодородия почв, сохранение их возможности использования в качестве пространственного базиса.

4. В силу комплексного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере охраны земель, подверженных наводнениям, представляется целесообразным принятие специального постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке охраны земель от

наводнений», в структуру которого целесообразно включить следующие разделы:

основные термины и определения; классификация наводнений; перечень мер охраны земель от наводнений; особенности использования земельных участков, подверженных наводнениям; права и обязанности правообладателей земельных участков, подверженных наводнениям; ограничения предоставления и использования земельных участков в зависимости от их степени деградации; гарантии прав правообладателей на возмещение ущерба, нанесенного наводнениями; особенности правового режима земельных участков, подверженных наводнениям.

5. Обосновывается необходимость установления специального правового режима земель, подверженных наводнениям, который предлагается определять путем установления специальных зон с особыми условиями использования территорий – зон вероятностного затопления, в границах которых вводятся ограничения на предоставление и использование земельных участков.

Правовой режим зон вероятностного затопления предлагается урегулировать Положением о зонах вероятностного затопления, утверждаемым постановлением Правительства РФ, которым устанавливаются порядок создания данных зон, определение их границ на местности, перечень рекомендуемых и запрещенных видов использования, обязанности органов власти и правообладателей земельных участков по осуществлению мероприятий по защите земель от наводнений.

Данное положение целесообразно внести в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, дополнив перечень зон с особыми условиями использования территорий зонами вероятностного затопления.

6. Границы зон вероятностного затопления должны определяться в процессе осуществления территориального планирования и градостроительного зонирования, путем разработки специальных документов территориального планирования в виде схем зон вероятностного затопления субъектов РФ.

Данные схемы должны быть согласованы со схемами комплексного использования и охраны водных объектов соответствующих субъектов РФ.

7. Учитывая, что наводнения, как правило, охватывает большую площадь, включающую территории несколько субъектов РФ и муниципальных образований, представляется целесообразным принятие комплексной Федеральной целевой программы по предупреждению и ликвидации негативного воздействия вод на земли. Содержание такой программы должно включать:

- комплекс общих и локальных мероприятий для предотвращения деградационных процессов земель;
- карты по субъектам федерации и муниципальным образованиям для прогнозного предупреждения факторов, влияющих на появление негативного воздействия вод на земли;
- эколого-экономическую оценку охранных мероприятий по восстановлению земель на территориях субъектов и муниципальных образований;
- порядок координации органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации данной Программы;
- материально-финансовое обеспечение мер по снижению негативного воздействия вод и минимизацию последствий наводнений.

8. В целях совершенствования земельного законодательства предлагается дополнить пункт 3 статьи 49 Земельный кодекс РФ «Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд» нормой следующего содержания:

«К иным обстоятельствам может быть отнесено создание временных зон задержания водных потоков, областей по расширению русла».

9. Обосновывается необходимость согласования Правил землепользования и застройки поселений с мерами, предусмотренными планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами и стихийными бедствиями. Это позволит определить в градостроительных регламентах возможные виды

разрешенного использования земельных участков в границах зон вероятностного затопления.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в систематизации и развитии научных знаний о правовом режиме земель, подверженных наводнениям, обосновании теоретических положений, отражающих содержание понятий «правовая охрана земель от наводнений», «меры охраны земель от наводнений», и определяющих правовое значение негативного воздействия наводнений на земельные ресурсы. Эти положения могут служить основой для дальнейших научных исследований, связанных с рассматриваемой тематикой.

**Практическое значение диссертационного исследования.** Содержащиеся в диссертации положения, анализ и выводы могут быть использованы для дальнейшего развития науки земельного и экологического права, в работе по совершенствованию соответствующего законодательства, в учебном процессе при подготовке и чтении лекций по курсу «Земельное право», проведении практических занятий, при написании студентами дипломных и курсовых работ, научных докладов и др.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре экологического и природоресурсного права ФБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)», где и прошла обсуждение; основные выводы и положения исследования нашли отражение в опубликованных автором статьях.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указывается степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируется

основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость работы, содержится информация об апробации полученных результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы охраны земель от наводнений» раскрываются проблемы эффективности и достаточности действующих правовых механизмов в сфере охраны земель от наводнений, роли права как регулятора отношений в сфере предупреждения негативного воздействия вод на земельные участки и минимизацией вреда вызванного стихийным бедствием, а также на основе существующих доктринальных позиций сформулированы особенности правового режима земель, подверженных наводнениям.

В первом параграфе «Понятийный аппарат охраны земель от наводнений» обосновывается необходимость определения правовой природы наводнения, его элементов, сущности, позволяющих обеспечить комплексный, единообразный подход при развитии законодательства в данной сфере общественных отношений.

Диссертантом доказывается, что сегодня отсутствует понятие «наводнение» в нормативных правовых актах, не упоминается оно в Водном Кодексе РФ. Поэтому наиболее близким оказывается понятие, данное в ГОСТ 19179-73: «Гидрология суши. Термины и определения»<sup>3</sup>, утвержденном Постановлением Государственного комитета стандартов Совета министров СССР от 29 октября 1973 г. № 2394. В соответствии с данным актом наводнение – это затопление территории водой, являющееся стихийным бедствием. Однако данное понятие трудно согласуется с действующим законодательством.

Базовый Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" также не содержит легального понятия наводнения, но вместе с тем, по мнению, М.М.Бринчука и Б.Н.Порфирьева проблему восполнения понятийного

---

<sup>3</sup> Официальное издание М.: Издательство стандартов, 1988.

аппарата должен был разрешить Федеральный закон «О стихийных бедствиях», проект, которого был создан в 2002 году<sup>4</sup>.

Автором исследуются различные доктринальные подходы понимания сущности наводнений, сформулированные в трудах таких ученых как: Б.И.Гарцман, А.И.Чеботарев, В.Г.Прокачева, В.Ф.Усачев, А.В. Шаликовский и другие.

На основании анализа действующего законодательства, нормативно-технических документов, а также теоретических позиций ученых-правоведов, диссертантом дается авторское понятие «наводнение», которое предлагается закрепить в ст. 1 Водного кодекса РФ<sup>5</sup>.

Также в целях совершенствования механизма охраны земель от наводнений предложена классификация наводнений, которая будет способствовать правильному выбору мер по охране земель и минимизации негативного воздействия стихийного бедствия на них.

Во втором параграфе *«Понятие правовой охраны земель от наводнений»* диссертантом на основе анализа теоретических понятий «охрана земель», сформулированных в трудах таких ученых, как С.А.Боголюбов, А.К. Голиченков, Н.Г.Жаворонкова, О.И. Крассов, В.Х.Улюкаев, выявляются основные элементы данного понятия.

Диссертантом делается вывод, что понятие «охрана земель» сегодня должна характеризоваться четырьмя элементами: 1) сохранение, т.е. предупреждение (осуществление мер, которые не допускают ухудшения состояния земельных участков); 2) «рациональное использование», т.е. эксплуатация земель такими способами и приемами, при которых ухудшение состояния земельных участков минимизируется; 3) восстановление, которое достигается, прежде всего, в процессе рекультивации; 4) улучшение, которое направлено на повышение качества земель путем проведения мелиорации и других мер.

---

<sup>4</sup> Бринчук М.М. Правовое регулирование отношений по поводу стихийных бедствий//Правовое регулирование проблем безопасности. Сборник статей. М.,2002.С.7-29.

<sup>5</sup> СЗ РФ, 2006, № 23, ст. 2381.

На основе исследования общего понятия земель предлагается авторское определение понятие «охрана земель от наводнений».

Анализируется соотношение понятие «охрана земель» и «рациональное использование», а также «охрана земель» и «охрана почв». Делается вывод, что основная задача «рационального использования» - уменьшить негативный вред, причиняемый «использованием», охрана же земель имеет своей целью не просто уменьшить вред, а, наоборот, предотвратить его, не допустить.

На основе анализа действующего законодательства диссертантом делается вывод, о том, что «охрана земель от наводнений» представляет собой комплексный институт. В диссертации обосновывается, что данный институт охраны земель от наводнений включает в себя нормы земельного, экологического законодательства, которые должны корреспондироваться с нормами градостроительного законодательства, а также законодательства в сфере предупреждения ЧС природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

При этом доказывається, что нормы данного института должны быть направлены на три объекта правового регулирования: водные объекты, которые являются источником негативного воздействия на землю; земельные участки, которые подверглись или могут быть подвергнуты негативному воздействию вод; а также на деятельность правообладателей земельных участков, которые в процессе землепользования могут, как увеличить деградацию, так и ее минимизировать.

В качестве результата проведенного исследования во втором параграфе диссертант формулирует авторское определение «понятие охрана земель от наводнений».

**В третьем параграфе «Содержание правовой охраны земель от наводнений»** анализируется система мер по охране земель от наводнений; выявляются виды негативного воздействия вод на земельные участки.

Диссертантом доказывается, что в результате наводнения основное негативное воздействие оказывается на качество и продуктивности почв. Это вызывает необходимость дифференциации мер охраны в зависимости от целевого назначения земель.

И.С. Иващук отмечает, что «отсутствие легального понятия «почвы» приводит к различию его в понятийной базе с понятийным аппаратом естественных наук и к созданию серьезных проблем в правоприменении<sup>6</sup>».

Диссертантом на основе исследования таких категорий как «почвы», «плодородие» и «грунт», делается вывод, что, несмотря на известную однородность элементов земель, они отличаются исключительным разнообразием природных, антропогенных факторов в каждом конкретном случае, причем данный подход отражен в нормативных правовых актах.

Важно отметить, что такое понимание проблемы должно быть заложено в основу применения мер охраны земель от наводнений, так общие нормы должны реализовываться с помощью конкретных предписаний органов субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Рассматривая такие меры охраны земель, как рекультивация и консервация, автор отмечает, что последняя должна осуществляться в целях предотвращения деградации земель, вызванной негативным воздействием вод и восстановления плодородия переувлажненных и заболоченных почв.

Оценивая в целом эффективность таких мер по охране земель от наводнений, как рекультивация, консервация, мелиорация и другие диссертант обосновывает необходимость их консолидации в рамках одного нормативного правового акта «Положение о порядке охраны земель от наводнений», утверждаемого постановлением Правительства РФ.

Во второй главе «Нормативно-правовое регулирование охраны земель от наводнений» анализируется действующее законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие охрану земель от наводнений, выявляются основные тенденции его развития, исследуется

---

<sup>6</sup> И.С. Иващук. Почвы как объект правовой охраны, «Экологическое право», 2011, № 6.



наиболее прогрессивный опыт зарубежного законодательного регулирования в этой сфере, таких стран как Франция, Канада, Германия, Белоруссия.

**В первом параграфе «Цели и задачи правового регулирования охраны земель, подверженных наводнениям»** исследуются два легальных подхода к пониманию целей охраны земель. Широкий подход закреплен в Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке<sup>7</sup>. В данном документе указано, что необходимо сохранять земную биопродуктивную систему, включающую в себя почву, воду, растительность, прочую биомассу, а также экологические и гидрологические процессы, происходящие внутри системы. Другой, узкий подход реализуется в специальном законодательстве Российской Федерации. Например, Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ "О мелиорации земель" направлен на сохранение качества и продуктивности почв, что обеспечивает в основном решение экономических проблем и не затрагивает охрану земель как природного объекта.

По мнению диссертанта, реализация узкого подхода на практике в совокупности со слабой государственной поддержкой, отсутствием достаточного финансирования мероприятий по охране земель, в целом бесхозяйственным отношением к землям способствует деградации земель и другим негативным последствиям наводнений. Автором отмечается, что основной целью охраны земель как природного объекта и природного ресурса от наводнений является формирование системы правовых мер, обеспечивающих как минимизацию негативных последствий наводнений, так и негативных антропогенных воздействий в результате деятельности землепользователей.

**Во втором параграфе «Общая характеристика законодательства в области охраны земель, подверженных наводнениям»** исследовано законодательство как общего, так специального характера,

---

<sup>7</sup> Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996. С. 171 - 180. (Извлечения)

устанавливающего те или иные меры правовой охраны земель от наводнений. Диссертант отмечает, что конкретные виды мер охраны земель от наводнений регулируются специальными нормативно-техническими документами, например «СНиП 2.06.15-85. Инженерная защита территории от затопления и подтопления», утвержденным Постановлением Госстроя СССР от 19 сентября 1985г. N 154.

На основе проведенного анализа действующего законодательства в работе сделаны следующие выводы:

- отсутствие единых базовых законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих основы регулирования общественных отношений в рамках охраны земель от наводнений;
- преобладание фрагментарности, пробельности, несогласованности норм различных нормативных правовых актов.

**В третьем параграфе «Зарубежный опыт охраны земель, подверженных наводнениям»** исследуются основополагающие и наиболее репрезентативные законодательные акты таких стран как Франция, Канада, Германия, Белоруссия в сфере предупреждения негативного воздействия вод на земли, а также минимизации последствий наводнений.

Диссертантом делается ряд выводов и предложений о применимости зарубежного опыта в законодательстве России. Так, представляется необходимым имплементировать такие положения, которые предусматривают необходимость дифференциации правового режима земель, подверженных наводнениям, в зависимости от степени их деградации и вероятности затопления.

**В третьей главе «Организационный механизм реализации законодательства в области использования и охраны земель применительно к землям, подверженным наводнениям»** рассмотрены существующие механизмы управления использованием и охраной земель, подверженных наводнениям, анализируются полномочия органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также

полномочия органов местного самоуправления в данной сфере общественных отношений.

**В параграфе первом «Сущность государственного управления в области охраны и использования земель, подверженных наводнениям»** исследуются цели и задачи государственного и муниципального управления в данной сфере.

В работе показано, что эффективность управления в рассматриваемой области зависит от четкого разграничения полномочий между федеральными органами, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и обеспечения координации действий всех субъектов соответствующих правоотношений.

Автор констатирует, что в настоящее время реализация мер по охране земель от наводнений относится к ведению органов субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем, учитывая высокую потенциальную опасность последствий наводнений для земель, как правило, большую площадь затопления, диссертантом предлагается принятие комплексной Федеральной целевой программы по предупреждению и ликвидации негативного воздействия вод на земли для обеспечения адекватного финансирования мероприятий по охране земель и организации координации действий уполномоченных органов власти и землепользователей.

**Во втором параграфе «Правовые формы обеспечения рационального использования и охраны земель, подверженных наводнениям»** анализируются требования действующего законодательства к хозяйственной деятельности на землях, подверженных наводнениям.

Диссертантом рассматриваются наиболее оптимальные виды деятельности на данных земельных участках. Обосновывается необходимость установления специального правового режима таких земель путем введения новой разновидности зон с особыми условиями использования в виде зон вероятностного затопления. В границах таких зон должны быть предусмотрены виды разрешенного использования,

направленные на ограничение предоставления и использования земельных участков в целях обеспечения мер охраны земель от наводнений.

**В заключении** подводится общий итог диссертационного исследования, формулируются его основные теоретические и практические выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

В рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК:

1. *Рыбаков М.А.* Правовые проблемы использования земель ООПТ // Право и государство: теория и практика. 2011г.№9. - С.104 -109.(0.6 п.л.).

2. *Рыбаков М.А.* Изменение способов правового регулирования – ключ к решению проблем городских территории // Актуальные проблемы российского права. 2012.№3. - С.102 - 107 (0.5 п.л.).

В других научных изданиях:

3. *Рыбаков М.А.* Рассмотрение земельно-правовых инструментов для предупреждения технологических рисков в Le Nord-Pas de Calais // Правовое регулирование проведения землеустройства. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100 - летию закона «О землеустройстве» (ГУЗ, 25 октября 2011г.). - М.:ГУЗ, 2011. - С.217 - 221(0.3 п.л.).

4. *Рыбаков М.А.* Новая концепция природоохранных законов: на примере Закона об охране земли // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) /отв.ред. СА Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М.:Юстицинформ, 2011. С.180 - 183.(0.25 п.л.).

5. *Рыбаков М.А.* Возможности правового регулирования деятельности на затопляемых территориях // Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012г. /сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А.Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012.С.179 - 183. (0,2 п.л.).

Подписано в печать: 13.09.2013  
Объем: 1,0 п.л.  
Тираж: 150 экз. Заказ № 143  
Отпечатано в типографии «Реглет»  
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39  
(495) 363-78-90; [www.reglet.ru](http://www.reglet.ru)