*10. Методология проведения аудита окружающей среды*

Для выработки методологии следует изучить физические и социоэкономические взаимосвязи, существующие между самой системой и объектом, подвергаемым аудиту. При этом следует исходить из предпосылки о том, что производство не изолировано от своего окружения.

Различают три фазы в проведении аудита:

*1. Организация аудита окружающей среды.* Средства и цели.

*2. Информация и диагностика.* Необходимо обобщить полученные выводы, информировать ответственных работников о результатах проведенного аудита.

*3. Меры по исправлению недостатков и информация о результатах.* Следует разрешить проблемные ситуации, используя выявленные возможности. Разрабатывается программа внедрения и контроля с тем, чтобы продолжить работу, начатую в процессе аудита.

***Г.Е. Быстров,*** профессор
Московская государственная юридическая академия

# ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА В РОССИЙСКОМ АГРАРНОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ

В Российском государстве на рубеже XX – XXI вв. также наблюдаются разные проявления общей объективной закономерности признания общенациональной значимости деления аграрного права на частное и публичное. В узком смысле оно может быть определено как фундаментальная часть частного права, содержащая нормы, относящиеся:

1)к разделу земли реформированных колхозов и совхозов по земельным долям, имущества по паям;

2) правам трудового коллектива колхоза и совхоза, каждого члена трудового коллектива на свободный выбор форм собственности и правовых форм аграрного предпринимательства;

3) порядку формирования уставного капитала аграрных хозяйственных обществ за счет имущественных паев и земельных долей;

4) правовому режиму неделимого фонда аграрных хозяйственных обществ, созданного в процессе реформирования сельскохозяйственных предприятий и др.

Широко используются в частном аграрном законодательстве нормы частноправового содержания в таких сферах регулирова-

ния, которые касаются договоров в сфере реализации сельскохозяйственной продукции, в частности, договоров закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, фьючерских и форвардных контрактов при биржевой торговле. Это имеет место и в таких сферах правового регулирования, которые касаются коммерческих залоговых операций с сельскохозяйственной продукцией, в том числе залоговых операций с зерном на основе складских сертификатов, товарного кредитования на поставку горюче-смазочных материалов для сельскохозяйственных товаропроизводителей и др.

Минимум как три обстоятельства нового времени усиливают регулятивные функции частно-правовых начал современного аграрного права. Во-первых, в связи с перестройкой традиционного мировоззрения, которое веками отделяло русского крестьянина от общего правопорядка, основанного на частной собственности, восстанавливается и обновляется право частной собственности на землю, развиваются частнопредпринимательские структуры в сфере аграрного предпринимательства, поощряются различные кооперативы новых земельных собственников с преобладанием индивидуальной и общей долевой земельной собственностью.

Во-вторых, меняются координаты российского аграрного права, в эпицентре которого находятся права и свободы граждан в сфере аграрного предпринимательства, или, точнее, правовое положение сельскохозяйственных коммерческих организаций. Иными словами речь идет о том, что в противоположность законодательству первого этапа аграрной реформы, когда центральным правовым институтом признавался институт права собственности, а основное внимание уделялось устранению монополии государственной собственности и легализации права частной собственности на землю, на современном этапе аграрной реформы на первый план выдвигается проблема "содержательного разграничения различных прав и обязанностей собственника и государства, которое призвано эти права и обязанности гарантировать"[1].В связи с этим частно-правовые начала все глубже проникают в сферу институциональных преобразований, связанных с формированием новых организационно-правовых форм аграрного предпринимательства.

Здесь следует подчеркнуть и другое. Термин "аграрная реформа", много лет обозначавший институциональные преобразования по приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, перестал удовлетворять новым задачам аграрной политики как комплекса мер, обеспечивающих избирательную поддержку государством

[1]Концепция аграрной политики России в 1997 – 2000 годах /Под ред. Е.С. Строева. М., 1997. С. 56.

высокоэффективных и конкурентоспособных на продовольственном рынке предприятий АПК[1].

Когда мы говорим об аграрной реформе в широком смысле, то имеем в виду институциональные преобразования не только по приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов, но и разгосударствлению, коммерциализации системы снабжения и обслуживания сельского хозяйства. В последнее время такое широкое понимание аграрной реформы, включающее в себя создание рыночной инфраструктуры для сельского хозяйства, получает все большее распространение в аграрно-правовой науке. В соответствии с таким широким пониманием аграрной реформы правовая наука призвана глубоко и всесторонне исследовать правовые проблемы проникновения аграрного капитала в промышленный, банковский и торговый капитал при создании кооперативных инвестиционных банков, рыночной системы сбыта и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Пока же этим проблемам специалисты аграрного права отводят весьма скромное место. В научных исследованиях до сих пор преобладает проблематика, связанная с формированием нового земельного строя, основанного на частной, государственной и муниципальной формах земельной собственности; реорганизацией коллективных сельскохозяйственных предприятий; правовым статусом сельскохозяйственных коммерческих организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств; правовым регулированием предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве. А это уже само по себе свидетельствует о непреодоленности в теории узкого понимания аграрной реформы, в рамках которого не может быть изменена прежняя правовая система, где государство функционировало как власть управляющая, организующая и распределяющая.

В-третьих, роль частно-правовых начал в современных условиях исключительно велика за счет включения в предмет правового регулирования аграрного права отношений, связанных с вступлением России в международные сельскохозяйственные и торговые организации.

Достаточное признание и в теории, и в аграрном законодательстве получает публично-правовое регулирование аграрного предпринимательства. Оно охватывает многочисленные стороны аграрных отношений, которые частично сохраняют частно-правовой характер. Речь идет, например, о регулировании конкурсного порядка выбора поставщиков при поставках продовольствия для военных потребителей в федеральный продовольственный фонд. Аналогич-

[1]Концепция аграрной политики России в 1997–2000 годах /Под ред. Е.С. Строева. М., 1997. С. 13.

ные формы публично-правового регулирования аграрного предпринимательства применяются при лицензировании деятельности по закупке, поставке, переработке, хранению, реализации зерна и продуктов его переработки.

В связи с этим усиливается значение норм процессуального права, которое определяет порядок подачи, проверки, рассмотрения документов лицензирующими органами, принятие решения о выдаче и отказе лицензий на предпринимательскую деятельность по закупке зерна.

Сфера публично-правового регулирования аграрного предпринимательства особенно расширилась в связи с усилением озабоченности федеральных властей состоянием охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Выражением такой озабоченности служит Федеральный закон от 24 июня 1997 г. "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами". С введением в действие этого закона достаточно широкое распространение получает режим запрещений и ограничений. На его основе проводятся регистрационные испытания, государственная экологическая экспертиза, экспертиза регламентов применения пестицидов и агрохимикатов.

Значительное расширение публичного аграрного права связано с режимом запрещений и ограничений при реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) сельскохозяйственных коммерческих организаций. В этой сфере законодатель основной акцент делает на применение процедур, связанных с режимом наблюдения и внешнего управления сельскохозяйственной организацией. Он вводится на срок до окончания соответствующего сезона сельскохозяйственных работ и не может превышать 12-месячный срок более, чем на три месяца. При неблагоприятных обстоятельствах, связанных со стихийными бедствиями, 12-месячный срок внешнего управления может быть продлен на один год. Аналогичный режим внешнего управления установлен нормами публичного аграрного права для несостоятельных крестьянских хозяйств.

Роль публично-правовых начал в изменении форм собственности и порядка осуществления хозяйственного оборота, изменении правового положения участников хозяйственного оборота возрастает за счет включения в предмет регулирования аграрного права таких объектов, как финансирование, кредитование, расчеты, страхование агропромышленного производства, рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. В этой сфере имеются некоторые позитивные тенденции, связанные с широким применением нормативных правовых актов, которые устанавливают порядок ведения аграрного предпринимательства, закрепляют принцип аграрного протекционизма в отношении отечественного това-

ропроизводителя. Это относится прежде всего к упоминавшемуся уже Федеральному закону "О государственном регулировании агропромышленного производства", закон признает, что государственное регулирование рыночным хозяйством не должно быть ни абсолютным, ни неолиберальным, как полагают некоторые исследователи, ориентированные на западные модели, прежде всего на американскую модель.

Многое депутаты, юристы и экономисты называют, и видимо, вполне обоснованно, этот закон мертворожденным рыночным законом с нулевой эффективностью, так как он не дает ответа на многие конкретные вопросы предпринимательской деятельности сельскохозяйственных коммерческих организаций и органов АПК. В законе есть ст.1, определяющая государственное регулирование агропромышленным производством. В последнее время такой прием часто применяется в законодательной практике, чтобы выдать желаемое за действительное и создать иллюзию правового решения проблемы. Ясно одно, государственная политика не может заменить правил поведения участников рынка, да она на это не рассчитана, поскольку обращена к государственным органам. Этот закон не содержит ни норм права, ни нормативов, он не касается бюджета, хотя ясно, что вся государственная поддержка должна проводиться не только в рамках бюджета.

В сложившейся ситуации назрела необходимость завершить работу над Федеральным законом "О бюджетной системе и бюджетном процессе" с урегулированием ответственности федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации за невыполнение бюджетных обязательств. Заслуживает поддержки предложение Совета Федерации России об ускорении разработки и принятии федеральных законов "О защите отечественных производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции и продуктов питания", "О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию". Весьма актуальной является проблема обеспечения исполнения Федерального закона "О государственном регулировании агропромышленного производства" в части ограничения роста цен на материально-технические, энергетические и другие ресурсы и услуги, потребляемые предприятиями и организациями АПК.

И конечно, особого обсуждения заслуживает вопрос о том, насколько обоснована позиция разработчиков проекта Налогового кодекса Российской Федерации, который предусматривает отмену ряда новых льгот сельскохозяйственным коммерческим организациям (по налогам на прибыль от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции и взносам в дорожные фонды).

Можно высказать еще два общих соображения относительно форм и методов государственного регулирования. Первое. Как показывает мировая практика, в странах Восточной Европы и Росси, происходит модификация форм и методов государственного регулирования. Эта модификация происходит по субъектам и объектам, уровню государственного регулирования. Такая же тенденция характерна для стран с развитой рыночной экономикой. Так, в ФРГ по свидетельству немецких экономистов насчитывается 19 видов регулирования, в том числе 8 видов регулирования не денежного типа и 11 видов регулирования денежного типа в форме налоговых льгот и субсидий. И в программах, и в учебниках по аграрному праву особое внимание обращается на лицензирование, государственную регистрацию, контроль над ценами, доходами, валютным курсом, процентными ставками и другие административно-правовые методы государственного регулирования. Вместе с тем не остаются в тени экономические методы государственного регулирования. В связи с этим возникают новые направления правового регулирования, модифицируется структура, соотношение различных институтов и подинститутов, переосмысливаются традиционные понятия и конструкции.

В экономической литературе много пишут и говорят о субсидиях, дотациях, компенсациях. Особый акцент делается на организацию публичного сельскохозяйственного кредита через фонд льготного кредитования. Это касается также механизма стабилизации аграрного рынка с помощью закупочных и товарных интервенций, кредитования под залог сельскохозяйственной продукции, кредитования в товарной форме, инвестиционного кредита под залог земли.

Сегодня, однако, практически никто не знает, какими правовыми актами надо руководствоваться, когда надо, например, совершать залоговые операции с зерном, предоставлять инвестиционный кредит под залог земли, так как до сих пор мы не имеем специальных нормативных правовых актов, регулирующих залог сельскохозяйственной продукции. Отсутствует и нормативная основа для купли-продажи и залога сельскохозяйственных земель.

И надо надеяться на то, что проблемы законодательного регулирования сельского хозяйства будут восполнены, а вузовская и академическая юридические науки, наконец, обратят внимание на проблемы, связанные, например, с правовым регулированием закупок в федеральный продовольственный фонд, конкурсным порядком выбора поставщиков для военных потребителей, лицензированием деятельности по закупке продовольствия, режимом ограничений и запрещений при реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) сельскохозяйственных коммерческих организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств.

Второе соображение. Новое аграрное законодательство, прежде всего законодательство о государственных закупках продовольствия, лишено антимонопольной направленности и создает основу для формирования монопольного рынка продовольствия. В этой сфере вместо создания конкурирующих кооперативных и иных структур по реализации сельскохозяйственной продукции четыре года назад была создана Федеральная продовольственная корпорация, которой были предоставлены исключительные права на закупку продовольствия для государственных нужд. Кроме того ей были представлены права быть посредником по передаче бюджетных средств от государства к коммерческим структурам. В результате было утрачено и использовано не по назначению около трех триллионов рублей, из которых до сих пор так и не найдено 1,2 триллиона рублей.

Еще в апреле 1997 г. для борьбы с монополистическими извращениями, коррупцией и хищениями в антимонопольное законодательство были введены нормы о конкурсном размещении заказов на закупку продовольствия за счет средств федерального бюджета. В сентябре 1997 г. ФПК была ликвидирована. Ныне Правительство делает ставку на Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка, которое освобождено от несвойственных ему функций кредитования сельскохозяйственных организаций. Специалисты, однако, полагают, что этих мер явно недостаточно, чтобы ограничить и пресечь монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию на продовольственном рынке.

Явно недостаточно также специальных правовых средств, ограничивающих и пресекающих локальный монополизм перерабатывающих предприятий, монополистические извращения в сфере производственно-технического и материального обеспечения, банковского обслуживания АПК. И поскольку в современных условиях "монополии здесь достаточно сильны и способны различными неправовыми методами противостоять конкуренции вновь появляющихся аутсайдеров, вообще не допуская их на рынок"[1], существует настоятельная необходимость усиления практического значения различного рода административных и экономических мер, в том числе и антимонопольного регулирования АПК. При этом неизбежно также возрастание роста удельного веса публично-правовых вопросов в аграрном праве. И чем больше в правовом сознании укрепляется убеждение в необходимости применения эффективных антимонопольных мер, тем яснее становится необоснованность попыток вывести кооперативные и акционерные агропромышленные объединения, фирмы, комбинаты, концерны, другие вертикальные интег-

---

[1]Концепция аграрной политики России в 1997 – 2000 годах /Под ред. Е.С. Строева. М., 1997. С. 65.

рационные структуры АПК из сферы действия антимонопольного законодательства.

*Международное аграрное право и присоединение России к ВТО, формирование Общего аграрного рынка стран СНГ.* Рассматривая новые тенденции в государственном регулировании сельского хозяйства, необходимо иметь в виду усиление внимания не только политиков, экономистов, но и юристов к проблеме правового регулирования мирового продовольственного рынка. Это выражается и в обсуждения прагматической проблемы присоединения России к ВТО.

Теоретически существует два подхода к решению этой проблемы. Это возможно либо по линии свободной мировой торговли с соответствующим либеральным внешнеторговым режимом, либо по линии протекционистского типа внешней торговли с созданием соответствующих механизмов.

И независимо от того, какой подход возобладает при присоединении России к ВТО, надо учитывать, что советская правовая наука еще в довоенное время осознала необходимость идеи международного аграрного права как составной части международного хозяйственного права. Обо всем этом писал еще в 1928 г. академик В.М.Корецкий, который впервые, проявив дар научного предвидения, пришел к выводу о том, что международное сельскохозяйственное право – это одна из специальных отраслей особенной части будущего международного хозяйственного права[1]. Особая ценность этого вывода, который длительное время оставался без внимания марксистов-аграрников, состоит в том, что он явился исходной основой для дальнейшей детальной разработки ряда вопросов международного аграрного права: предмета и принципов, международных договоров – основных источников этой особой отрасли права. Исходная концептуальная позиция по этому вопросу академика В.М. Корецкого была поддержана и развита в дальнейшем на основе анализа нормативных документов ООН, ФАО, Римского договора от 25 марта 1957 г., провозгласившего создание ЕЭС, член-корр. АН СССР Г.А. Аксененком, проф. В.А. Кикотем и проф. Л.П. Фоминой[2].

На пороге XXI в., когда Россия вступила в переговоры с представителями ЕС, США и Японии о присоединении к ВТО, перед юридической наукой возникают чрезвычайно важные и сложные задачи расширения исследований в области международного аграрного права, и прежде всего его основных принципов, на базе которых

---

[1]Корецкий В.М. Очерки международного хозяйственного права. Вып. 1. Харьков, 1928. С. 26, 27, 29.

[2]Аксененок Г.А., Кикоть В.А., Фомина Л.П. Критика современных буржуазных аграрно-правовых теорий. М., 1972. С. 268–281.

возможно участие России в мировом продовольственном хозяйстве и вступление в международные сельскохозяйственные и торговые организации.

Отмечая несомненные выгоды участия России в мировом продовольственном хозяйстве и вступления в международные сельскохозяйственные и торговые организации (отмена дискриминационных мер в отношениях с зарубежными партнерами), нельзя игнорировать и того, что положения Уругвайского раунда, выражающие американскую идеологию свободной торговли, могут быть истолкованы на практике против интересов российского сельскохозяйственного товаропроизводителя, не защищенного от нечестной конкуренции на мировом продовольственном рынке. Большинство исследователей международного аграрного права сходится на том, что поскольку "российское сельское хозяйство существенно слабее основных развитых аграрных стран и по большинству отраслей АПК России не может конкурировать с ними на мировом рынке"[1], при присоединении России к ВТО не могут быть безоговорочно приняты принципы свободной торговли, предусматривающие запрещение государственных субсидий отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям. Это означает, что за Россией в случае присоединения к ВТО на период адаптации отечественного товаропроизводителя к интеграции в мировой рынок должно быть сохранено право применения на достаточном уровне государственных субсидий и принятия других мер, обеспечивающих его конкурентоспособность на мировом продовольственном рынке.

Важные предпосылки для формирования и развития международного аграрного права создает Соглашение об Общем аграрном рынке государств-участников Содружества Независимых государств, подписанное Главами 11 государств 6 марта 1998 г. Такими предпосылками являются принципы свободного движения агропродукции, продовольственных товаров, технологий, средств производства и услуг АПК, которые обеспечиваются системой договоров и мер к снижению, и в конечном счете, отмене таможенных ограничений во взаимной торговле, снятием административных и других ограничений на ввоз и вывоз продукции агропромышленного комплекса.

Что сейчас важно и насущно – это неоспоримый факт приоритета над национальным законодательством совместно разработанных странами СНГ правил и принципов, обеспечивающих единую систему поддержки цен и доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, соблюдение единых стандартов на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие, стандартных правил торговли и меж-

---

[1]Концепция аграрной политики России в 1997–2000 годах /Под ред. Е.С. Строева. М., 1997. С. 23.

регионального обмена сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, технологиями и материально-техническими ресурсами, формирование сбытовых картелей, межрегиональных и транснациональных финансово-промышленных групп в АПК, создание совместных предприятий по эксплуатации сельскохозяйственной техники и оборудования, межнационального оптового продовольственного рынка и системы консигнационных складов.

Нет необходимости останавливаться на всех проблемах, связанных с правовым регулированием торгово-экономических отношений России с другими странами СНГ в сфере Общего аграрного рынка, так как это предмет коллективного обсуждения юристов-аграрников всех стран СНГ, которые должны выработать соответствующие научные рекомендации по унификации торгового, таможенного, финансового, инвестиционного, банковского, административного, санитарного, ветеринарного законодательства, определяющего правовое положение участников Общего аграрного рынка.

Хотелось бы обратить внимание лишь на некоторые негативные тенденции, связанные с незащищенностью российского товаропроизводителя на продовольственном рынке стран СНГ. Приведу лишь один пример. Федеральная российская корпорация "Росконтракт" в 1996 г. инвестировала 52 млн дол. США в проект по производству высококачественных сортов пшеницы в 50 хозяйств Тургайской области Казахстана. Обязательства по проекту казахской стороной были выполнены лишь на 7 %. Верховный суд Казахстана отказал в удовлетворении обоснованных исковых требований Российской стороны ввиду отсутствия ответчика, так как Тургайская область была ликвидирована по решению Казахских властей.

В связи с этим особую актуальность приобретают правовые вопросы, касающиеся законодательства, применимого для регулирования отношений участников Общего аграрного рынка, гарантий против национализации и реквизиции их инвестиций, выбора юрисдикции и защищенности инвестиций, процессуальных гарантий разрешения споров, исполнения арбитражных решений.

***Агустин Луна Серрано,*** профессор гражданского права,
Университет Барселоны

## НОРМАТИВНАЯ СТРУКТУРА ИСПАНСКОГО АГРАРНОГО ПРАВА

Систематическое исследование юридической дисциплины, которая регламентирует сельскохозяйственную деятельность в Испан-