



СЕРИЯ «БИБЛИОТЕКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: научно-образовательная доктрина, правотворческая и правоприменительная практика





9 785927 154378 6

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Серия «Библиотека судебного конституционализма»
Выпуск 13

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА,
ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ
ПРАКТИКА**

*Сборник материалов
III Донского форума судебного конституционализма*

Ростов-на-Дону – Таганрог
Издательство Южного федерального университета
2023

УДК 342.41(063)

ББК 67.407я431

Э40

Э40 Экологический конституционализм: научно-образовательная доктрина, правотворческая и правоприменительная практика : сборник материалов III Донского форума судебного конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 13 ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного федерального университета, 2023. – 226 с. : ил.

ISBN 978-5-9275-4378-6

Данное издание продолжает тематическую серию «Библиотека судебного конституционализма» (выпуск № 13) и включает в себя материалы состоявшегося 23 сентября 2022 года на базе Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ Донского форума экологического конституционализма. Данный Форум продолжил сложившуюся традицию диалога науки, образования и практики, что предопределило широкий круг участников Форума – ученых и практиков, имея в виду представителей правотворческой и правоприменительной практики, включая муниципальный, региональный и федеральный уровни системы публичной власти, судебную и правоохранительную сферы, систему образования, включая конкретные направления подготовки специалистов в области экологии.

Издание предназначено для юристов, экономистов, социологов, представителей других направлений учебно-образовательной специализации и практической деятельности в сфере экологии, включая биологов, архитекторов, специалистов в области градостроительства. Материалы сборника могут представлять интерес для государственных и муниципальных служащих, всех, кто интересуется проблемами охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности личности, населения муниципальных образований, общества в целом.

УДК 342.41(063)

ББК 67.407я431

ISBN 978-5-9275-4378-6

© Юридический факультет ЮФУ, 2023

© Коллектив авторов, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

Экология и правоохранительная деятельность – в центре внимания III Донского форума судебного конституционализма

Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. 6

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Шевченко И.К., Ректор Южного федерального университета..... 12

Гриб В.В., заведующий кафедрой конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, главный редактор Издательской группы «Юрист», вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Президиума Ассоциации юристов России, член Общественной палаты РФ 15

Мишаков О.Г., председатель Арбитражного суда Ростовской области 17

Косачев А.С., председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку 19

Зиновьев И.П., декан юридического факультета Южного федерального университета 21

I. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В СИСТЕМЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ (ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ)

Бондарь Н.С. Экологический конституционализм: доктрина и практика 23

Киреев В.В. Проблемы результативности и рисков экологического конституционализма современной России 49

Ревнов Б.А. Реализация практики конституционного правосудия в экологическом законодательстве 61

Галов В.В. Право публичной собственности на природные ресурсы в актах Конституционного Суда Российской Федерации	75
Гаджиев Х.И. Защита прав человека в свете обязательства государства по охране окружающей среды	83
Абрамова М.А. К вопросу о понятийно-категориальном аппарате правового регулирования охраны земель	92
Филимонова Е.А. Категория «благоприятная окружающая среда» в конституционно-уставном пространстве субъектов РФ	102

II. ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Кичигин Н.В. Поиск оптимальной модели публичного земельного контроля (надзора)	112
Куркина Е.В. Право граждан на благоприятную архитектурную среду	120
Микулина Е.В. Экологический каркас – необходимый элемент градостроительной деятельности	132
Арзамасцев М.В. Конституционные основы уголовной ответственности за экологические преступления	141
Шинкина М.В. Судебная защита объектов окружающей среды ...	151
Богославский М.А. О практике прокурорского надзора в экологической сфере	169
Чернышев М.А. Роль институтов гражданского общества в природоохранной сфере, повышении экологической безопасности (на примере Общественной палаты города Ростова-на-Дону)	176
Колесников Ю.А. Национальный режим налогообложения в системе обеспечения экологической безопасности России	180
Кушнарева А.В., Щитова Н.В. Государственный экологический контроль (надзор): изменения в законодательстве, проблемы реализации	184

Дицевич Я.Б. Об опыте деятельности Иркутского юридического института (филиала) университета прокуратуры России по развитию экологического образования и просвещения в Байкальском регионе 191

III. МАГИСТЕРСКАЯ ТРИБУНА ПРИРОДООХРАННОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

Бондарь Н.С., Воронова В.А. Сочетание публичных и частных интересов как конституционный принцип природоохранной деятельности 196

Абрамова М.А., Романченко Д.С. О роли публично-частного партнерства в современном экологическом конституционализме..... 201

Микулина Е.В., Мелешко А.А. Обеспечение экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления 206

Филимонова Е.А., Скоринова Е.С. Экологическое нормирование как правовая мера обеспечения устойчивого развития России..... 211

III ДОНСКОЙ ФОРУМ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ФОТОГРАФИЯХ..... 216

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ



Бондарь Николай Семенович

заведующий кафедрой конституционализма ЮФУ, руководитель НОЦ судебного конституционализма ЮФУ, заведующий Центром судебного права ИЗиСП при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.) в отставке, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, nbond2010@yandex.ru



Георгиева Татьяна Петровна

заместитель Председателя Ростовской-на-Дону городской думы, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционализма ЮФУ, georgieva@inbox.ru

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ – В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ III ДОНСКОГО ФОРУМА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Состоявшийся 23 сентября 2022 года Форум, посвященный проблемам экологического конституционализма, продолжил складывающуюся практику проведения на базе Научно-образовательного центра судебного конституционализма Южного федерального университета тематических обсуждений актуальных проблем современного конституционализма¹. Эти во-

¹ См. об этом, в частности, опубликованные по итогам предыдущих Форумов сборники материалов: Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении: сборник материалов Форума экономического

просы традиционно представляют интерес и для представителей науки и образования (в лице не только преподавателей, но и студентов, начинающих ученых в лице аспирантов и т.д., имея в виду не только систему юридического образования), и для практиков, имея в виду понятие практики в самом широком смысле этого слова: правотворческой и правоприменительной, включая муниципальный, региональный и федеральный уровни единой публичной власти, административно-управленческой, правоохранительной, судебной деятельности и т.д.

Именно с таких, предельно широких позиций, рассматривалась экологическая проблематика на III Донском форуме судебного конституционализма. При этом самой целью Форума – объединить заинтересованных в обсуждении экологической проблематики представителей науки, практики и образования – были предопределены как конкретные вопросы, вынесенные на обсуждение, так и круг участников Форума.

Очевидно, что экологическая проблематика проникает сегодня во все сферы государственной и общественной жизни, в деятельность всех органов государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества, что получило свое подтверждение в работе Форума. Не ставя цель представить в данном обзорном материале всех участников Форума, следует подчеркнуть, что все его участники были весьма заинтересованными, активными участниками природоохранительной деятельности, имея в виду самые различные ее направления. В их числе были, в частности, представители: **законодательной власти Ростовской области** (в лице заместителя председателя Законодательного Собрания, председателя комитета по аграрной политике, природопользованию, земельным отношениям и делам казачества *Василенко В.Н.*, председателя комитета

конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. 172 с.; Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика: сборник материалов II Форума судебного конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 12; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2022. 164 с.

по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку *Косачева А.С.*); **Ростовской-на-Дону городской Думы** (заместитель Председателя городской думы, доцент кафедры конституционализма ЮФУ *Георгиева Т.П.*, председатель постоянной комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и землепользованию *Олейников Д.А.*, член той же комиссии *Древаль Е.А.*, председатель постоянной комиссии по местному самоуправлению, информационной политике и связям с общественностью *Лященко А.В.*); **Правительства Ростовской области** (заместитель министра природных ресурсов и экологии области *Кушнарера А.В.*); **Администрации города Ростова-на-Дону** (председатель Комитета по охране окружающей среды *Куренков А.Г.*, директор Департамента архитектуры и градостроительства города *Мельников Г.В.*, заместитель директора *Куркина Е.В.*, главный архитектор города *Берестов Ю.И.*, главный специалист Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики города Ростова-на-Дону *Водяник И.А.*).

Судебная власть на Форуме была представлена Ростовским областным судом (Председатель *Золотарева Е.А.*, судья *Шинкина М.В.*), 15 Арбитражным апелляционным судом (Председатель *Авдонина О.Г.*); Арбитражным судом Ростовской области (Председатель *Мишаков О.Г.*, заместитель председателя *Новожилова М.А.*, судьи *Андрянова Ю.Ю.*, *Авдякова В.А.*, *Малыгина М. А.*, *Фаргиева А.И.*); кроме того в работе Форуме участвовали советник Конституционного Суда РФ *Арзамасцев М.В.*, советник Управления конституционных основ публичной политики Конституционного Суда РФ *Ревнов Б.А.*

Важное значение имело также участие в работе Форума представителей **правоохранительных органов** (в лице, прежде всего, Ростовской межрайонной природоохранной прокуратуры (заместитель природоохранного прокурора *Богославский М.А.*), а также представителей **гражданского общества** (Общественная палата Ростовской области в лице первого заместителя председателя *Зерщикова Ю.С.*, Общественная палата г. Ростова-на-Дону в лице председателя *Чернышева М.А.*, Адвокатская палата Ростовской области в лице Президента *Джелаухова Г.С.*).

Весьма значимым стало также участие в работе Форума в качестве почетного гостя – доктора юридических наук, профессора,

зав. кафедрой конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, главного редактора Издательской группы «Юрист», вице-президента Федеральной палаты адвокатов РФ, члена Президиума Ассоциации юристов России, члена Общественной палаты РФ *Гриба Владислава Валерьевича*; это было тем более важно, что все Форумы судебного конституционализма проводятся в ЮФУ при активной поддержке Издательской группы «Юрист», а на этот раз, кроме того, открытию III Донского форума предшествовала торжественная процедура подписания Соглашение о сотрудничестве между Научно-образовательным центром судебного конституционализма ЮФУ и Кафедрой конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ.

Межотраслевой, междисциплинарный характер экологической проблематики предопределил широкий круг участников Форума – представителей научных и учебных заведений. При этом особенно важным было участие представителей научно-образовательных подразделений ЮФУ в работе Форума, имея в виду необходимость тесного сотрудничества НОЦ судебного конституционализма, кафедры конституционализма, как и других кафедр юридического факультета, с соответствующими подразделениями ЮФУ природоохранного профиля, в процессе реализации, в частности, магистерской программы подготовки юристов-экологов. В данном случае речь идет об участии в работе Форума **Академии архитектуры и искусств** (директор *Чемерисова Н.В.*, доценты кафедры градостроительства *Андреева Ю.В.*, *Шапошникова Ю.А.*), **Академии биологии и биотехнологии им. Д.И. Ивановского** (директор *Казеев К.Ш.*).

Вполне естественно, что активное участие в работе Форума приняли сотрудники **юридического факультета** ЮФУ, представленные, прежде всего кафедрой конституционализма, которая с 2022 г. реализует новую магистерскую программу «Природоохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство». В числе докладчиков – представителей данной кафедры на Форуме выступили: к.ю.н., доц. *Абрамова М.А.* («Понятийно-категориальный аппарат правового регулирования охраны земель»), к.ю.н.,

доц. *Микулина Е.В.* («Экологический каркас – необходимый элемент градостроительной деятельности»), к.ю.н., доц. *Филимонова Е.А.* («Категория «благоприятная окружающая среда» в конституционно-уставном пространстве РФ и ее субъектов»), д.ю.н., доц. *Джугарян Н.В.* («Местное самоуправление в системе гарантирования экологической безопасности личности»), к.ю.н., доц. *Алимов Д.А.* («Конституционная аксиология как универсальное средство разрешения конфликта конституционных ценностей в экологическом праве»). Также на Форуме выступили: зав. кафедрой гражданского процессуального и трудового права ЮФУ, к.ю.н., доц. *Смагина Е.С.* («Субъекты обращения в суд по экологическим делам»), к.ю.н., доцент *Кулик Т.Ю.* («Роль арбитражных судов в формировании судебной практики привлечения к экологической ответственности»), доцент кафедры уголовного права и криминологии ЮФУ, к.ю.н. *Шимбарева Н.Г.* («Зеленая» повестка: уголовно-правовой аспект»).

Свидетельством высокого научного уровня Форума является также участие в его работе ведущих ученых-экологов **Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации** (Отдел экологического и аграрного законодательства (и.о. заведующего *Кичигин Н.В.*, научный руководитель Отдела профессор *Боголюбов С.А.*). Важным было также участие ученых **Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации** (доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел, руководитель Экологического клуба «Закон природы» *Дицевич Я.Б.*); **Южно-Уральского государственного университета** (д.ю.н., профессор кафедры конституционного и административного права, *Киреев В.В.*).

В работе Форума имели возможность принять участие в режиме видеоконференцсвязи также представители более двадцати крупных городских округов и муниципальных районов Ростовской области, а также студенты ЮФУ и других вузов. Привлекла внимание участников Форума, кроме того, выставка научных изданий ученых ЮФУ по проблемам природоохранного конституционализма.

Представительство всех ветвей и различных уровней публичной власти, правоохранительных, судебных органов, институтов гражд-

данского общества, научных и учебных заведений *позволило обеспечить на Форуме диалог науки, практики и образования*, главные ориентиры которого можно представить в виде емкой, лаконичной формулы: ***Не искать, «кто виноват», а обсуждать и решать – «что делать?»***, имея в виду решение проблем по охране природы, обеспечению экологической безопасности личности, населения муниципальных образований, общества в целом.

Нет сомнений, что проведение III Донского форума судебного конституционализма, привлечение его внимания к изучению современных проблем экологического конституционализма в рамках обозначенных направлений будет способствовать дальнейшему углублению знаний в области конституционализма в целом, с одной стороны, и практическому решению конкретных вопросов природопользования, экологической безопасности, которые регулируются нормами и институтами гражданского, административного, уголовного, финансового, налогового, иных отраслей права, с другой стороны.

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ



Шевченко Инна Константиновна

Ректор
Южного федерального университета,
доктор экономических наук

Уважаемые участники Форума!

Прежде всего, хотелось бы поблагодарить деканат юридического факультета, Научно-образовательный центр судебного конституционализма за организацию данного Форума. Сегодняшнее научно-практическое мероприятие, посвященное экологическому конституционализму, является знаковым, имеет свои особенности в системе разнообразных мероприятий (конференций, дискуссионных площадок, круглых столов и т.д.), которые проходят в университете. Во-первых, потому, что школа конституционализма, которая сложилась у нас, на юридическом факультете, в «ландшафте» юридической науки страны является широко признанной, достаточно уникальной. Не каждый юридический факультет и даже специализированный юридический институт имеет такую традицию и историю развития конституционного права как юридический факультет Южного федерального университета.

Само создание Центра судебного конституционализма, который возглавляет Николай Семенович Бондарь как теоретик, практик, методолог в области конституционализма и проведение на базе Центра таких форумов дает нам возможность с разных сторон посмотреть, оценить те проблемы, которые существуют в отдельных сферах и которые обсуждаются на данных мероприятиях, будь то экономи-

ческий конституционализм (который был предметом обсуждения предыдущего Форума и весьма близок к сфере моих научных интересов) либо правоохранный, экологический конституционализм.

Общая логика проведения форумов говорит о том, что на основании конституционализма и практики развития отдельных отраслей права формируется целостная концептуальная система устойчивого развития государства и общества. Сегодняшняя тематика напрямую касается всех нас, людей, существующих в природной среде. Особенно актуальна данная тематика для нашей страны, занимающей почти $\frac{1}{5}$ часть суши и включающей множество природных богатств и разнообразие ландшафтов, в связи с чем экологическое право Российской Федерации имеет свои уникальные особенности и традиции, равно как и практика его реализации, обеспечения экологической безопасности. Ключевой задачей для профессионального сообщества в этой сфере является сохранение природного наследия для будущих поколений – как в физическом смысле, так и в образовательном.

Стоит отметить, что и Ростовская область в данном смысле достаточно уникальна, она имеет свои природные особенности, которые изучаются в специализированных научно-образовательных подразделениях университета – Академии биологии и биотехнологии, Институте наук о земле и др. В этой связи очень важным является участие в данном мероприятии представителей этих подразделений ЮФУ, как и органов местного самоуправления, поскольку каждое муниципальное образование – даже в пределах одного нашего региона – имеет уникальную экологическую систему.

Участие в Форуме не только ученых – экологов, специалистов в той или иной научной сфере, но и представителей органов публичной власти, является гарантией того, что те знания, решения, которые будут получены на данном мероприятии, могут оперативно и успешно реализоваться на практике.

Хочется еще раз поблагодарить организаторов Форума за то, что на площадках данного мероприятия будет разговор не только на языке юриспруденции, но с учетом всего многообразия научных направлений и сфер экологии, образовательных программ, которые

сегодня существуют и реализуются в нашем университете. Так, в университете на сегодняшний день существует ряд диссертационных советов, в том числе – совет в области почвоведения, на котором защищаются самые передовые разработки, связанные с охраной природы, экологией. Кроме того, в рамках программы развития Южного федерального университета «Приоритет 2023» реализуется крупный стратегический проект «Управление почвенными ресурсами и агроклиматология», где путем интеграции различных дисциплин – от инженерных технологий до классической биологии, а также юридических, экономических и социальных наук, формируются важные и конкретные технологии и продукты, которые применяются нашими индустриальными партнерами, а также создается Метагеномная карта почв Юга России.

Хочу поздравить всех с открытием Форума, поблагодарить гостей, в том числе иногородних, за участие в его работе и пожелать продуктивных, интересных дискуссий, в чем не сомневаюсь с учетом итогов прошедших Форумов.



Гриб Владислав Валерьевич

заведующий кафедрой конституционного права Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, главный редактор Издательской группы «Юрист», вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, член Президиума Ассоциации юристов России, член Общественной палаты РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Здравствуйте, уважаемые друзья!

Думая, с какими словами обратиться к вам, я понял, что, несмотря на то, что у меня много «близких вузов» по всей стране, здесь, в стенах Южного федерального университета, я определенно не гость. Одно из подтверждений этого: в далеком 1991-м году я поступал в два вуза: на юридический факультет РГУ и на международно-правовой факультет МГИМО. И до сих пор иногда я сомневаюсь, правильный ли выбор сделал (в пользу МГИМО). И поэтому этот факультет до сих пор остается для меня родным и близким.

Я очень благодарен Николаю Семеновичу, с которым давно и плодотворно сотрудничаем по различным направлениям, за приглашение на Форум и за то, что я впервые очном формате принимаю участие в проводимом Центром мероприятии.

Отдельное спасибо хочу сказать за то, что сегодня мы заключили Соглашение о сотрудничестве между кафедрой конституционного права МГИМО и Научно-образовательным центром судебного конституционализма ЮФУ. Реализация данного соглашения будет очень полезна для обеих его сторон.

Что касается тематики сегодняшнего форума, хочу сказать, что юристы, будь то цивилисты или представители уголовно-правовых

дисциплин, с легким пренебрежением относятся к экологическому праву. Экологическое право традиционно не считается ведущей дисциплиной на юридических факультетах, на его изучение отводится совсем немного учебных часов. Между тем экологические права по своей природе уникальны, как и законодательство в этой сфере, с чем мы сталкиваемся на каждом шагу.

В частности, когда нарушаются наши права во всех иных сферах, не связанных с экологией, мы почти всегда знаем, где и кем они нарушаются и как это нарушенное право восстановить. А с экологическими правами не так. Мы не чувствуем в воздухе радиацию, не всегда мы знаем качество продуктов, не оцениваем качество почвы. И, грубо говоря, мы узнаем, что наши экологические права были нарушены только тогда, когда получаем заключение врача. Можно при этом вести здоровый образ жизни, заниматься спортом, придерживаться правильного питания, но в какой-то момент вам неожиданно могут сказать, что «вам не повезло». Ведь самая масштабная и опасная угроза не видна – воздух, вода, почва... При этом мы порой думаем, что с этим ничего не сделать, что такова жизнь, такая экология. И экологические права оказываются незащищенными!

Проблема в том, что у нас не развит экологический мониторинг, мы не умеем различать, выявлять и защищать экологические права, мы не умеем за них бороться. И в этой связи государству следует направлять значительный объем финансов на проведение экологического мониторинга и доведения до населения информации о качестве окружающей среды.

Кроме того, защита нашей экологии – это, безусловно, задача всех нас, всего гражданского общества. Между тем нередко – право по закону есть, а выявить его нарушение и защитить довольно сложно.

Поэтому, по моему личному мнению, сегодняшний Форум – очень важный, от выработанных сегодня нами позиций и рекомендаций напрямую зависит наше будущее и здоровье, а также будущее и здоровье наших детей. Желая успешного проведения Форума!



Мишаков Олег Григорьевич

председатель Арбитражного суда
Ростовской области

Прежде всего, хочу поприветствовать всех участников этого замечательного и интересного Форума и поблагодарить Николая Семеновича за организацию данного мероприятия, поскольку рассматриваемая тема, безусловно, очень актуальна, очень интересна и очень необходима всем нам. Понятно, что экологическая проблематика никого не обходит стороной – всем нам жить в этой природной среде. И, конечно, все те проблемы, которые сегодня будут рассматриваться, требуют скорейшего решения, над ними нужно активно работать ученым и практикам.

Я уверен, что проведение данного форума поможет если не решить какие-то проблемы, то, по крайней мере, обозначить пути их решения, понять и обсудить существующую проблематику.

Кроме того, тематика данного мероприятия важна нам, представителем судебной системы, как правоприменителям. Ведь в судебном заседании мы выполняем роль так называемой «последней мили», когда спорные правоотношения зашли уже очень далеко. И суду приходится не просто в них разобраться, а принять законное и обоснованное решение, которое защитит прежде всего общественный, публичный интерес в сфере экологии.

Мы подготовили обзор практики Арбитражного суда Ростовской области по вопросам применения законодательства в сфере экологии. В данный обзор вошли важнейшие практикообразующие решения по делам, в которых судьи рассматривали те или иные вопросы экологической проблематики.

Я думаю, что те вопросы, которые будут подниматься в ходе сегодняшнего форума очень интересны всем практикам, потому что мы должны понимать, в каком направлении движется наука для того, чтобы правильнее ориентироваться в конкретных правовых вопросах, которые возникают в процессе нашей деятельности.

Желаю всем участникам мероприятия плодотворной работы, интересного общения и благоприятной окружающей среды.

А завершение хочу вернуться к теме 30-летнего юбилея системы арбитражных судов России и выполнить одну важную миссию: выражая огромную благодарность Николаю Семеновичу Бондарю, в том числе за участие в торжественном мероприятии, посвященном данному юбилею, вручить ему Почетную грамоту Арбитражного суда Ростовской области за большой вклад в развитие правосудия, совершенствование деятельности судебной системы и заслуги в защите прав и законных интересов граждан.



Косачев Александр Сергеевич

Председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку

Уважаемый Николай Семенович! Уважаемые гости и участники Форума!

Разрешите поприветствовать вас от депутатского корпуса Донского парламента и лично от Председателя Законодательного Собрания Ростовской области Александра Валентиновича Ищенко, которому только командировка помешала принять личное участие в работе Форума.

Проведение подобных форумов на площадке одного из ведущих вузов Юга страны стало уже доброй традицией и важным событием для всего юридического сообщества Дона.

Здесь обсуждаются значимые темы, которые затрагивают различные сферы общественной жизни, а в качестве экспертов выступают ведущие ученые из Москвы, Санкт-Петербурга и других городов России.

Все это стало возможным благодаря энергии и энтузиазму выдающегося нашего земляка, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки, заслуженного юриста, судьи Конституционного суда Российской Федерации в отставке Николая Семеновича Бондаря, которому пришла идея создать уникальную экспертную площадку – научно-образовательный центр судебного конституционализма при ЮФУ. Мы благодарны Вам, Николай Семенович, за все, что вы делаете, за Ваш неоценимый вклад в развитие юридической мысли, а главное – за Ваше желание и стремление соединить науку с правоприменительной практикой.

Для нас, депутатов, все это представляет огромный интерес, так как обсуждение в профессиональной среде всегда дает пищу для размышления, питает свежими идеями и служит источником для новых законодательных решений.

Донской парламент и впредь будет поддерживать деятельность научно-образовательного центра судебного конституционализма, и мы надеемся, что наше сотрудничество из года в год будет только укрепляться и расширяться.

Уважаемые коллеги! Заявленная тема сегодняшнего форума чрезвычайно актуальна и важна. Законодательство в области охраны окружающей среды, защита экологических прав граждан, повышение знаний в этой сфере у населения – все эти и многие другие вопросы требуют всестороннего изучения и осмысления.

К сожалению, у Законодательного Собрания, как у регионального парламента, достаточно узкий круг полномочий в области экологического, земельного, градостроительного законодательства. Тем не менее, в сфере природоохранной деятельности мы можем осуществлять частичное, в том числе опережающее, правовое регулирование.

Например, в прошлом году донским парламентом был принят долгожданный закон «О сохранении и развитии мелиоративных защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения», который напрямую связан с проблемой опустынивания донской земли. В законе прописан комплексный подход, позволивший приступить к возрождению в Ростовской области лесополос. Это имеет огромное значение для защиты нашей степной зоны от эрозии почв, засухи и пылевых бурь.

Также, напомним, на региональном уровне принято решение о создании лесопаркового зеленого пояса вокруг города Ростова-на-Дону. Соответствующее постановление Законодательное Собрание приняло в 2019 году.

Я уверен, что по итогам сегодняшнего форума появятся новые идеи и интересные предложения, которые обязательно принесут пользу Ростовской области.

Желаю всем участникам Форума хорошей плодотворной дискуссии. Спасибо за внимание!



Зиновьев Игорь Петрович

декан юридического факультета
Южного федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент

Добрый день, уважаемые участники Форума!

От имени коллектива юридического факультета Южного федерального университета разрешите поприветствовать Вас как участников III Донского форума судебного конституционализма.

Организация и проведение таких мероприятий, объединяющих ученых, преподавателей и правоприменителей, уже стали для нас хорошей традицией, но особенно приятно, что мы принимаем гостей Форума непосредственно в стенах здания юридического факультета.

Актуальность экологической проблематики не вызывает сомнений, но для нашего факультета это особенно важно сейчас, поскольку с 2022 года на юридическом факультете осуществляется обучение по новой магистерской программе «Природоохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство». Это уникальная практико-ориентированная программа, в рамках которой учитываются современные тенденции и потребности в области природопользования и охраны окружающей среды, а также реализуются междисциплинарные, межотраслевые начала образования.

Сегодняшнему масштабному мероприятию предшествовало проведение 25 марта 2022 года круглого стола на тему: «О совершенствовании экологического образования и повышении экологической культуры граждан в свете современных региональных и муниципальных проблем природоохранной деятельности».

Таким образом, наш факультет уже внес важный вклад в формирование и развитие природоохранной юриспруденции и экологического образования. Надеюсь, что данные достижения будут только преумножены, в том числе и по итогам работы Форума экологического конституционализма.

От лица факультета и Организационного комитета Форума благодарю всех за участие и желаю продуктивной работы, новых идей и интересных предложений.

I. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В СИСТЕМЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ (вопросы методологии)



Бондарь Николай Семенович

заведующий кафедрой конституционализма ЮФУ, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ, заведующий Центром судебного права ИЗиСП при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, nbond2010@yandex.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Посвященный проблемам экологического конституционализма III Донской форум, стал важной дискуссионной площадкой, на которой состоялся заинтересованный диалог представителей науки и практики по самым широким проблемам экологии, правоохранительной деятельности, а также преподавания соответствующих учебных дисциплин в рамках учебных программ подготовки юридических кадров. Что касается конкретных проблем содержательной части Форума, то вполне естественно, что в русле его основной тематики, посвященной проблемам экологического конституционализма (как в научно-теоретических аспектах, так и с точки зрения практики правотворчества, правоприменения), важно было представить – хотя бы в обобщенном плане – прежде всего концептуальные подходы к самой по себе категории экологического конституционализма.

1. *Формирование экологического конституционализма* – относительно новая проблема современной юриспруденции, имеющая широкий, комплексный характер, различные публично-властные уровни и отраслевые направления своей реализации. При этом представляется очевидным, что для решения авторской задачи (как и для тематики Форума в целом) приоритетное значение имеют, естественно, правовые, в особенности конституционно-правовые, аспекты экологической проблематики, хотя очевидной является актуальность и многих других направлений – экономических, социально-политических, социокультурных, как и смежных направлений научных исследований (имея в виду экономическую географию, биологию, геологию, климатические и иные естественно-научные исследования в области природопользования, экологической безопасности и т.п.).

Приоритетное значение имеет уяснение методологически значимого вопроса о *научно-теоретическом, доктринальном обосновании самой категории экологического конституционализма*. Это тем более важно, учитывая, что сегодня сами по себе природоохранные, экологические, энергетические, другие находящиеся в этом ряду проблемы неизбежно приобретают острое социально-политическое, нравственно-этическое и правовое звучание. В нынешних условиях глобальных природно-экологических и техногенных вызовов, развивающихся на фоне современных геополитических событий, системных угроз России, которые напрямую влияют и предельно обостряют вопросы безопасности личности, общества и государства, в том числе в их взаимоотношениях с катастрофически меняющейся природной средой, повышенное методологическое значение имеют широкие, комплексные подходы к анализу данной проблематики как в законодательном, правотворческом, так и в правоприменительном проявлении. На это как раз и сориентирована категория экологического конституционализма. При этом сама по себе проблема взаимоотношений человека и общества с природой имеет ярко выраженное конституционное значение уже потому, что, во-первых, природная среда – это сфера и условие человеческой жизнедеятельности, суверенного развития государства на основе и при условии гарантирования суверенных прав народа на природные

ресурсы, а, во-вторых, сам человек – частица природы и его статусные характеристики в большой степени определяются этим обстоятельством.

Говоря о самой по себе категории экологического конституционализма, важно учитывать то обстоятельство, что *формирование системы экологического конституционализма может быть представлено как двуединый процесс*: с одной стороны, это проникновение конституционных начал, принципов и ценностей Основного Закона в экологическую сферу, *конституционализация экологического законодательства* и механизмов его реализации, публично-властной, общественной и других практик природоохранной направленности. С другой стороны, это, своего рода, встречные процессы, связанные с проникновением эколого-правовых начал в сферу и конституционного, и отраслевого (публичного и частного) законодательства и, в конечном счете, с *экологизацией системы конституционализма* в основных его содержательных и структурных характеристиках. Оба эти процесса заслуживают самостоятельного анализа, специальных оценок.

В этом плане экологический конституционализм как универсальная (межотраслевая) правовая категория призван отразить качественно новый уровень правового регулирования широкой сферы природоохранных отношений и, соответственно, вывести на новый уровень актуализацию экологических проблем в современном обществе и государстве. В этом плане актуальными, практически значимыми являются современные конституционно-правовые подходы к экологической проблематике – как с точки зрения классической формулы закрепления природных ресурсов (в первую очередь – земли) в качестве основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории, так и связанные с конституционными поправками 2020 года, которые вывели на качественно новые проблемы экологической культуры, экологического образования, как и регулирования соответствующих отношений.

2. Нет сомнений, что постановка и изучение проблем современного конституционализма в рамках соответствующих направлений природопользования и природоохраны будет способствовать, с одной стороны, дальнейшему углублению знаний в области конститу-

ционализма и, с другой стороны, практическому решению конкретных вопросов экологии, природоохраны, которые регулируются нормами и институтами не только конституционного, но и гражданского, административного, финансового, налогового, уголовного, иных отраслей права¹.

При этом важно отметить то обстоятельство, что основные ориентиры, касающиеся формирования экологического конституционализма, связаны не только с самим по себе текстом Конституции и с конституционными поправками 2020 года, которые действительно стали мощным толчком для актуализации данной тематики. Несомненно, конституционные поправки относящиеся, прежде всего к статье 114 Конституции РФ (пункты «е.5», «е.6») ориентируют на широкую, многоплановую постановку новых экологических проблем сквозь призму конституционного регулирования. Эти новеллы заслуживают особого внимания, в том числе в рамках заявленной тематики.

В то же время в рамках вводных замечаний важно отметить, что экологический конституционализм, *во-первых*, имеет своей формально-юридической предпосылкой не только указанные и иные специальные (природоохранной ориентации) конституционные положения, но практически все нормативное содержание Конституции. Речь идет, прежде всего, об основах конституционного строя, правах и свободах человека и гражданина, системе публичной власти на различных уровнях территориальной организации населения и т.п., в которых имплицитно присутствует экологически ориентированное нормативное содержание. *Во-вторых*, необходимо учитывать широкую, межотраслевую, междисциплинарную проблематику экологии в современном ее понимании – это не только экологическое право в его классическом восприятии, но и вся система природоохранного регулирования в современном обществе и государстве, включая земельное, лесное, водное право, градостроительное законодательство и т.д. *В-третьих*, экологические,

¹ Бондарь Н.С. Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранный, экологический // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 2(7). С. 4–10.

природоохранные начала имеют многоуровневое категориальное конституционно-правовое оформление «по вертикали», имея в виду, что все составляющие экологического конституционализма (обозначенные выше) присутствуют и реализуются на всех этапах единой публичной власти. Это означает, что как конституционно-правовая сфера регулирования, так и система экологических отношений в их практико-прикладном значении проявляются на всех соответствующих этапах территориальной организации населения и всех уровнях функционирования публичной власти. При том, что данный подход характерен для анализа практически всех проблем государственно-правового устройства общества, нельзя не отметить, что применительно к экологической проблематике он имеет особое значение, так как связан с оценкой, характеристикой природных условий жизнедеятельности и экологической безопасности на всех, в том числе малых, территориях конституционного пространства страны.

Речь идет о находящихся в субординационном единстве трех основных уровнях публично-властной организации общества и государства: а) Федерации в целом, включающей бескрайние просторы всей территории государства; б) субъектов Российской Федерации с их огромными природно-климатическими, экономическими, этническими, культурно-историческими особенностями, порождающими не только «единство, богатство в многообразии», но и серьезные социально-территориальные различия, а порой и глубокие, неоправданные проявления регионального неравенства, включая *неравные гарантии экологической безопасности*¹; в) муниципальный уровень публично-правовой самоорганизации населения, *наиболее приближенный к населению* не только в плане осуществления публичной власти, но и взаимоотношений с природой, обеспечения надлежащих условий землепользования, градостроительного комфорта, гарантий экологической безопасности.

¹ Речь идет, естественно, не о природно-экологическом неравенстве (различия в природной среде проживания в том или ином регионе очевидны), а о различиях в объеме, характере государственных гарантий экологической безопасности населения различных регионов.

В контексте третьего, *низового уровня природоохранных (властно-вертикальных) отношений*, уместно вспомнить идеи А.И. Солженицына о «демократии малых пространств», имея в виду видение писателя того, как возможно было «обустроить Россию» после распада Союза ССР, используя исторически присущие России преимущества земств как института местного самоуправления¹. «Малые пространства» самоуправленческой демократии с надпартийными формами территориальной самоорганизации населения, будучи в наибольшей степени приближенными к населению, требуют повышенного внимания к экологической среде проживания. В этом плане «экология малых территорий» – не просто возможность приближения, а сфера погружения человека в природную среду, публично-властная основа территориальной сферы экологической безопасности.

Эти подходы во многом характерны и для *региональной экологической политики*, имея в виду, что именно регион вместе с входящими в него муниципальными образованиями (в Ростовской области, например, в настоящее время насчитывается 43 муниципальных района и 12 городских округов, хотя до недавнего времени, до муниципальной «реформы», было 463 муниципальных образования) представляет собой единый не только географический, хозяйственно-экономический, социокультурный, но и природно-климатический комплекс. При этом нельзя не отметить и то обстоятельство, что Минприроды России включило Ростов-на-Дону в список городов с самым грязным воздухом; очевидно, исправить ситуацию с загрязнением воздуха может создание единого водно-зеленого каркаса города².

В Устав Ростовской области в свое время (в 2008 г.) была внесена поправка в виде главы 2.1 «Пространственное развитие Ростовской области». Думаю, это был достаточно дальновидный шаг, опередивший в какой-то мере федерального законодателя: в 2019 г. Правительство Российской Федерации издало распоряжение «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской

¹ См.: Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию // Литературная газета. 1990, 18 сент.

² См.: <https://161.ru/text/ecology/2021/12/27/70344398/?ysclid=ldak8d4qh8740859633>.

Федерации до 2025 года»¹. В приложении к этому документу значит-ся в том числе Ростовская область со всеми стратегическими ори-ентирами, касающимися пространственного развития, включая, отчасти, и экологическую проблематику. Упомянул об этом, имея в виду, что сегодня новую главу 2.1 Устава необходимо оценивать с принципиально новых сегодняшних позиций и принятой феде-ральной Стратегии территориального пространственного развития. Это тем более важно, если учитывать, что, к сожалению, все три ста-тьи, которые содержатся в главе 2.1, в основе своей сориентирова-ны только на градостроительные проблемы; пространственное же развитие предполагает значительно более широкий, комплексный подход к экономическому, экологическому, социально-культурно-му, демографическому развитию территории, сердцевиной которо-го, должно быть, как представляется, преодоление огромных дис-балансов не только в межрегиональном, но и внутрирегиональном социально-экономическом развитии. Не случайно в одном из своих выступлений на заседании Совета Безопасности Президент РФ, го-воря об имущественном расслоении, о проблеме бедности, отметил, что территориальные различия в доходах, социальном положении доходят до 40 раз².

Представляется, что на основе именно таких территориальных основ комплексного развития становится возможным формирова-ние, говоря словами В.И. Вернадского, ноосферы как сферы разума³, которая, смею предположить, имеет прямое отношение и к катего-рии экологического конституционализма. Дело в том, что консти-туционализация экологического законодательства и природоох-ранного правоприменения – есть, в конечном счете, не что иное, как формирование конституционной ноосферы, которая возника-ет как высшая ступень правовой эволюции биосферы. При этом,

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 25.06.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

² См.: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/15/820698-novie-meri>.

³ См.: *Вернадский В.И.* Научная мысль как планетное явление / В.И. Вернадский; Отв. ред. А.Л. Яншин; [Предисл. А.Л. Яншина, Ф.Т. Яншиной]; АН СССР. М.: Наука, 1991. 270 с.

по В.И. Вернадскому, решающей силой, которой человек изменяет биосферу и превращает ее в ноосферу, является наука.

Яркое подтверждение этого можем найти – вопреки библейскому утверждению, что «пророк не имеет чести в своем отечестве» (Ев. от Иоанна. Гл. 4. Стих 44) – в родном регионе. Речь идет, как представляется, об имеющем не только историческое значение факте, связанном с вкладом представителей фундаментальной науки (в лице группы ученых Ростовского государственного университета под руководством выдающегося ректора РГУ Ю.А. Жданова) в сохранение природной среды Азово-Донского бассейна. Для Ю.А. Жданова безусловным научным авторитетом не только в естественно-научных, но и философско-мировоззренческих вопросах был В.И. Вернадский, идеи которого во многом сподвигли коллектив ученых РГУ под руководством Ю.А. Жданова на создание математической модели Азовского моря¹.

В связи с этим возникает вопрос: есть ли место в этих процессах для юриспруденции, имея в виду, с одной стороны, процессы формирования ноосферы как сферы разума, а с другой – утверждения института экологического конституционализма? Есть все предпосылки дать на этот вопрос положительный ответ; ведь без юридической доктрины, включающей в себя конституционные, частноправовые и публично-правовые начала правового регулирования, невозможно представить себе процессы упорядочивания взаимоотношений человека и общества с природой. В рамках данных процессов упорядочивания необходимо определенное нормирование биосферы как среды обитания отдельного человека и человечества в целом. В этом плане, как бы это ни показалось странным и неожиданным, формирование ноосферы – это задача и проблема в том числе современной юриспруденции. При том, что в современной правовой системе экологическое право сформировано в виде относительно самостоятельной отрасли (наряду с которым получили признание земельное, водное, лесное право, комплексная система правоохранительного законодательства и т.п.), следует иметь в виду, что нормативно-пра-

¹ См.: В Президиуме АН СССР. Научный доклад: Ворович И.И., Жданов Ю.А. Имитационная модель экосистемы Азовского моря // Вестник АН СССР. 1982. № 8. С. 24. (В 1983 г. эта работа получила Государственную премию СССР).

новые механизмы влияния на экологическую среду носят во многом универсальный, межотраслевой характер. В рамках такого всеобъемлющего воздействия права на окружающую среду реализуются правоохранительные, регулятивные, правосстановительные, равно как и информационные, культурологические, воспитательно-мировоззренческие начала и функции современного права. На этой основе формируется *межотраслевая система природоохранной юриспруденции*.

Важно при этом учитывать, что само *понятие природоохранного законодательства* отечественной доктриной определяется через предмет правового регулирования *двояко: в узком и широком смыслах*. В первом случае оно представляет собой совокупность законодательных и иных нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие только охрану окружающей среды. Во втором случае в предмет правового регулирования включается пользование природными ресурсами, обеспечение экологической безопасности и экологического правопорядка¹. В этом плане природоохранное законодательство представляет собой результат, конечный продукт правотворчества, осуществляемого на разных уровнях публичной власти различными субъектами. В то же время оно является упорядочивающим поведение людей фактором, ориентированным на согласование, упорядочение системы дозволений, запретов, ограничений, санкций в экологической сфере. При этом обоснование системы природоохранного законодательства – достаточно сложная задача. Дело не только в том, что ее можно конструировать исходя из нескольких критериев, например, юридической силы актов, их формы, пространственно-территориального или временного действия, классификации источников права, видов правовых норм, наборов правовых институтов или инструментов (средств) регулирования, уровня кодифицированности и др. Нельзя не учитывать также интенсивность развития, уровни стабильности

¹ Боголюбов С.А. Соотношение правового регулирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды // Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: Монография / Отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. С. 60–77.

и подвижности (динамизма) различных институтов и направлений правоохранительного законотворчества, неопределенность границ между отдельными институтами и отраслями природоохранного законодательства, тесное переплетение глобальных, национальных, региональных, муниципальных уровней природоохранной сферы не только правовой, но и социально-экономической, социокультурной и иной проблематики.

Как, на каких основах возможно в связи с этим определить базовые начала природоохранной юриспруденции, понимаемой в широком смысле? На помощь как раз может прийти комплексная, межотраслевая категория экологического конституционализма. Именно данная категория позволяет отразить все отраслевое многообразие, многоуровневый, разновекторный характер правового регулирования соответствующих отношений, в основе которого находятся конституционные начала. Впрочем, представляется оправданным анализу нормативно-правовой составляющей экологического конституционализма предпослать некоторые более общие – опять же, во многом имеющие вводное значение – структурные характеристики данной категории.

3. Сам факт того, что категория экологического конституционализма призвана отразить междисциплинарные, многоуровневые подходы к комплексному анализу, оценке соответствующих явлений, это предполагает объективные предпосылки уяснения структурных характеристик и общего содержания данного понятия, его инструментальное значение в соответствующей сфере теоретической и практической юриспруденции. Представляется очевидным, что в основе этих подходов, связанных в том числе с уяснением структурных характеристик межотраслевой категории экологического конституционализма, лежит понимание природы, универсальных начал самой категории конституционализма.

Конституционализм как одна из фундаментальных философско-правовых категорий юриспруденции призвана отражать важнейшие (универсальные) ценности современной цивилизации, которые в концентрированном виде проявляются в закономерностях демократической организации общества и государства, признания и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верхов-

венства права на основе поиска баланса власти и свободы. При этом важно учитывать, что анализ проблем конституционализма отражает единство теории и практики, законотворчества и правоприменения, конституционно-правовой аксиологии и онтологии в самом широком их проявлении, имея в виду как государственно-властную, так и экономическую, социально-культурную, естественно-природную среду обитания человека, его взаимоотношений с обществом и государством. Конституционализм является одной из универсальных ценностей современной юриспруденции, входит в этом качестве в состав мирового культурного наследия всего человечества, с одной стороны, и является национально-культурным достоянием каждого отдельного народа, нации, государства, с другой¹.

Экологические, природоохранные изменения в современном мире, безусловно, имеют, в том числе конституционно-правовое значение; эти проблемы все активнее включаются в сферу конституционно-правового регулирования. Как свидетельствует опыт национального и зарубежного конституционного развития, эколого-природоохранная сфера является сегодня одной из важнейших областей конституционно-правового влияния. В перспективе же, по мере усиления проблем экологической безопасности, значение данной сферы конституционно-правового регулирования, нет сомнений, будет только возрастать. В этом плане представляется весьма своевременной и перспективной постановка вопроса о разработке концепции экологического конституционализма. При этом есть основание обратить внимание на ключевые структурные характеристики категории экологического конституционализма, определяющие в том числе содержательные параметры данной категории.

Во-первых, важна доктринальная, философско-правовая основа обоснования экологического конституционализма. Она представляет собой систему политико-правовых идей, подходов, концептуальных начал, которые характеризуют конституционные основы взаимоотношений общества и личности с природой. Это, своего рода, *гносеологическая составляющая* экологического конституционализма. И в данном случае имеют важное значение, в том числе, фило-

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 26–29.

софско-правовые подходы к пониманию современного состояния экологии и взаимоотношений общества и личности с экологической средой. Именно в этом аспекте выше упоминалось учение В.И. Вернадского о ноосфере, равно как и научно-практический вклад в их развитие Ю.А. Жданова.

Во-вторых, экологический конституционализм как межотраслевая категория воплощает в себе нормативно-правовую составляющую. В этом плане нормативно-правовые характеристики экологического конституционализма могут быть представлены в государственно-иерархическом и институционно-отраслевом аспектах. Из сложных, полиструктурных нормативных характеристик данной категории представляется возможным выделить, своего рода, общую и особенную части нормативного содержания экологического конституционализма.

Общую часть экологического конституционализма составляют, прежде всего, конституционные нормы, определяющие основные предметные характеристики данной сферы регулирования общественных отношений, цели, задачи, принципы такого регулирования, правовой режим важнейших объектов природоресурсных отношений. В институционном плане общая часть экологического конституционализма может быть представлена следующим образом: а) конституционные нормы, определяющие правовой режим земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности проживающих на соответствующей территории народов и составляющие *основы конституционного строя* России (ст. 8, ст. 9, ч. 1 Конституции РФ); б) конституционные нормы, определяющие *основы эколого-правового статуса личности*, право граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечение радиационной безопасности, экологической безопасности, человека и общества (ст. 36, ч. 3 ст. 41, ст. 42 и ст. 58 Конституции РФ); в) компетенционные нормы, определяющие *основные начала разграничения компетенции в природоресурсной сфере* как по вертикали, так и по горизонтали, имея в виду, что Конституция достаточно подробно регулирует разграничение природоресурсной компетенции, прежде всего, по вертикали (полномочия Российской Федерации определяются на основании п.п. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71 Конституции РФ; совместное ведение

РФ и субъектов РФ – п.п. «в» – «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ); *в) конституционные основы самоуправленческих полномочий в природоресурсной сфере* (ст. 130, ч. 1; ст. 131, ч. 1; ст. 132 Конституции РФ).

К общей части экологического конституционализма примыкают также решения Конституционного Суда РФ (в дальнейшем – КС РФ), имеющие сопоставимую с конституционными нормами юридическую силу.

Статистика решений КС РФ – показатель многообразия, широты и комплексности конституционно-экологической проблематики.

О возрастающей активности КС РФ по рассмотрению экологических дел свидетельствует тот факт, что с 1 января 2018 года по 1 августа 2022 года Суд принял 513 решений, относящихся к коду 110 000 000 «Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» классификатора правовых актов, утвержденного Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, из которых 14 – Постановления КС РФ (эти показатели заметно выше какого-либо предшествующего периода осуществления конституционного правосудия).

Что же касается содержательной характеристики соответствующих решений КС РФ, то этот вопрос, безусловно, заслуживает самостоятельного анализа; но, в числе многих важных решений, нельзя не отметить – в аспекте рассматриваемой проблематики – так называемые «Чернобыльские решения» КС РФ, начиная с первого, Постановления от 1 декабря 1997 года № 18-П. Им была определена сама природа экологического вреда от Чернобыльской катастрофы как конституционного, неисчерпаемого и невосполнимого, который должен возмещаться не в традиционных юридических формах отраслевого законодательства, а на уровне прямых конституционно-правовых отношений государства и гражданина. Представляется, что именно этими подходами КС РФ были заложены доктринальные и нормативно-правовые основы экологического конституционализма в условиях формирования уникальной системы государственной защиты жертв Чернобыльской катастрофы. Ведь, как подчеркивается в Постановлении КС РФ, эта экстраординарная по своим последствиям техногенная авария XX века привела к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям; в результате были существенно нарушены не только право на благоприятную окружающую

среду (статья 42 Конституции РФ), но и, как следствие этого, другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, а также право на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства, которые ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозможным. Это породило *особый характер отношений между гражданином и государством*, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений статей 2 и 18 Конституции РФ, согласно которым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а также из статьи 53 Конституции РФ, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц¹.

При этом КС РФ разъяснил, что правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должны определяться таким образом, чтобы обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом. КС указал, что этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение². В то же время правовое регулирование отноше-

¹ См.: Постановление КС РФ от 1 декабря 1997 года № 18-П (п. 1, абз. 1, 2).

² См.: Постановление КС РФ от 14 мая 1999 года № 8-П (п. 2, абз. 3).

ний, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством порядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности¹.

Одновременно КС РФ указывал, что конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии.² Основная задача России как гаранта экологического благополучия и как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации), – достижение баланса частных и публичных интересов в экономической сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к окружающей среде методов хозяйствования в целях так называемого экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частноправовых, так и публично-правовых методов регулирования, включающих широкий набор правовых средств (административных, фискальных и др.)³.

При этом из Постановления от 29 сентября 2021 года № 42-П следует, что помимо связанности права собственности широким спектром социальных обязательств, полномочие по распоряжению имуществом может быть поставлено федеральным законом в

¹ См.: Определение КС РФ от 3 февраля 2010 года № 238-О-О (п. 3.1, абз. 3).

² См.: Постановление КС РФ от 5 марта 2013 года № 5-П (п. 2, абз. 3).

³ См.: Постановление КС РФ от 2 июня 2015 года № 12-П (п. 2, абз. 5).

зависимость и от иных требований, направленных на достижение общего блага. В частности, в нормах экологического законодательства могут быть закреплены обязанности собственника, обусловленные конституционной обязанностью сохранять природу, в том числе предполагающие несение им расходов. Они могут быть дифференцированы в зависимости от объективных критериев, отражающих масштаб и содержание хозяйственной деятельности субъекта предпринимательства, а именно от объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и иных характеристик выбросов, от типа хозяйственной деятельности, близости жилой застройки и других условий, влияющих на окружающую среду¹.

Особенную часть экологического конституционализма составляют институты правовой охраны земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов, атмосферного воздуха, являющиеся одновременно институтами отраслей экологического, земельного, горного, водного, лесного, воздушного природно-заповедного, других отраслей и институтов природоресурсного права. При этом регулирование природоохранительных отношений осуществляется, преимущественно, с помощью императивного метода, методов административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности.

Важно отметить тот очевидный факт, что так называемая особая часть экологического конституционализма весьма динамична, находится в активном развитии и, при этом, на крайне низком уровне систематизации. При этом речь идет не только о количественных показателях массива эколого-природоохранного законодательства. Наряду с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², имеющим, в определенной мере, кодификационные начала, действует разветвленная система эколого-природоохранного законодательства, как-то: в области земельного права (Земельный кодекс РФ³, Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»⁴), лесного законодательства (Лесной

¹ См.: Постановление КС РФ от 29 сентября 2021 г. № 42-П (п. 3.2, абз. 3, 4).

² С изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022 г. // РГ. № 6. 12.01.2002.

³ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022 // РГ. № 211-212. 30.10.2001.

⁴ В ред. от 08.12.2020 // РГ. № 10. 18.01.1996.

кодекс РФ¹), водного законодательства (Водный кодекс РФ²), а также достаточно широкий массив других законодательных актов, как-то: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»³, Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁴, Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ и многие другие, прямо или косвенно относящиеся к экологической сфере⁶.

Третьим элементом категории экологического конституционализма является *конституционно-правовая практика реализации природоохранного законодательства и защиты экологии*. В данном случае речь идет, прежде всего, о судебной практике. В этом отношении принципиально важно обратить внимание на конкретные направления деятельности, судебные решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, судов общей и арбитражной юрисдикции (имея в виду, что этот вопрос заслуживает самостоятельного внимания).

Четвертый элемент экологического конституционализма – это мировоззренческая, образовательно-культурологическая его составляющая. В этой части принципиальное значение имеют поправки к Конституции 2020 года – статья 114, пункты «е.5» и «е.6». Именно эти положения впервые возвели на высший конституционный уровень проблемы формирования системы экологического образования граждан Российской Федерации, воспитания экологической культуры, равно как и проблемы сохранения уникального природного и биологического разнообразия страны, в чем закрепляется своего рода «экологический плюрализм» наряду с экономическим и политическим, формирование в обществе как сказано в пункте «е.5»

¹ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022 // РГ. № 277. 08.12.2006.

² В ред. от 01.05.2022 // РГ. № 121. 08.06.2006.

³ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021 // РГ. № 86. 04.05.1995.

⁴ В ред. от 01.05.2022 // РГ. № 232. 30.11.1995.

⁵ В ред. от 21.12.2021 // РГ. № 153. 15.07.2011.

⁶ Например, в главе 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022) // РГ. № 256. 31.12.2001.

ответственного отношения к животным и к природе в целом. Особое значение имеет в этой системе координат экологического конституционализма *экологическое образование*. Открытие в 2022 году на юридическом факультете Южного федерального университета новой магистерской программы – «*Природоохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство*» – имеет все предпосылки для того, чтоб внести свой вклад, а, возможно, и сказать новое слово в системе междисциплинарной подготовки специалистов соответствующего профиля на стыке юриспруденции, экологии, градостроительства, управления, ориентируясь при этом на требования времени и запросы рынка труда.

4. Каждый из отмеченных компонентов экологического конституционализма заслуживает специального исследования. Особое значение имеет, однако, в рамках профессионально-юридической ориентации, нормативно-правовой, в том числе конституционный, компонент природоохранной сферы. Это тем более важно иметь в виду, учитывая весьма проблемный характер развития эколого-правоохранительного законодательства как особой части экологического конституционализма. Очевидно, в частности, что сегодня российское эколого-природоохранное законодательство идет по пути отраслевого расчленения комплексной проблемы рационализации природопользования на отдельные отрасли законодательного регулирования. Теория и практика современного законодательства еще не выработали достаточно материала для теоретического обобщения всех факторов, создающих стройную концепцию рационального природопользования, как и определений рациональности, оптимальности, достаточности, устойчивости. В результате – состояние и тенденции развития эколого-природоохранного законодательства явно не адекватны реальным экологическим процессам, которые угрожают самому существованию современного общества, его институтов, а в конечном счете – всего человечества как биологического вида и социальной общности¹.

¹ См. более подробно: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014.

Более того, системные (точнее – бессистемные) характеристики эколого-природоохранного законодательства усугубляются еще одним обстоятельством, связанным с многообразием и полной неупорядоченностью самих форм нормативно-правовых актов, относящихся к соответствующей сфере правового регулирования, появлением недостаточно определенных с точки зрения как юридической природы, так и тематики, сфер регулирования так называемых политико-правовых актов в области экологии и природоохраны¹. К настоящему моменту можно наблюдать процесс активизации деятельности различных органов государственной власти по принятию самых разнообразных по тематике и сферам правового регулирования документов государственной экологической политики: стратегий, доктрин, прогнозов, основ государственной политики в той или иной области общественного развития. К этому можно добавить, что не всегда представляется возможным установить иерархию актов, посвященных определению политики в одной и той же области общественных отношений, но принятых различными органами государственной власти².

В этих условиях повышенный интерес представляют конституционные основы экологического развития, в том числе связанные с внесением поправок 2020 г. в Основной Закон России, которые призваны гарантировать следование заданным ориентирам экологически устойчивого развития. К таковым следует отнести новые положения ст. 114 Конституции РФ, согласно которым Правительство обеспечивает проведение единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды;

¹ См., например: Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Д.Б. Горохов и др.; отв. ред. Е.Л. Минина. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 328 с.; Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. 172 с.; Она же: Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142–151; Минина Е.Л., Шуплецова Ю.И. Лес и растительный мир: правовые проблемы разграничения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 1. С. 84–104.

² Краснов И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1. С. 164–177.

осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным; создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры. Эти конституционные положения явились основой внесенных изменений в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (п. 5 ст. 22 ФКЗ).

Возвращаясь же к проблематике экологического конституционализма, важно учитывать, что поиск решения этих, как и других эколого-природоохранных вопросов должен основываться на конституционно-правовых методологических подходах, на понимании того, что текущее (отраслевое, специальное законодательство в области экологии) представляет собой специальную, особенную часть экологического конституционализма, и в его основе лежит Конституция, предполагающая необходимость учета конституционно-правового регулирования природоресурсных отношений во всем их многообразии. Это подтверждается и *сравнительно-правовыми, компаративистскими аспектами экологического конституционализма*. Ограничимся в этом плане лишь отдельными зарисовками из зарубежного опыта как конституционно-правового регулирования, так и практики реализации экологического конституционализма, имея в виду, например, зарубежную практику создания специализированных экологических (природоохранных) судов.

Так, что касается опыта конституционного закрепления положений, соотносящихся с экологическим конституционализмом, примечателен факт регулирования данных отношений в конституциях некоторых стран уже в преамбулах основных законов, чем подчеркивается особая значимость этих вопросов. В частности, Конституция Кыргызской Республики 2021 г. в преамбуле закрепляет «Мы, народ Кыргызстана... исходя из заветов наших предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой...»¹. Схожее положение содержится в преамбуле Конституции Центрально-Африканской Республики

¹ URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.09.2022).

2015 г., в которой определено, что только гласное осуществление публичных дел делами и управление окружающей средой может обеспечить гармоничное, рациональное и устойчивое развитие. Учитывая ценностное, ориентирующее значение преамбулы для всей конституционной модели государства, такой подход представляется вполне обоснованным, задающим определенные ориентиры для дальнейшего регулирования экологических отношений как в самом конституционном тексте, так и в уточняющем законодательстве.

Также к особенностям и признанию повышенного значения конституционного закрепления экологических отношений следует отнести наличие специальных глав (разделов), посвященных проблемам и вопросам экологии и природопользования. Например, в Конституции Швейцарской конфедерации существует специальный раздел – «Окружающая среда и пространственное планирование»; Конституция Панама 1972 г. содержит специальные главы «Экологический режим», «Аграрный режим», регулирующие вопросы природопользования и землепользования. Кроме того, следует упомянуть Конституцию Малайзии, где в отдельной главе достаточно подробно урегулированы вопросы землепользования – ее резервирование, аренда, изъятие у собственников, использование и его пределы, а также создания специального органа – Национального земельного совета для выработки национальной политики по содействию и контролю над использованием земли в интересах разработки недр, развития сельского хозяйства, лесоводства и т.д.¹

Конечно, сам факт наличия или отсутствия отдельных структурных элементов, регулирующих вопросы экологии и природопользования, не обеспечивает большей степени гарантированности прав и свобод человека и гражданина в этой сфере. Тем не менее, актуализация проблем экологического развития и необходимость обеспечения баланса в сфере производственного, экономического развития и сохранения окружающей природной среды предполагает необходимость корректировки конституционного регулирования данной сферы обществен-

¹ См.: Боголюбов С.А. Сравнительный анализ положений о правах и обязанностях граждан в сфере природопользования по конституциям России и зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 3. С. 74.

ных отношений, что может проявляться в том числе в более детальном конституционном закреплении подобного рода вопросов.

Имеют место определенные особенности и в зарубежном конституционном закреплении прав и обязанностей человека в сфере экологии. Например, в конституционных актах Словении, Азербайджана, Молдовы и других стран закрепляется право на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением не только здоровью, но и имуществу человека.

Одновременно в Конституции Узбекистана предусматривается целый перечень обязанностей, вытекающих из экологических отношений: граждане обязаны бережно относиться к окружающей среде (ст. 50); использовать имущество, не причиняя ущерб экологической среде (ст. 54); рационально использовать природные ресурсы, которые являются общенациональным богатством и охраняются государством (ст. 55)¹. Вызывает интерес положение ст. 31 Конституции Армении, в соответствии с которой правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом². Выделяя некие специфические решения по регулированию прав и обязанностей в экологической сфере, обращает на себя внимание положение ст. 24 Конституции Греции, в которой установлено, что охрана природной и культурной окружающей среды является обязанностью государства. Государство обязуется принимать *специальные превентивные или репрессивные меры* для ее охраны.

Кроме того, на конституционном уровне определяются обязанности государства в культурной и образовательной сфере. Так, в Португалии государство для обеспечения права на окружающую здоровую среду в условиях устойчивого развития обязано повышать уровень образования по проблемам окружающей среды, воспитания уважения к ценностям окружающей среды. Такого рода полномочие перекликается с компетенцией Правительства РФ (о чем говорилось выше) по созданию условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

¹ URL: <https://lex.uz/docs/35869> (дата обращения: 15.09.2022).

² URL: https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf (дата обращения: 15.09.2022).

Немаловажным является и аспект разграничения полномочий (в особенности в федеративных государствах) в сфере экологии и природопользования. Так, в Конституции Швейцарской конфедерации в разделе «Окружающая среда и пространственное планирование» устанавливается компетенция Союза – издание предписаний об охране человека и окружающей его среды от вредных или обременительных воздействий; забота об экономном использовании, охране водных ресурсов, о воспрепятствовании их вредным воздействиям; издание предписаний для охраны животного, растительного мира, для сохранения их жизненного пространства в естественном многообразии и т.д.¹ Распределение полномочий в Конституции Австрийской Федерации осуществлено следующим образом: к ведению федерации отнесено установление общих принципов законодательства, а к ведению земель – конкретизирующее регулирование, а также исполнительная деятельность в сфере экологии и природопользования.

В соответствии с положениями Основного Закона ФРГ государство, сознавая ответственность перед будущими поколениями, защищает естественные основы жизни; федеральные земли также закрепили положение об обязанности сохранять естественные основы жизни как одну из целей государства. При этом федеральная власть участвует в выполнении землями их задач, если подобные задачи значимы для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий, в частности аграрной структуры, защиты береговой линии и т.д.²

Самостоятельным вопросом сравнительного исследования следует обозначить *функционирование специализированных органов публичной власти, имея в виду в первую очередь специализированные судебные органы в сфере экологии*. Причем практика функционирования подобных судов достаточно широко распространена в зарубежных странах. В системе ООН при реализации программы по

¹ Боголюбов С.А. Сравнительный анализ положений о правах и обязанностях граждан в сфере природопользования по конституциям России и зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 3. С. 80.

² Там же. С. 79.

окружающей среде сформированы рекомендации для национальных правопорядков в части формирования и функционирования специализированных органов в сфере природопользования и экологии¹. Применительно к данному вопросу отмечается два возможных направления: развитие системы административного и судебного правоприменения – создание экологических судов или экологических трибуналов².

С точки зрения функционирования судебной системы выделяется несколько моделей функционирования подобных судов: а) функционально и компетенционно самостоятельные суды: 1. собственно экологические суды (отдельный, полностью или в значительной степени независимый экологический суд) – например, экологический суд в Новой Зеландии, земельный и экологический суд в Австралии; 2. специализированные экологические суды по рассмотрению отдельных вопросов – к примеру, Водный суд провинции Валенсия (Испания) и Водный суд штата Монтана (США)³; б) суды, самостоятельные в принятии решений, но осуществляющие свою деятельность в рамках судов общей юрисдикции (например, экологическая коллегия в структуре Верховного Суда штата Вермонт (США); в) смешанные суды, которые могут функционировать как по первой или второй модели, так и включать в свой состав наряду со специалистами права специалистов в сфере экологии (Швеция, Чили); г) суды общей юрисдикции, которые рассматривают экологические вопросы в дополнение к своей общей компетенции, зачастую без каких-либо дополнительных профессиональных знаний и навыков (Филиппины, штат Гавайи).

С учетом значимости экологической проблематики для отечественной правовой системы, особенностей и размеров российского государства, обладающего обширными территориями в различных

¹ Декларация «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 25 сентября 2015 г. // URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf.

² URL: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf> (дата обращения 16.09.2022).

³ Бражник И.С. Экологические суды: некоторые вопросы истории и практики // Российский судья. 2021. № 9.

климатических зонах, на российских судьях лежит повышенная ответственность за охрану окружающей среды, в том числе в общемировом масштабе. В этой связи проблема профилизации судебных инстанций в сфере экологии вполне оправданна. При этом важным методологическим началом в решении данного вопроса является отсутствие идеальной модели его решения, так как органы судебной власти формируются и функционируют с учетом правовых, социокультурных и ценностных начал конкретного государства, что предопределяет необходимость поиска и выработки самостоятельного решения вопроса о необходимости и обоснованности функционирования специализированных судов в сфере экологии.

Специализированный природоохранный (экологический) суд в рамках системы судов общей юрисдикции, функционирующий с участием специалистов в сфере экологии, а также представителей научного сообщества, способного оказывать влияние на судебную практику посредством выступлений на заседаниях научно-консультативных советов, как представляется, позволил бы сформировать требуемый контекст в условиях стремительного обострения вызовов, связанных с проблемой сохранения окружающей среды.

Одной из важных проблем при решении соответствующих вопросов, в том числе на основе использования зарубежного опыта, является поиск баланса между экологическими и экономическими интересами. К сожалению, нередко за счет именно экологии субъекты малого, среднего предпринимательства, а порой и большого бизнеса пытаются увеличить свою прибыль, не считаясь с необходимостью сохранения природы и экологическими проблемами. Роль суда в разрешении таких проблем может быть ярко выражена такими показателями как то, что, например, в 2020 году судами удовлетворено 84 % всех требований об оспаривании нормативно-правовых актов в сфере градостроительства, 62 % требований об оспаривании решений и действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц по рассматриваемой проблематике, требования о возмещении экологического вреда была удовлетворены в 64 % случаях на общую сумму 152 млрд. долларов.

Не менее, а, возможно, и более острая проблема – это экологические преступления. В 2020 году, например, за их совершение судами

общей юрисдикции было осуждено около 5300 человек, но 47 % приговоров по данным делам вынесены за незаконную рубку лесных насаждений, 42 % – за незаконную добычу водных биологических ресурсов. А это означает то, что очень многие другие экологические преступления, не менее общественно опасные, совершение которых влечет не менее тяжелые последствия, к сожалению, не получают своего судебного завершения, а порой дело не доходит даже до возбуждения уголовных дел.

Также показательной является статистика административной ответственности за экологические правонарушения, например, связанная с тем, что ежегодно возбуждается около 3000 дел о возмещении ущерба за нарушение природоохранного законодательства. Ежегодно к административной ответственности привлекается примерно 52 000 лиц, включая 8000 организаций и 4000 должностных лиц. Что касается других показателей правоприменительной деятельности в экологической сфере, то, например, только Верховный Суд РФ в лице своего Пленума как руководящего органа более 50 раз рассматривал важнейшие дела, касающиеся защиты окружающей среды. Правовые позиции по экологической тематике содержатся более чем в 150 постановлениях Президиума Верховного Суда РФ¹.

Состоявшийся III Донской форум судебного конституционализма станет, хочется надеяться, важным стимулом дальнейших научных исследований экологической проблематики, активизации деятельности государственных и муниципальных органов, институтов гражданского общества в природоохранной сфере.

¹ См. Выступление Председателя Верховного суда РФ Вячеслава Лебедева на Всемирной судейской конференции по вопросам окружающей среды, организованной Верховным народным судом КНР и Программой ООН по окружающей среде (UNEP) [Электронный ресурс] // URL: https://www.vsr.ru/press_center/mass_media/30054



Киреев Валерий Витальевич

старший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук, доцент
kireevvv@is74.ru

ПРОБЛЕМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И РИСКОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Для того чтобы конституционное право, которое менее динамично, чем стремительно развивающиеся общественные отношения, эффективно воздействовало на них, необходимо научное прогнозирование такого воздействия, исследование сложных конституционно-правовых и иных явлений и процессов. Естественно, что своеобразной отправной точкой для такого рода анализа выступает определенная ценностная основа, при этом, согласно ст. 2 Конституции РФ¹, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. И речь идет не об абстрактном понятии, а о реальных людях, которые для достойной жизни нуждаются в тонком балансе удовлетворения своих экономических и экологических потребностей, обеспечение разумного сочетание которых сегодня является актуальной задачей для наших общества и государства. Решение этой задачи лежит в различных плоскостях, но при этом необходимым является правовой аспект.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 03.09.2022).

Закономерно, что Конституция РФ, являясь основополагающим актом, оказывает особое воздействие на отношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, нацелена на их гармонизацию посредством взаимодействия норм, относящихся к различным ее главам. В рассматриваемой сфере положения Конституции РФ охватывают основы конституционного строя (ст. 6, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории); права и обязанности человека и гражданина (ст. 36 закрепляющую положение о том, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц), (ст. 42, выражающую право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, причем, согласно ст. 58, этому праву корреспондирует обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам); федеративное устройство (согласно п. «е» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования), ст. 72 определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры); полномочия и организация деятельности федеральных органов власти (так, ст. 114 устанавливает, что Правительство РФ обеспечивает

проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в том числе, в области охраны окружающей среды; создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры). Наличие указанных выше конституционных положений позволяет, с одной стороны, говорить о существовании соответствующих целевых системных связей между ними, а с другой – предполагать, что эффективность воздействия Конституции РФ на общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов зависит от действия сложных конституционно-правовых механизмов, охватывающих конституционные ценности и приоритеты, реализацию полномочий органов публичной власти, правовую политику современной России в целом, а также идеологические аспекты.

Изучение сложной конституционно-правовой материи в целях определения результативности и рисков экологического конституционализма современной России немислимо без соответствующего инструмента познания, которым выступают представления о конституционализме, концепции, сформированные в этой весьма непростой для исследования сфере. Отечественный конституционализм, отражая уникальные особенности нашего конституционного развития, охватывая, по меньшей мере, идейную, нормативную правовую и практическую составляющие, имеет много граней. Соответственно, развиваются и воззрения, их отражающие, в том числе и концепция экологического конституционализма. Н.С. Бондарь обоснованно отмечает, что, в обобщенном плане, концепция экологического конституционализма сводится, *во-первых*, к *новой конституционной модели экологической безопасности личности и общества*; *во-вторых*, впервые на конституционный уровень возведено требование к государству *по созданию условий для развития системы экологического образования граждан* (п. «е. 6») ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), *в-третьих*, конституционная поправка, ориентирующая государство на *создание условий для воспитания, формирования экологической культуры* (п. «е. 6») ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) представляет собой некий итоговый, интегральный уровень конституционно-правового регулирования экологических

отношений с ориентацией на восприятие экологической культуры в качестве важной составляющей конституционной культуры, формы проявления современного конституционного мировоззрения¹. Следует отметить, что это концепция обладает высокой динамикой и высокая потребность в ее развитии пропорциональна масштабу и содержанию экологических потребностей российского общества, она неразрывно связана и с развитием научных представлений о процессах конституционализации, которые представлены в сфере экологического права. Исследуя проблематику экологической конституции и качества жизни, И.А. Умнова справедливо обращает внимание на то, что конституционализация широкого круга норм экологического права – один из ответов на глобализацию экологического кризиса, а также попытка защитить качество жизни человека и социумов². Таким образом, в рассматриваемой сфере протекают многообразные правовые процессы, нуждающиеся в особом внимании исследователей, исходя из теоретических посылок, характеризующих сущность экологического конституционализма.

Думается, современный экологический конституционализм, обладает таким свойством как результативность. Это свойство присуще всем упорядоченным явлениям и процессам. Если под результативностью понимать степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов, то, применительно к экологическому конституционализму, это будет означать степень реализации тех целей, приоритетов, ценностей, которые закреплены в нашей Конституции, как документе, имеющем, в том числе программный характер. Иными словами, речь идет о достижении тех социально значимых конституционных целей, ко-

¹ Бондарь Н.С. Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранительный, экологический... // Спутник высшей школы. Межвузовский научный журнал. 2022. №2 (7). С. 8–9; Его же: Экономический конституционализм – новая категория современной юриспруденции: концептуальные, практико-прикладные замечания // Спутник высшей школы. Межвузовский научный журнал. 2022. № 5(10). С. 4–23.

² Умнова И.А. Экологическая конституция в механизме правового обеспечения качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты: сборник научных трудов Центра социальных научно-информационных исследований ИПГ РАН. Серия «Правоведение» / отв. ред. Е.В. Алферова, О.Л. Дубовик. М., 2011. С. 9.

торые, в конечном счете, отражаются на высшей ценности, т.е. человеке, его правах и свободах.

Формирование практически значимых представлений о степени результативности экологического конституционализма и достижение соответствующего качества возможно, в том числе, посредством управления рисками, возникающими и существующими в рассматриваемой сфере. Как многомерность, так и неоднозначность понятия риска являются аксиоматичными. Вместе с тем, нередко, риск рассматривается не с позиций соотношения благоприятных и неблагоприятных последствий решений, принятых в условиях неопределенности, а в более узком смысле – как вероятность наступления только негативных последствий. Кстати, именно с этих позиций определяется экологический риск как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера¹. О.В. Воронцова справедливо отмечает, что экологический риск как вероятность понесения субъектами правоотношений негативных последствий отчасти связан с дефектами экологического права². Анализируя ключевые отличия экологических и эколого-правовых рисков, Н.В. Кичигин обоснованно акцентирует внимание на том, что юридические риски в целом и эколого-правовые риски в частности подразумевают исключительно правовой характер негативных последствий. Кроме того, непременным условием возникновения такого риска является наличие нормы права. Таким образом, говоря об эколого-правовом риске, мы подразумеваем наличие правовой материи, внутри которой риск образуется, существует, изменяется и прекращает свое существование, причем экологические риски могут выступать в качестве источников эколого-правовых рисков³. С учетом указанных теоре-

¹ См. ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² Воронцова О.В. Экологические риски в праве (на примере института общественного экологического контроля) // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 443.

³ Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 148.

тических положений, с конституционно-правовых позиций, можно попытаться выстроить следующую иерархию рисков на основе перехода от общего к частному: 1) конституционно-правовые риски; 2) конституционно-правовые экологические риски.

Следует отметить, что сегодня, в отечественном правоведении активно развивается то направление, которое нередко именуется правовой рискологией. Соответственно, в нашем отраслевом преломлении, совершенствуются представления о конституционно-правовых рисках, нарабатывается инструментарий, позволяющий осуществлять управление ими. Видимо наступил тот момент, когда соответствующие профильные исследования могут быть распространены и на сферу экологического конституционализма. Более того, эти исследования могут быть более эффективными по сравнению с другими областями конституционно-правового познания, исходя из наличия: 1) широкого круга лиц, заинтересованных в них (это и органы публичной власти, различные общественные объединения, представители научного сообщества, граждане); 2) большого правового массива, а также статистических и других фактических данных, характеризующих правовые и иные явления, а также процессы, имеющие место в сфере охраны окружающей среды, особенности регулятивного воздействия на нее правовых норм различной отраслевой принадлежности, и, прежде всего, норм конституционного права.

Если признать существование идейной, нормативной правовой и практической составляющих экологического конституционализма, то, исходя из этого элементного состава, можно попытаться определить перечень наиболее актуальных проблем, свойственных соответствующим сферам. Конечно, эта проблематика требует объемных и детальных исследований и в данной работе может быть изложена только тезисно.

Прежде всего, к числу наиболее актуальных можно проблем можно отнести задачу развития экологического конституционализма в условиях существующей международной обстановки и возникновения новых рисков, свойственных российскому конституционализму в целом. В значительной степени это связано с непрекращающимися попытками так называемого сдерживания России со стороны США

и их союзников. Причем, откровенно враждебные действия этих субъектов обусловлены далеко не благими экологическими целями. Так, например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. N 400,¹ устанавливает, что повышенное внимание мирового сообщества к проблемам изменения климата и сохранения благоприятной окружающей среды используется в качестве предлога для ограничения доступа российских компаний к экспортным рынкам, сдерживания развития российской промышленности, установления контроля над транспортными маршрутами, воспрепятствования освоению Россией Арктики.

Современная международная обстановка оказывает влияние и на развитие идейно-философской основы экологического конституционализма, в том числе обостряет борьбу за идейное лидерство в экологической сфере. Так, существует негативный фактор, который побуждает к активизации действий по развитию идейной основы экологического конституционализма современной России. Этот фактор выступает в виде осознанно дестабилизирующих, исходящих извне псевдоэкологических идей, которые выражаются в информационном пространстве и направлены, собственно, не на улучшение состояния окружающей среды, а на политическую и экономическую дестабилизацию нашей страны. Поэтому своевременными являются новейшие изменения Конституции РФ, направленные на минимизацию неблагоприятных последствий таких рисков, экологическое, образование, воспитание, формирование экологической культуры. Как раз степень воплощения этих положений в жизнь, проблемы их реализации могут быть оценены с позиций ретроспективных, текущих и перспективных конституционно-правовых экологических рисков, с учетом того, что достижение таких целей является долгосрочным процессом. Конституционно-экологические идеи нужно анализировать и с позиций рисков, их фундаментального влияния на политическую систему общества, стабильности развития России и, соответственно, реализовывать такие

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

идеи и технологии, которые могут вытеснить из информационного пространства деструктивную составляющую. У нашей Конституции есть идеологическая функция. Можно предположить, что в составе этой функции существует эколого-идеологическая подфункция, которая нуждается в определении ее содержания и эффективности. В определенной степени эта эффективность зависит и от динамики выражения доформализованных идей конституционализма в нормах Конституции РФ, развития нормативной правовой основы экологического конституционализма.

Обращение к нормативной составляющей экологического конституционализма дает основание полагать, что речь идет о взаимодействии норм, образующих многомерный комплекс установлений. Даже на уровне Конституции РФ эти нормы отличаются многообразием и охватывают: ценностные аспекты, подход к земле и другим природным ресурсам, которые используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, отношения собственности в рассматриваемой сфере, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, перечень и механизмы реализации соответствующих полномочий органов публичной власти и, в особенности, Правительства РФ. Достаточно ли этих норм? Можно сколько угодно спорить по поводу того, могут ли существовать пробелы в тексте Конституции РФ, в том числе и в анализируемой области. В равной степени можно вести нескончаемые дискуссии по поводу реформирования Конституции РФ. Необходимость и полезность такого рода дискуссий трудно отрицать. Однако конъюнктурные изменения Конституции РФ, с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития России, способны генерировать нестабильность правовой и других систем общества в период, когда мы особенно нуждаемся в стабильности. В равной степени к неблагоприятным последствиям может привести и отказ от изменения Конституции РФ в тех условиях, когда они способны усилить наши общество и государство, обеспечить развитие конституционно-правовых механизмов, ценностей, приоритетов. И здесь мы сталкиваемся с конституционными правотвор-

ческими рисками, приемлемость которых нуждается в оценке, по меньшей мере, с экологических позиций.

Бесспорным является вывод О.В. Цепкина о том, что конституционные изменения 2020 года подняли вопрос экологии на самый высокий уровень правового регулирования¹. Вопрос состоит в том, исчерпают ли новейшие изменения Конституции РФ всю нормативную правовую проблематику развития экологического конституционализма. Вместе с тем, риски реформирования Конституции РФ в существующих условиях весьма высоки и здесь необходимо взвешивать, что несет наибольшую угрозу – реформирование Конституции РФ, или отказ от обновления положений Конституции РФ в ее экологической составляющей, что может явиться сдерживающим фактором для нашего устойчивого развития.

Дополнительную проблемную сферу экологического конституционализма формируют и особенности экологического права. Эта отрасль, в которой конкретизируются соответствующие положения Конституции РФ, является относительно молодой комплексной отраслью права. Представляется, что в ней определение оптимального соотношения публично-правовых и частно-правовых еще не завершено. Ф.М. Тюльпанов обоснованно указывает на то, что экологическое право является частью социальной экологии и формировалось на основе естественных, технических и общественных наук, учитывая процессы и возможности их развития, степень воздействия на окружающую среду². Такие особенности экологического права способны влиять и на процесс конституционализации норм этой отрасли. Конституция РФ, воздействующая на фундаментальные отношения, охватывающие экологические, экономические и

¹ См.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы обеспечения экологической безопасности, развития экологического образования и экологической культуры в свете конституционных поправок 2020 года» (совместно с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и Комитетом Совета Федерации по науке, образованию и культуре) 2 декабря 2021 года // [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/xZVao2dfrwVh8Fka5THaZEa7tku5McSt.pdf> (дата обращения: 27.07.2022).

² Тюльпанов Ф.М. Правовые проблемы экологического права. // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2020. № 1. С. 28.

другие грани нашего бытия также характеризуется многообразным взаимодействием норм. Поэтому перед конституционно-правовой наукой всегда стоит весьма непростая задача по прогнозированию развития конституционных положений в соответствующем текущем законодательстве, в том числе и нормативных правовых актах, принимаемых субъектами Российской Федерации.

Проблемы видятся и в практической составляющей экологического конституционализма. Она заключается в реализации Конституции РФ, с учетом ее последних изменений, воплощении в жизнь ее экологических положений. Необходимо обратить внимание на правореализационные риски, сопряженные, прежде всего, с реализацией полномочий органов публичной власти, а также тех конституционных прав и свобод, осуществление которых может быть связано не только с экологическими интересами граждан. Такие риски могут иметь как разноотраслевой, так и межотраслевой характер. М.М. Бринчук справедливо делает обладающий высокой методологической ценностью вывод о том, что интересы экологического благополучия как публичные интересы, в концентрированном виде закрепленные в Конституции РФ, служат правообразующим, системообразующим фактором не только для экологического права, но и других отраслей в тех случаях, когда регулируемые иным законодательством общественные отношения затрагивают общественные экологические потребности и интересы, т.е. когда экологические отношения в определенном сегменте пересекаются с конституционными, административными, гражданскими, уголовными и др. отношениями.¹ Поэтому управление правореализационными рисками, свойственными экологическому конституционализму, может вызвать необходимость анализа особенностей реализации норм, представляющих собой сложный правовой массив.

Следует обратить внимание и на социальную результативность экологического конституционализма. Думается, что определение критериев результативности нормативной составляющей экологического конституционализма можно отнести к перспективам развития этой концепции, возможно, предполагающее конвергенцию

¹ Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе // Астраханский вестник экологического образования. 2013. № 1(23). С. 13.

различных отраслей научного познания. Это прямо связано с и с эффективностью норм конституционного права. С.А. Курочкин обоснованно отмечает, что социальный эффект действия правовых норм непременно должен включаться в состав общих результатов их реализации, обязательно приниматься во внимание при оценке эффективности, измерении ее уровня. Социальный компонент эффективности воздействия права определяется полной реализацией его социальных целей, достижением социально значимого, позитивного результата правового воздействия.¹ Поэтому естественно, что результативность экологического конституционализма неразрывно связана с эффективностью его правовой составляющей, проявляющейся в реализации интересов граждан, общества, государства как социальных ценностей и целей экологического конституционализма.

Представляется, что исходя из указанных теоретических предпосылок уже сейчас можно, как в научном, так и в сугубо прикладном аспектах, попытаться развить основу управления конституционно-правовыми экологическими рисками. Для этого, посредством взаимодействия органов публичной власти, научного сообщества, общественности, на любой экспертной площадке, можно попробовать произвести идентификацию конституционно-правовых экологических рисков, для начала коротко описать их, оценить эти риски, в том числе с позиций их приемлемости, определить меры по минимизации неблагоприятных последствий таких рисков.

Конечно, это потребует дополнительных научных исследований в целях определения методик идентификации и оценки рисков, на основе подходов, применяемых в общей теории рисков, причем, возможно, с применением математических методов обработки информации, а также исходя из проблематики накопления конституционно-правовых экологических рисков, в их ретроспективной, текущей и перспективной составляющих. Своеобразным начальным этапом может стать решение и менее амбициозной задачи, состоящей в попытке идентифицировать и оценить конституционно-

¹ Курочкин С.А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 75.

правовые экологические риски посредством формализованной оценки экспертами в виде проведения научно-практического мероприятия.

Преимущества указанного подхода заключаются в том, что перед нашим взором могут предстать не разрозненные результаты весьма значимых многообразных исследований проблем и путей их решения, а своеобразная матрица конституционно-правовых экологических рисков, выражающая обобщенное мнение уважаемых экспертов и определяющая способы минимизации неблагоприятных последствий рискованных решений. Можно попробовать разработать, а также апробировать такие методики применительно к какому – либо одному правотворческому или правореализационному конституционно-правовому экологическому риску на уровне субъекта Российской Федерации.

Думается, что результаты таких действий будут полезны всем, и, прежде всего, представителям органов государственной власти и местного самоуправления, на которых лежит нелегкая ноша принятия решений в условиях неопределенности.



Ревнов Борис Александрович

Советник Управления конституционных основ публичного права
Конституционного Суда
Российской Федерации,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Юридического института
(г. Санкт-Петербург),
кандидат юридических наук,
Akziz07@yandex.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Конституция Российской Федерации устанавливает право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением¹. Корреспондирует данному праву и обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам².

Названное конституционное право, в том числе в аспекте обеспечения его исполнения, не единожды становилось предметом исследования Конституционного Суда Российской Федерации в процессе обеспечения защиты прав и свобод в ходе конституционного судопроизводства: за последние пять лет (с 1 января 2018 года) вопросам регулирувания природных ресурсов и охраны окружающей природ-

¹ См.: ст. 42 Конституции Российской Федерации / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года.

² См.: ст. 58. Там же.

ной среды в той или иной степени посвящено порядка пятиста решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Несмотря на достаточно специализированный аспект изучения, на примере рассмотрения природоохранных норм порой Конституционным Судом Российской Федерации разрешались более глобальные проблемы, связанные с законодательным регулированием. Так, в частности в Постановлении от 29 сентября 2021 года № 42-П по делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона¹ «О гидрометеорологической службе», пунктов 3, 4 и 5 Положения² об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Валмакс», посвященного вопросам обязанности субъектов предпринимательской деятельности заключать с уполномоченными органами договоры на предоставление на платной основе прогнозов неблагоприятных метеорологических условий, как раз и была затронута более глобальная проблема: баланс конституционных ценностей как критерий оценки конституционности.

Основанием конституционно-судебного контроля выступила неопределенность оспоренного регулирования, не устанавливающего ясных критериев для возложения на хозяйствующий субъект обязанности заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов неблагоприятных метеорологических условий. Данная неопределенность не позволяла хозяйствующим субъектам однозначно ориентироваться на получение бесплатной информации общего назначения о неблагоприятных метеорологических условиях или на необходимость заключения договора о получении соответствующей специализированной информации за плату. Она также созда-

¹ См.: Федеральный закон от 19 июля 1998 года № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // Российская газета. № 143. 30 июля 1998 года.

² См.: Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1425) // Российская газета. № 232. 2 декабря 1997 года.

вала опасность ущемления права хозяйствующих субъектов на свободное использование своего имущества для предпринимательской деятельности, поскольку допускала произвольное возложение на них государственными органами обязанности заключить договор о возмездном получении информации, доступной бесплатно неопределенному кругу лиц.

Оспоренные нормы были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они в силу неоднозначности своего нормативного содержания не позволяют определить критерии, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена такая обязанность.

При этом, принимая подобное решение, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что оправданные публичные цели, которые преследует государство, во всяком случае, не должны приводить к неправомерному ограничению свободы предпринимательской деятельности и препятствовать ее осуществлению. Вместе с тем, как было подчеркнуто Конституционным Судом Российской Федерации, соответствующий вывод не ставит под сомнение допустимость разумных и соразмерных публично-правовых требований, связанных с охраной атмосферного воздуха от вредного воздействия в виде выбросов загрязняющих веществ, не освобождает от исполнения конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и, следовательно, от обязанностей по учету выбросов и принятию мер, направленных на их сокращение в периоды неблагоприятных метеорологических условий. Поэтому с хозяйствующих субъектов не снимается обязанность, действуя разумно и осмотрительно, получать такие прогнозы из имеющихся источников, в том числе на основе ранее заключенных с этой целью договоров¹, при том, что

¹ См.: п. 2.2.1. Информации Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2021 года) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects2021.pdf> [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года. С. 125–126.

само по себе отсутствие подобных договоров не должно влечь применения негативных последствий – влияние указанной, предельно конкретной правовой позиции на правоприменительную практику сложно переоценить.

Следует отметить, что хотя Конституционный Суд Российской Федерации и установил временный порядок исполнения постановления, так как он распространяется лишь на действующие отношения по получению за плату прогнозов о неблагоприятных метеорологических условиях, возможность непосредственной правоприменительной реализации решения без внесения изменений в нормативное регулирование отсутствует.

Одним из вариантов исполнения данного решения является внесение в оспоренное регулирование дополнений, устанавливающих критерии, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов неблагоприятных метеорологических условий. Такие дополнения в том числе должны уточнять содержание понятий специализированной информации о состоянии окружающей среды и ее загрязнении (предоставляемой за плату) и информации общего назначения (предоставляемой бесплатно).

На данный момент подготовлены сразу 3 проекта постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на реализацию указанного Постановления: одним¹ из них предлагается внести

¹ См.: Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npa=127100> (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/01/04-22/00127100) [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года.

изменения в Правила размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения; двумя другими¹ предлагается утвердить перечень информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, ее вид, периодичность и место размещения.

Не меньшей важностью обладает и проблема соразмерности, пределов ограничения прав и свобод. Применительно к вопросам охраны окружающей среды, Конституционный Суд Российской Федерации затронул данную проблематику в Постановлении² от 21 апреля 2020 года № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации³ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Горизонт».

Основания конституционно-судебного контроля стала пробельность оспоренного регулирования, выраженная в отсутствии по-

¹ См.: Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О представлении информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npa=127097> (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/01/04-22/00127097) [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года; Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О перечне информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, ее вид, периодичность и место размещения» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects#npa=122070> (подготовлен Минприроды России, ID проекта 02/07/10-21/00122070) [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2020 года № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Горизонт» // Российская газета. № 98. 8 мая 2020 года.

³ См.: ст. 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Российская газета. № 277. 8 декабря 2006 года.

ложений, устанавливающих основания для исключения сведений об арендаторах из реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (например, по истечении определенного времени после включения их в данный реестр).

В отсутствие таких положений эта мера (обеспечительно-предупредительная по своему характеру) фактически становилась бессрочной, в отличие от аналогичных мер по учету сведений о субъектах экономической деятельности, ранее нарушавших в различных сферах правового регулирования договорные обязательства или требования действующего законодательства.

Тем самым оспоренное регулирование не согласовывалось с фундаментальными правовыми принципами, из которых вытекает необходимость обеспечения государством разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем, чтобы поддерживался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

В названном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации повторил ранее неоднократно выраженную правовую позицию о том, что ограничения свободы экономической деятельности могут быть введены федеральным законом, если только они оправданы целями защиты конституционно значимых ценностей, отвечают требованиям объективной необходимости, разумности и соразмерности, носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционных прав.

В силу этого включение в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений сведений об арендаторах, с которыми договоры аренды лесных участков расторгнуты досрочно судом по требованию арендодателя, когда арендатор более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату¹, в системе действующего правового регулирования, не устанавливающего предельный срок сохранения таких сведений в реестре, не исключает превращения этой обеспечительно-предупредительной меры в инструмент подавления

¹ См.: п. 3 ч. 1 ст. 619 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 29 января 1996 года. № 5. Ст. 410.

экономической самостоятельности и инициативы, сопряженный с избыточным ограничением свободы предпринимательства, а потому противоречит общеправовому принципу справедливости¹.

Оспоренная норма была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой предусмотренное ею включение данной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений влечет бессрочное ограничение прав указанных субъектов в сфере хозяйственного лесопользования, в том числе права заключать договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Во исполнение названного Постановления был принят Федеральный закон от 9 марта 2021 года № 35-ФЗ «О внесении изменений в статьи 80 и 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации», согласно которому уполномоченный орган исключает из соответствующего реестра информацию об арендаторах и покупателях по истечении двух лет с даты ее включения в реестр или по решению суда. При это действие данного положения распространено и на правоотношения, возникшие до дня вступления данного Федерального закона в силу². Таким образом, названная обеспечительно-предупредительная по своему характеру мера перестала носить бессрочный характер, сняв тем самым вопросы о соразмерности и пределах допустимости подобного регулирования в исследуемых аспектах.

Предметом конституционного нормоконтроля достаточно часто выступают положения административно-деликтного законодательства, которыми в том числе регулируется ответственность за правонарушения, совершаемые при осуществлении предпринима-

¹ См.: п. 1.5.2. Информации Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2021 года) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects2021.pdf> [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года. С. 90–91.

² См.: Федеральный закон от 9 марта 2021 года № 35-ФЗ «О внесении изменений в статьи 80 и 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 52. 12 марта 2021 года.

тельской деятельности, в частности, связанные с использованием земельных участков не по целевому назначению

Постановлением¹ от 14 ноября 2019 года № 35-П по делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации² и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку конституционности оспариваемых норм.

Оспоренные положения были истолкованы на практике как допускающие привлечение собственника земельного участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства, и расположенного на данном участке жилого помещения к административной ответственности за использование данного земельного участка не по целевому назначению в случае, когда расположенное на нем жилое помещение использовалось для удовлетворения религиозных потребностей (проведения богослужений, регистрации религиозной организации в качестве юридического лица), без рассмотрения вопроса о том, привело ли данное использование к изменению предназначения жилого помещения (трансформации его в культовое сооружение или административное (служебное) помещение религиозной организации) и реальному использованию земельного участка вопреки его целевому назначению.

При проверке по обращению заявителя – собственника земельного участка конституционности указанных положений Земельного кодекса Российской Федерации и КоАП Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что принцип

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 года № 35-П по делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2019. № 6.

² См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 29 октября 2001 года. № 44. Ст. 4147.

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. № 256. 31 декабря 2001 года.

деления земель по целевому назначению на категории, от принадлежности к которым зависит правовой режим земель, т.е. их разрешенное использование в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, обеспечивает природоохранные требования. Использование земельных участков по их целевому назначению, являясь по своей природе определенным ограничением свободы владения, пользования и распоряжения имуществом, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обусловлено прежде всего публичными интересами и особенностью земли как природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды. С учетом данных подходов была разрешена коллизия между конституционно гарантированной свободой вероисповедания и законодательными ограничениями, обусловленными правовым режимом земельных участков.

Исходя из предназначения жилья удовлетворять не только материальные потребности граждан, но и их духовные нужды, Конституционный Суд Российской Федерации обосновал вывод, что в находящемся на земельном участке для ведения личного подсобного хозяйства жилом доме могут беспрепятственно совершаться религиозные обряды и церемонии. Вместе с тем собственники жилых домов обязаны соблюдать требования по целевому использованию земельных участков и жилых помещений: недопустимым является такое использование помещения, при котором оно, утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового или административного (служебного) помещения религиозной организации, подлежащего размещению на земельных участках с иным видом разрешенного использования; при проведении богослужений в жилых помещениях и домах не должны нарушаться права и законные интересы других лиц, а также правила пользования жилыми помещениями¹.

¹ См.: п. 3.2 Информации «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2020 года) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Информация%202020.pdf> [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года. С. 83–84.

В дальнейшем данная правовая позиция была распространена и на ситуацию привлечения к административной ответственности, предусмотренной за использование земельного участка не по целевому назначению, собственника земельного участка с видом разрешенного использования – «в целях эксплуатации административного здания» и расположенного на нем административного здания, если такой собственник предоставил религиозной организации возможность осуществлять в указанном здании богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать его адрес в качестве адреса религиозной организации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 года № 3-О)¹.

По итогам проверки нормы, обязывающей собственников земельных участков, включая земли населенных пунктов, использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением, Конституционный Суд Российской Федерации гармонизовал реализацию конституционно закрепленных свободы совести и права собственности, разрешив тем самым находящуюся на стыке административного, земельного, гражданского права проблему² и признав названным Постановлением оспоренные положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они не предполагают привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, собственни-

¹ См.: п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 года № 3-О по жалобе Централизованной религиозной организации «Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 2 статьи 7 и абзацем вторым статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. № 2.

² См.: п. 2.2.1 Информации Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2021 года) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects2021.pdf> [Электронный ресурс] дата обращения 23 сентября 2022 года. С. 132–133.

ка земельного участка и расположенного на нем жилого помещения (жилого дома) в указанных обстоятельствах. Вместе с тем данные законоположения не исключают возможности привлечения к административной ответственности, предусмотренной за использование земельного участка не по целевому назначению, в случае, если жилое помещение (жилой дом) используется религиозной организацией таким образом, при котором, фактически утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового помещения либо административного (служебного) помещения религиозной организации.

Данное Постановление, в купе с дополняющей его правовой позицией, содержащейся в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 года № 3-О, среди прочего является одним из классических примеров того, когда выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл подлежит учету правоприменительными органами при решении вопроса о привлечении к административной ответственности и для исполнения Постановления не требуется принятия какого-либо дополнительного нормативного правового акта.

Однако, спустя менее чем год, Конституционный Суд Российской Федерации вновь обращается к проблеме нарушения правил землепользования: Постановлением¹ от 16 октября 2020 года № 42-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой Конституционный Суд дал оценку конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Оспоренные положения КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с положениями действующего законодательства, устанавливающими порядок и условия разрешенного целевого использования земельных участков, могли быть обоснованно истолкованы различным образом (при этом варианты истолкования не вступали в противоречие с Конституцией Российской Федерации) при решении вопроса о

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 года № 42-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой // Российская газета. № 243. 28 октября 2020 года.

наличии у собственника (правообладателя) земельного участка обязанности вносить в Единый государственный реестр недвижимости сведения о самостоятельно избранном вспомогательном виде разрешенного использования земельного участка. При этом в зависимости от разрешения этого вопроса собственник (правообладатель) земельного участка мог подлежать административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

Выявленная Конституционным Судом Российской Федерации неопределенность правового регулирования допускала возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создавала предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, что приводило к ослаблению гарантий защиты конституционных прав и свобод.

На этот раз Конституционный Суд Российской Федерации признал указанное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Конституционный Суд Российской Федерации также установил, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений собственники (правообладатели) земельных участков не могут быть принуждены к внесению каких-либо сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае, когда они в дополнение к основному виду разрешенного использования принадлежащих им земельных участков самостоятельно выбирают вспомогательный вид их разрешенного использования.

Во исполнение названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации был принят Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 493-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

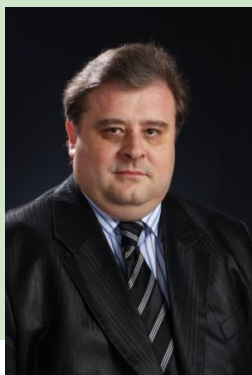
В целях устранения указанной правовой неопределенности, влияющей в том числе на правоприменительную практику при привлечении правообладателей земельных участков к административной ответственности, в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» были внесены изменения, устанавливающие прозрачные правила, предусматривающие необходимость внесения в ЕГРН сведений о видах разрешенного использования, в соответствии с которыми в отношении земельного участка в соответствии с федеральным законом могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного использования. Любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о градостроительной деятельности. Правообладателем земельного участка по правилам, предусмотренным федеральным законом, может быть получено разрешение на условно разрешенный вид разрешенного использования.

Основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости. Внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка не требуется¹.

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 30 декабря 2021 года № 493-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. № 2. 11 января 2022 года.

Таким образом, для раскрытия различных граней одной, простой с виду нормы КоАП Российской Федерации, потребовалось, по меньшей мере, три подробных решения Конституционного Суда Российской Федерации, одним из которых был выявлен аспект конституционно-правового смысла нормы, другим этот смысл был фактически дополнен через распространение посредством правовой позиции на смежное регулирование, а третьим норма была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Приведенные выше судебные решения, как раскрывающие те или иные аспекты более глобальных, межотраслевых проблем, так и решающие достаточно специализированные вопросы, связанные с землепользованием, а также последовавшие за ними изменения правового регулирования – лишь некоторые примеры влияния деятельности Конституционного Суда Российской Федерации на природоохранное законодательство. Указанное в начале выступления количество судебных решений, как-либо затрагивающих вопросы регулирования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды свидетельствует о регулярности разрешения Конституционным Судом Российской Федерации названных вопросов в целях защиты прав и свобод.



Галов Владимир Викторович

судья Пятнадцатого арбитражного
апелляционного суда в отставке,
кандидат юридических наук,
vgalov@mail.ru

ПРАВО ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В АКТАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 9 Конституции Российской Федерации устанавливает:
«1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

Указанная конституционная норма явилась основой для принятия соответствующих федеральных законов, реализующих ее в отраслевом законодательстве. Термин «публичная собственность» традиционно употребляется для обозначения в гражданском праве собственности публично-правовых образований – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Вместе с тем следует отметить, что указанный термин имеет разное смысловое значение в гражданском праве и в конституционном праве (принцип системного толкования нормы права), что следует учитывать при толковании нормы права в практической деятельности. В качестве примера можно привести разное значение термина

«гражданин» в гражданском праве (любое физическое лицо, независимо от наличия или отсутствия гражданства России. Изъятия из национального правового режима для иностранных граждан и апатридов должны быть специально предусмотрены законом – пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации) и в конституционном праве (Конституция Российской Федерации именуется гражданином только граждан России, для обозначения прав человека (физического лица), независимо от наличия гражданства России, используется термин «каждый»).

Отметим, что природные ресурсы в силу их двойственного характера как основы жизни и деятельности народа и как объекты права собственности имеют свою специфику правового регулирования. Общее правило, закрепленное в пункте 3 статьи 129 ГК РФ, устанавливает: «Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах».

Таким образом, гражданское законодательство исходит из того, что вовлечение в гражданский оборот природных ресурсов подчинено специальным законам.

Из существующих природных ресурсов наибольшее вовлечение в гражданский оборот получила земля (в виде сформированных земельных участков). Вместе с тем иные виды природных ресурсов в значительной степени ограничены в обороте, поскольку нормативно установлена принадлежность их Российской Федерации. Так, в силу статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты находятся в федеральной собственности (кроме прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в муниципальной и частной собственности, если они расположены на земельном участке муниципального образования, гражданина или юридического лица)¹.

Согласно части 1 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности².

¹ Собрание законодательства РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

² Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

Согласно статье 1.2 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью¹.

Как правильно заметил профессор С.А. Боголюбов: «Как публичное образование, осуществляющее суверенитет над территорией России, государство может принимать решения властного характера, обязательные для каждого, выходящие за рамки полномочий собственника. Применительно к природным ресурсам это может быть обусловлено необходимостью гарантирования публичного и справедливого характера природопользования, их включенностью в политику социального государства, призванного согласно ст. 7 Конституции РФ обеспечивать достойную жизнь человека. И в качестве суверена, и в качестве собственника природных ресурсов государство использует экономические и административные механизмы для управления охраной и рациональным использованием природных ресурсов, являющихся в подавляющем большинстве случаев собственностью с вытекающими отсюда последствиями. Управление и распоряжение природными ресурсами как собственностью имеют свою специфику, которая закрепляется в российском экологическом и ином законодательстве прежде всего при помощи экономических механизмов»².

Значение принадлежности природных ресурсов и значимость их для экономики государства показывает и тот факт, что укрепление федеративных основ Российского государства было опосредовано постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П, в котором Конституционный Суд, подчеркивая наличие суверенитета Российской Федерации на всей ее территории, признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения статьи 16 Конституции Республики Алтай, согласно которым земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и

¹ Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

² Боголюбов С.А. Проблема реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. № 12, декабрь 2006 г. Цитируется по электронному ресурсу СПС «Гарант».

другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай и национальным богатством ее народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности.

Конституционный Суд отметил в пункте 3.2 мотивировочной части постановления: «Вопросы собственности на природные ресурсы в Российской Федерации уже исследовались Конституционным Судом Российской Федерации. В постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статей 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу.

Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года «О недрах» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 3 марта 1995 года, 10 февраля 1999 года, от 2 января 2000 года) и Федеральным законом от 24 апреля 1995 года «О животном мире». Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Россий-

ской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации»¹.

Таким образом, Конституционный Суд, развивая положения части 1 и 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации, сформировал новое толкование федеральной собственности в отношении природных ресурсов как категории особого рода со специальным правовым режимом «национального достояния».

Указанное толкование означает необходимость в практической правоприменительной деятельности разграничивать право публичной федеральной собственности на природные ресурсы как национальное достояние (категория конституционного права и экологического права) и категорию публичной собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований как категорию права гражданского в той степени, в которой допускается гражданско-правовой оборот соответствующего вида ресурсов².

Как отмечает Е.П. Петухова: «Содержание правового режима национального достояния представляет собой общественные отношения, складывающиеся по поводу содержания, управления, использования, эксплуатации, охраны и т.п. объектов национального достояния. Субъектом режима национального достояния является многонациональный народ Российской Федерации; нынешние и будущие поколения (Преамбула Конституции Российской Федерации); народы, проживающие на соответствующей территории (пункт 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации). Возможность признания у народа правосубъектности в отношении природных ресурсов и природных объектов, признанных объектами национального достояния, связана с признанием народа субъектом конституционно-правовых отношений».

Важность разграничения конституционно-правового значения термина «федеральная публичная собственность (национальное до-

¹ Российская газета. 21 июня 2000 г. № 118.

² Петухова Е.П. Национальное достояние как разновидность конституционно-правового режима (на примере природных ресурсов // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 1, январь-март 2014 г. Цитируется по электронному ресурсу СПС «Гарант».

стояние)» и гражданско-правового значения термина «федеральная собственность» можно проиллюстрировать на примере такого природного ресурса как животный мир.

Еще Закон СССР от 25.06.1980 «Об охране и использовании животного мира» устанавливал в статье 3: «Животный мир в Союзе Советских Социалистических Республик является государственной собственностью – общим достоянием всего советского народа. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на животный мир в СССР, запрещаются»¹.

Указанная концепция была воспринята и российским законодателем. В Федеральном законе от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» в статье 4 установлено, что: «животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормами международного права».

Вместе с тем в преамбуле указанного закона указано, что животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.

Таким образом, вновь отмечено значение животного мира (как совокупности живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы) как национального достояния.

Цивилистическая концепция собственности очевидно не может быть применима к объектам животного мира (кроме случаев, когда

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 530.

животное в установленном порядке изъято их природы и прямо или опосредовано может быть признано объектом права собственности в смысле статьи 137 ГК РФ).

Соответственно к категории животного мира не могут быть применены классические гражданско-правовые институты собственности.

Сама концепция собственности в романо-германской правовой системе сложилась применительно к вещи, находящейся во владении определенного лица, фактически и юридически господствующего над ней¹.

Вместе с тем животный мир и отличается тем признаком, что животные находятся в состоянии естественной свободы, в связи с чем формальный собственник не может осуществлять над ними правомочия владения.

Достаточно поставить несколько практических вопросов, чтобы понять неприменимость гражданско-правовых категорий к указанному природному ресурсу.

Если корова или овца внезапно выбегают на проезжую часть и становятся причиной дорожно-транспортного происшествия, суды общей юрисдикции не сомневаются при рассмотрении исков о возмещении вреда о необходимости учета вины как собственника транспортного средства, так и собственника домашнего животного². Основанием ответственности является обязанность собственника по надлежащему содержанию своего имущества (ст. 120 ГК РФ) и обязанность отвечать за вред, причиненный иному лицу (ст. 1064 ГК РФ).

Вместе с тем, если на дороге внезапно окажется лось (объект животного мира, формально являющийся государственной собственностью), суды не поставят вопрос об ответственности государства как собственника, поскольку осознают, что в отношении животного, находящегося в состоянии естественной свободы, не применимы концепции ответственности собственника за содержание вещи и ответственности за вред, таковой причиненной. А такие случаи не-

¹ См.: *Германов А.В.* От пользования к владению и вещному праву. М.: Статут, 2009.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 07.04.2015 № 22-КГ15-1 (не опубликовано).

редки. Согласно данным прессы, в 2020 году в России в ДТП погибло около двух тысяч лосей¹.

Напротив, в данном случае выступает оборотная ипостась публичной федеральной собственности особого рода, связанной с реализацией экологической функции государства, в виде взыскания с собственника транспортного средства суммы ущерба за гибель животного согласно таксе 40 000 рублей (приказ Минприроды России от 08.12.2011 № 948).

Может ли быть применен виндикационный иск государства, если белый медведь пересечет государственную границу, или стая птиц улетит на зимовку в Африку? Ответ очевиден.

Поэтому в практической деятельности необходимо в соответствии с концепцией, выработанной Конституционным Судом Российской Федерации, проводить различие между собственностью публично-правовых образований в гражданско-правовом смысле и публичной федеральной собственностью особого рода в конституционно-правовом смысле.

¹ Ги Б., Гнединская А. Рогами вперед: как лоси стали смертельной угрозой для автомобилистов // <https://ria.ru/20220211/losi-1772100444.html>.



Гаджиев Ханлар Иршадович

Главный научный сотрудник
Центра судебного права ИЗиСП,
судья Европейского Суда по правам
человека (2003–2017 гг.),
доктор юридических наук,
khanlar9999@gmail.com

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЕТЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Если обратиться к истории международного права и практике международных судов можно с уверенностью заявить, что последние десятилетия ознаменовались выраженной в различных документах и судебных решениях общей озабоченностью состоянием защиты окружающей среды и надеждой на ее эффективность. Как заявил в 1996 году в одном из своих решений Международный Суд ООН «...Суд также признает, что окружающая среда не является абстракцией, а представляет собой жизненное пространство, качество жизни и само здоровье людей, в том числе будущих поколений»¹. Изменения климата, утрата биоразнообразия и другие серьезные экологические угрозы по своей сути поднимают межпоколенческие проблемы. Правильный выбор будет иметь и уже имеет широкомасштабные последствия для прочности и целостности Земли и благополучия будущих поколений. Серьезные, сложные и в определенной степени необратимые угрозы окружающей среде по большей части носят глобальный характер. Как только угрозы становятся транснациональными, если не глобальными, международное право призвано защищать окружа-

¹ См. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 241-242, para 29.

ющую среду. К сожалению, впечатляющее развитие экологического права не всегда сопровождается соответствующим улучшением качества окружающей среды.

Особая ответственность за охрану окружающей среды, в которой мы живем, возлагается на государство, оно несет обязательства по защите прав человека на здоровую экологию.

Интересно отметить, что для целей толкования точного объема обязательств государства суды обычно основывают свои подходы на нормах и принципах международного права. В особенности в контексте экологической защиты часто называется Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и Орхусская Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Европейская Конвенция о правах человека, директивы ЕС. Именно реализация положений названных и других международных документов создают надежную основу для обеспечения права прав человека.

Среди исследователей проблемы защиты окружающей среды и обязательств государства не существует единого мнения: большинство из них часто воспринимают их как двойное, а порой сходятся во мнении о наличии трех различных типов обязательств государства. Вместе с тем обычное разделение обязательства государства двойное. Наряду с ситуациями, в которых государства должны воздерживаться от вмешательства в права, которые гарантированы национальными конституциями и международными договорами, существуют обстоятельства, когда государствам следует действовать надлежащим образом, выполняя свою миссию по защите прав человека.

Для определения обязательства второго порядка в правовой доктрине Германии, к примеру, разработано понятие «обязанность защищать». Более того, в названной правовой культуре разработана концепция «обязанности выполнять или совершать», которая считается отправной точкой в понимании того, что считается «позитивными обязательствами» государства в соответствии с национальными концепциями и международными договорами. Относительно разделения обязательств государства по защите прав человека на три группы, это мнение можно встретить в известной монографии

Хадриса о'Бойла и Уорбрика¹. По их мнению, они заключаются в уважении, защите и осуществлении прав человека. Согласно близкому к приведенной идее, обязательства различаются по требованию уважать, защищать и имплементировать². Заметим также, что Европейский суд по правам человека сам не выступал никогда за разработку общей теории позитивных обязательств, то есть это не входило в его задачи. Постановления, если легли просто в основу плодотворных усилий ученых, разрабатывающих доктрину об обязательствах государства в отношении защиты прав человека и различных видов обязательств. Аналогичное рассуждение можно высказать и в отношении других международных судов, разрабатывающих и выдающих позитивные начала, которые служат дальнейшему развитию законодательства и углублению научных исследований.

Заметим также, что дихотомия государственных обязательств берет свое начало в разграничении двух видов прав: гражданских и политических, с одной стороны, и социально-экономических, с другой. Обычно отмечают, что гражданские и политические права относятся к защите индивидов от вмешательства со стороны государства, тогда как социально-экономические права заключаются в праве на защиту государства, связанные с потребностями, желаниями и необходимостью. Различие двух типов, основания на существовании прав, носит между тем в основном доктринальный характер, поскольку справедливо считается, что существуют гражданские и политические права, требующие от государства совершения определенных действий. К примеру, организовать судебную систему таким образом, чтобы она обеспечивала справедливое судебное разбирательство каждого дела.

В начале хотелось бы рассмотреть практику комитета ООН по правам человека. Комитет несколько раз упоминал право на жизнь, как средство защиты окружающей среды. Он также рассматривал иск о защите окружающей среды в соответствии с правом на жилище и семью от произвольного или незаконного вмешательства, но иски не

¹ Harris D.J., O'Boyle M., Warbrick C. Law of the European Convention on Human Rights. Oxford, 2009, 19.

² См.: Akandji-Kombe J.-F. Positive obligations under the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 5.

были удовлетворены¹. В то же время во многих делах истцы ссылались на нарушение статьи 27 Пакта о гражданских и политических правах. Посредством положения, касающегося существу вопроса культуры, Комитет рассматривал вопросы экологического воздействия. В деле Илмари Лансман против Финляндии Комитет принял во внимание меры, принятые государством, для сведения к минимуму воздействия на оленеводство, и счел, что таких позитивных действий достаточно, чтобы не обнаружить нарушения. Он также подчеркнул обязательство государства обеспечить эффективный доступ к судам и средствам правовой защиты для коренных народов и меньшинств, пострадавших от эксплуатации природных ресурсов на принадлежащих им землях. Согласно делу Априана Махуика и других против Новой Зеландии, хотя формально не рассматривался вопрос об ущербе окружающей среде, Комитет все же ясно указал, что в свете требований ст. 27 Пакта государству следует поощрять развитие и разрешать экономическую деятельность. Более того, государства обязаны минимизировать негативное воздействие хозяйственной или иной активности на окружающую среду, в особенности коренные народы и меньшинства.

В соответствии с практикой ЕСПИ критерий для разграничения процессуальных и материальных позитивных обязательств заключается в содержании действия, ожидаемого от государства. Материальные позитивные обязательства – это те, которые требуют принятия государством мер, позволяющим людям пользоваться своими основными правами, гарантированными Европейской Конвенцией по правам человека.

Процессуальное позитивное обязательство государства существует в ситуациях, в которых требуется процессуальное действие. Это может быть в случаях, когда государство обязано провести надлежащее расследование для выяснения реального положения дел и установления причин, виновных в загрязнении окружающей среды и привлечения их к ответственности.

Особо следует отметить об обязательстве государства обеспечить справедливое судебное разбирательство с вынесением законного и обоснованного решения. Данный процесс должен включать

¹ В исках ссылались на нарушение статьи 17 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

исследование и изучение деятельности, причин, приведших к ущербу окружающей среде и нарушениям прав, которые могли бы быть предсказуемыми при надлежащей работе органов публичной власти. Не случайно в международных документах и в постановлениях судов обращается особое внимание к привлечению общественности к процессу принятия решений и обнародованию результатов исследований и судебного рассмотрения дел. Такой акцент необходим, поскольку человек становится движущей силой защиты экологии. Процессуальные обязательства включают в себя требование информировать людей о возможных рисках и опасностях для окружающей их среды. Это означает обязанность представлять всю относящуюся к делу и надлежащую информацию, облегчение доступа к ней.

Важно отметить, что подразумеваемые позитивные обязательства были более многочисленными, чем прямо выраженные. В тоже время именно такого рода обязательства в наибольшей степени способствовали развитию всей концепции позитивных обязательств, а также пересмотру основополагающего подхода Европейского Суда по правам человека к защите прав человека. С учетом этого, особый интерес осуществляют истоки возникновения позитивных обязательств в практике суда. По мнению Фредерика Судре, истоки позитивных обязательств в основном заключаются в действенном характере прав, гарантированных Конвенцией. Поскольку данные права обязательно должны быть эффективными, этим правам присущи позитивные обязательства государства. По его мнению, такое обязательство определенным образом дополняет право, гарантированное Конвенцией и без него сложно представить механизм осуществления прав¹. Названный подход ЕСПИ к защите прав человека, и на него обращает внимание Ф. Судре, был сформулирован в постановлении Суда в деле *Airey v. Ireland*. Основной вопрос заключался в определении степени влияния Конвенции на реализацию социальных и экономических прав в государствах континента. Суд подчеркнул в §26 постановления: Конвенция предназначена для реальной и практической защиты личности в отношении тех областей, на которые она оказывает воздействия. В то время, как Конвенция устанавливает то, что по существу является

¹ См.: *Sudre F. Droit européen et international des droits de l'homme. Universitaires de France. 2012, p. 236-237.*

гражданскими и политическими правами, многие из них имеют последствия социального и экономического характера... Не существует четкого водораздела, отделяющего эту сферу от области, охватываемой Конвенции¹. Упомянутое решение было отступлением от традиционного отношения к Конвенции со стороны составителей данного международного договора. Таким образом, Суд в 70-х годах прошлого столетия ввел благодаря творческому и эволютивному отношению к тексту Конвенции доктрину позитивных обязательств, широко применяя его для эффективности предусмотренных Конвенцией прав, включая позитивные обязательства государства в сфере защиты окружающей среды. Изложенное напрямую связано со стремлением, состоящим в следующем: государство должно действовать для того, чтобы люди могли надлежащим образом пользоваться своими правами.

Указанный процесс представляет собой деятельность глубокой трансформации и фактического переосмысливания фундаментального подхода к защите прав человека. Публичной власти просто не разрешается оставаться пассивным наблюдателем, когда на карту поставлены права человека. Напротив, они обязаны выполнять свои обязанности в этом отношении. В деле *Guerra and Others v. Italy* заявители жили в километре от химического завода, производящего удобрения. Ранее происходили аварии, но самая серьезная случилась в 1976 году, когда взорвалась колонна для очистки синтез-газов аммиака, в результате чего несколько тонн раствора карбоната калия и бикарбоната, содержащего триоксид мышьяка, вытекли. Сто пятьдесят человек были госпитализированы с острым отравлением мышьяком. Заявители, в частности, утверждали, что отсутствие практических мер по снижению уровня загрязнения и опасности крупных аварий, возникающих в результате эксплуатации завода, нарушали их право на уважение их жизни и физической неприкосновенности. Они также жаловались на неспособность властей информировать общественность об опасностях и о процедурах, которые необходимо сообщать в случае крупной аварии, что нарушило их право на свободу информации. Суд нашел нарушения ст. 8 Конвенции, установив, что государство не выполнило свое обязательство по обеспечению права заявителей на защиту частной и

¹ См. *Airey v. Ireland*. Judgment and Decisions A32 (1979).

семейной жизни. Он, в частности напомнил, что сильное загрязнение окружающей среды может повлиять на благосостояние граждан и препятствовать пользованию жилищем, влияя на их частную и семейную жизнь. Заявители имели законные ожидания, вплоть до прекращения производства удобрений в 1994 году, получения важной информации, которая позволила бы им оценить риски, которым их семьи могут подвергнуться, если они продолжат жить в городе, в особенности в случае аварии на заводе¹.

В деле *Tatar v. Romania* заявители, отец и сын, утверждали, в частности, что технологический процесс (включающий использование цианида натрия на открытом воздухе), применяемый компанией в их деятельности по добыче золота, подвергал их жизни опасности. Часть работы компанией производилась вблизи от дома заявителей.

В январе 2000 года на этом объекте произошла экологическая авария. В исследовании Организации Объединенных Наций сообщалось, что была прорвана плотина, в результате которого в окружающую среду попало около 100 000 м³ загрязненных цианидом сточных вод. Заявители также жаловались на бездействие властей, несмотря на угрозу жизни, окружающей среде и здоровью. Суд нашел нарушения статьи 8 Конвенции, установив, что органы государственной власти не выполнили свою обязанность по оценке степени риска, который мог последовать в результате деятельности компании, эксплуатирующей шахту, принять надлежащие меры для защиты прав заинтересованных лиц, на неприкосновенность их частичной жизни и жилища, и в более общем плане, их права пользоваться – здоровой и защищенной окружающей средой. Суд также напомнил, что загрязнение способно оказывать вмешательство в частную и семейную жизнь человека, нанося ущерб его благополучию, и государство обязано обеспечивать защиту своих граждан путем регулирования выдачи разрешений, создания, эксплуатации, обеспечения безопасности и мониторинга промышленной деятельности, особенно, выполнения работ, опасных для окружающей среды и здоровья человека. В постановлении отмечается одновременно, что компания продолжила свою промышленную деятельность после аварии в январе 2000 года в нарушение принципа предосторо-

¹ См. *Guerre and Others v. Italy*, постановление от 19 февраля 1998 года.

женности, согласно которому отсутствие определенности в отношении текущих научно-технических знаний не оправдывает никаких задержек со стороны государства в принятии эффективных и соразмерных мер. По мнению Суда, власти должны были обеспечить доступ общественности к выводам расследований и исследований, и государство обязано гарантировать право представителей общества на участие в процессе принятия решений по вопросам экологии¹.

В 1972 году Конференция ООН по проблемам окружающей среды, состоявшаяся в Стокгольме, была по существу первым мероприятием планетарного значения, принявшим Стокгольмскую декларацию и План действий, изложены в основные принципы сохранению и улучшению окружающей среды. Ровно через двадцать лет прошел известный Саммит Земли в Рио-де-Жанейро, который стремился помочь государствам найти новые подходы с целью сокращения загрязнения планеты и истощения ее природных ресурсов. В принятой Декларации особо подчеркивается ответственность на своей территории, наносящую ущерб окружающей среде в других странах. В ней также указывается на необходимость наращивать эффективность природоохранного законодательства, обеспечить правовое регулирование ответственности за нанесение ущерба экологии и компенсации тем, кто пострадал в результате этого. Хотелось бы особо отметить один из главных принципов Стокгольмской декларации, по которой человек обладает фундаментальным правом на свободу, равенство и адекватные условия существования в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и благополучную жизнь. Многие из рассмотренных на этих и последующих Конференциях и отмеченных в принятых документах вопросы ждут своего разрешения, которые главным образом зависят от выполнения государствами возложенных на них, в первую очередь, национальными конституциями обязательств. Один, к примеру, из сложных аспектов – право дышать чистым воздухом, и такая обязанность заслуживает включения его в периодическое обязательство государства. В этом отношении представляется интересным позиция Основного закона Германии, предусматривающего ответственность государства перед будущими поколениями и охраняемой окружаю-

¹ См. *Tatar v. Romania*, постановление от 27 января 2009 года.

щую среду как основу жизни на земле в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом с помощью исполнительной власти и правосудия.

Обязательства государства в Российской Федерации выводятся из статьи 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причинению его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Нельзя не отметить важную характеристику правопорядка Германии, рассматривающего многие правовые проблемы через принцип защиты человеческого достоинства, в том числе, права дышать чистым воздухом, воспринимая его с точки зрения настоящего и будущего. И это очень важно, поскольку современные люди чувствуют уязвимость будущих поколений, не сосредотачиваясь при рассмотрении дискурса прав человека исключительно на правах только существующих людей. Сегодня можно встретить судебные решения со ссылкой обязательства государства перед будущими поколениями людей. Верховный Суд Филиппин, рассмотрев положение сорока четырех детей, выступивших против вырубки лесов, подчеркнул, что их утверждения права на здоровую окружающую среду представляет собой выполнением обязательства государства перед будущим поколением. По мнению Суда, истцы вправе представлять еще не родившееся поколение, их права на сбалансированную и здоровую экологию¹.

Доктрина законных ожиданий касается главным образом отношений между органами государственной власти и обществом, а также отдельными лицами. Она направлена на разрешение возникающих вопросов между целью публичной власти поддерживать доверие к своей деятельности и необходимости выполнения обязательств по защите права человека на здоровую окружающую среду. Только последовательная деятельность государственных органов, выполняющих свои обязательства, создает чувство справедливости и доверия граждан.

¹ См. International Legal Materials The Philippines: Supreme Court Decision in *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*. Cambridge University Press, 2017.



Абрамова Марина Алексеевна

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук, доцент,
Rostov_abramova@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОМ АППАРАТЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Государственная политика, направленная на охрану окружающей среды, дает свои, хоть и медленные результаты. Речь идет о снижении выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сброса загрязняющих веществ в водные объекты. На фоне улучшений, хоть и небольших, показателей загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов, показатели ухудшения качества и загрязнения земель только увеличиваются.

На заседании Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии России в интересах будущих поколений», Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что «практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель»¹.

В то же время земля является единственным в своем роде неповторимым компонентом окружающей среды, имеющим большую социальную, экономическую, политическую значимость.

¹ См.: URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

При осуществлении хозяйственной деятельности человек оказывает активное воздействие на земельные ресурсы и иные компоненты окружающей среды, которое порой оказывается губительным и порождает угрозу существованию человечества.

Необходимо отметить, что Россия обладает самым крупным земельным потенциалом в мире. В связи с чем для нее очень важен вектор развития общественных отношений, направленных на эффективное, рациональное использование и охраны земель и определение государственной экологической политики в этой сфере.

В РСФСР в 1960 году впервые был принят закон «Об охране природы в РСФСР»¹. С этого момента правовое регулирование охраны земель получило государственное значение.

В 1977 в Конституции СССР, затем Конституции РСФСР 1978 года была отражена заинтересованность государства в охране земли и в целом окружающей среды. В современных условиях понятие охраны земель в Российской Федерации также является конституционной категорией. Конституция Российской Федерации определила значимость охраны земель и других природных ресурсов и направления деятельности государства в данной сфере на длительную перспективу.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории²; владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц³; бережно относиться к природным богатствам, сохранять природу и окружающую среду⁴.

¹ Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» // URL: www.consultant.ru.

² См. ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ См. ч. 3 ст. 36 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ См. ст. 58 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.pravo.gov.ru>.

«Одной из главных конституционных целей в сфере экологического развития является исключение, а если невозможно - минимизация антропогенного воздействия на природные ресурсы и природную среду в целом, обеспечение охраны, рационального и эффективного использования земель и других природных ресурсов в интересах настоящих и будущих поколений граждан России»¹.

Конституционные положения по охране земель нашли свое дальнейшее развитие в природоохранном, земельном и природно-ресурсном законодательстве. Основные тенденции охраны земель получили развитие в государственных программах и стратегиях², требования по охране земли нашли свое отражение в Земельном кодексе³, законе «Об охране окружающей среды и в ряде других актов⁴.

В тоже время правоприменительная практика показывает, что проблем в этой области еще множество.

Об интенсивности и негативном характере воздействие человека на окружающую среду свидетельствуют данные ежегодных государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей

¹ Харьков В.Н. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2019. № 4. С. 3–6.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»; Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»; «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // URL: www.consultant.ru.

³ См. Глава 2 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

⁴ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. Ст. 6, 8, 11, 59, 60, 65 // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Ст. 6–8, 11 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об особо охраняемых природных территориях» и другие.

среды Российской Федерации»¹, «Об использовании и охране земель»².

Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление почв³.

Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах РФ на территории площадью более 100 млн. гектаров⁴.

По сравнению с 2006 годом площадь земель сельхозназначения уменьшились в 2021 году на 20,8 млн. га⁵, т.е. наблюдается устойчивый ежегодный тренд к их уменьшению, а это можно рассматривать и как угрозу продовольственной безопасности страны. Земли сельскохозяйственного назначения порой используют под свалки отходов, производство, строительство коттеджных поселков и т.д.

Это говорит о том, что действующие механизмы государственно-го регулирования в сфере охраны земель недостаточно эффективны.

По мнению Харькова В.Н., «такое положение может быть следствием разнопланового подхода к охране земель, где одна или несколько функций земель (средство производства, простран-

¹ См.: URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

² См.: URL: <https://nangs.org/analytics/minprirody-rossii-gosudarstvennyj-doklad-o-sostoyanii-i-ob-okhrane-okrzhayushchej-sredy-rossijskoj-federatsii-v-2019-godu-proekt-dekabr-2020-pdf>.

³ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

⁵ URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii/>

ственный (операционный) базис, природный объект и др.) предопределяет стимулирование развития того или иного направления землепользования»¹.

Свою роль играют и неясности, неточности в понятийно-категориальном аппарате и недостаточная эффективность земельно-правовых и иных норм, регулирующих вопросы охраны земель.

Остановимся на некоторых проблемах правового регулирования «охраны земель», для чего проведем анализ таких категорий как «охрана земель», «земельный участок», «земля», «почва».

В законе «Об охране окружающей среды» дается определение, в соответствии с которым «охрана окружающей среды это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий»².

«Окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов; в свою очередь «компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле»³.

В то же время, в соответствии с земельным законодательством «охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и

¹ Харьков В.Н. Правовая охрана земель: конституционные цели и проблемы реализации // Экологическое право. 2021. № 3. С. 17–20.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. № 6. 12.01.2002.

³ Там же.

физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса»¹.

Если исходить из того, что земля — это компонент природной среды являющийся составной частью окружающей среды, то логично было бы рассуждать, что «охрана окружающей среды» и «охрана земель» – это тождественные понятия, соотносящиеся между собой как общее и особенное и одно определение должно вытекать из другого.

На наш взгляд было бы логично привести определение «охраны земли», содержащуюся в ст. 13 Земельного кодекса РФ привести в соответствие с законом «Об охране окружающей среды».

Следует обратить внимание на то, что в указанной статье, законодатель исключил из текста проведение мероприятий по «сохранению почв» добавив «воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

По сути мероприятия по «сохранению почв» и по «воспроизводству плодородия земель» различаются по действиям и конечным целям.

Термин «сохранять» трактуется как «сберечь, уберечь, беречь, хранить, охранять»², а «воспроизводство» – это непрерывное движение и возобновление процесса производства³.

На наш взгляд законодателю нужно вернуться к этому вопросу, и вернуть в эту статью мероприятия по обеспечению сохранности почв.

Необходимо отметить, что в земельном и природоохранном законодательстве зачастую отождествляются и не разграничиваются понятия «почва», «земельный участок», «земля».

В законодательстве нет легального определения термина «земля», только в государственном стандарте дается определение термина «земля», в соответствии с которым «это – значительная по площади территория, на которой могут быть представлены разные типы

¹ См. Ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

² Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений / под ред. Н. Абрамова. М.: Русские словари, 1999.

³ Новый энциклопедический словарь. М: Большая Российская энциклопедия: РИПОЛ классик, 2005. 1446 с.

почв, но имеющая конкретное хозяйственное назначение (сельскохозяйственное, рекреационное, лесопользование и пр.)»¹.

В Земельном кодексе РФ приведено несколько значений слова «земля», которые формируют некоторое общее представление о данном правовом понятии. Исходя из смысла п. 1 ст. 1 Земельного кодекса «земля это – основа жизни и деятельности человека, природный объект, природный ресурс, недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю»².

Ряд авторов, к примеру Саитов С.М., Шараф А.Э., Таточенко Д.А., Алексеев В.А. и другие³, предпринимали попытку сформулировать определение термину «земля». Наиболее удачным, на наш взгляд, вмещающем практически все признаки категории «земля» является определение, данное Коных Е.А. – «это естественно возникший объект природной среды, поверхностный (в т.ч. почвенный) слой суши, характеризующийся особым органоминеральным составом, строением, границами в пространстве, расположенный над недрами, выполняющий экологические, экономические, культурно-оздоровительные и иные функции»⁴.

Понятия «земля» и «почва» связаны друг с другом. Следует отметить, что первое научное естественно-историческое определение категории «почва» дал в 1886 году основатель почвоведения профессор В.В. Докучаев. В соответствии с ним, «почва представляет собой самостоятельный естественно-исторический объект, являющийся продуктом совокупной деятельности материнской горной породы,

¹ «Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 59055-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения», Приказ Росстандарта от 30.09.2020 № 707-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации» // URL: www.consultant.ru

² См. Ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>

³ См. Саитов С.М., Шараф А.Э. О разграничении понятий «земля» и «земельный участок» // Вестник ТИСБИ. 2008. № 3; Таточенко Д.А. Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права, 2016. № 11; Алексеев В.А. Понятие земельного участка и его определение в российском законодательстве // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11.

⁴ См.: Коных Е.А. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями: гражданско-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

климата, растительных и животных организмов, возраста и отчасти рельефа местности»¹.

На сегодняшний день понятие «почва» в российском законодательстве содержится только в законе «О карантине растений». В соответствии с которым, «почва – компонент природной среды, состоящий из минеральных и органических частей, которые обеспечивают жизнедеятельность растений»².

На наш взгляд, данное определение не отражает всю полноту сути категории «почва», как на составляющую поверхности земли, природного объекта, так и стратегического природного ресурса.

Кроме этого, в технических документах времен СССР содержится норма о том, что «почва – это самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности Земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия»³.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, в которых содержится определение понятия «почва»⁴.

В 2015 г. Министерством природы России был подготовлен проект федерального закона «Об охране почв». До настоящего времени этот закон так и не внесен в Государственную Думу ФС РФ.

¹ Докучаев В.В. Избранные труды / Под ред. Б.Б. Полынова. М., 1949.

² См. ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 206-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О карантине растений» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

³ Межгосударственный стандарт ГОСТ 27593-88 «Почвы. Термины и определение» (утв. постановлением Госстандарта СССР от 23 февраля 1988 г. № 326).

⁴ Закон г. Москвы от 04.07.2007 № 31 (ред. от 08.06.2022) «О городских почвах»: «почвы – компонент природной среды, представляющий собой поверхностный слой Земли, состоящий из минеральных и органических веществ, воды, воздуха, почвенных организмов, продуктов их жизнедеятельности, являющийся средой обитания растений, животных и микроорганизмов, а также выполняющий экологические функции» // URL: <http://www.mos.ru>; Закон Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ // Республика Татарстан. 2009. № 10.

Первоначально, с момента принятия Земельного кодекса¹, «земельный участок» определялся как объект земельных отношений – часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Одной из важных характеристик земельного участка, содержащейся в данном определении, является наличие «почвенного слоя». Нужно отметить, что в процессе реформирования земельного законодательства, из текста статьи, содержащей определения «земельного участка», эта характеристика исчезает.

На наш взгляд, это решение законодателя является нелогичным, так как использование земли (земельного участка) как природного ресурса в хозяйственной деятельности, особенно в сельском хозяйстве, полагает использование прежде всего поверхностного слоя, т.е. почвы.

Крупномасштабные изменения в Земельный кодекс, принятые в 2014 году, затронули и дефиницию земельного участка, который «как объект права собственности и иных прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи»².

В данном случае определение имеет явно цивилистический подход, который на наш взгляд, с учетом того, что земля — это природный объект и природный ресурс, не дает полную характеристику земельному участку и не коррелируется с гражданским законодательством³, в которой говорится о том, что «если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения»⁴.

¹ См. ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // URL: <http://pravo.gov.ru>.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

³ См. ст. 261 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

⁴ Алексеев В.А. Понятие земельного участка и его определение в российском законодательстве // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11. С. 150–157.

В земельном и природоохранном законодательстве понятие «земля» в большинстве случаев отождествляется с плодородным слоем почвы и рассматривается только с точки зрения сохранения и восстановления одного из ее свойств, а именно его плодородия, к примеру, «целями охраны земель, являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы»¹.

Исследование показывает, что в нормативных правовых актах и актах технического регулирования нет унифицированного подхода к определению терминов «земля», «земельный участок», «почва», либо они отсутствуют вообще, что безусловно, создает объективные сложности для правоприменительной практики в области охраны земель.

Исходя из того, что «земля является основой жизни и деятельности человека»², уникальным природный объектом, важнейшим природным ресурсом необходимо отметить, что понятийно-категориальный аппарат земельного и природоохранного законодательства требует переосмысления и нуждается в доработке.

Это позволит исключить случаи неоднозначного толкования норм, уменьшить спорные ситуации и, соответственно, повлияет на эффективность нормативно-правовых актов, регулирующих сферу охраны земель.

Проблемы, обозначенные в статье, являются только небольшой частью проблем правового регулирования охраны земель, а указанная статья приглашением к обсуждению данной тематики.

¹ См. ст. 13 п. 4; ст. 13 п. 5; ст. 39, 35; ст. 42; ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

² См. ст. 1 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.



Филимонова Елена Алексеевна

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук,
dmitrieva21@yandex.ru

КАТЕГОРИЯ «БЛАГОПРИЯТНАЯ ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА» В КОНСТИТУЦИОННО- УСТАВНОМ ПРОСТРАНСТВЕ СУБЪЕКТОВ РФ

Человек использует природные ресурсы, взаимодействует с природой, прежде всего, по месту своего проживания. Российские регионы вместе с входящими в них муниципальными образованиями представляют собой единые природно-климатические комплексы, в границах которых человек погружается в природную среду. Поэтому создание благоприятной экологической обстановки на данных территориальных уровнях выступает одной из главных задач органов публичной власти.

Это тем более актуально в условиях, когда состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам. Так, данные государственного мониторинга состояния атмосферного воздуха за 2021 год, проводимого Росгидрометом с участием органов государственной власти субъектов РФ, показали, что в более чем половине российских городов (53%) уровень загрязнения воздуха характеризовался как высокий и очень высокий (например, в Ростовской области таких городов 9: г. Азов, г. Волгодонск, г. Таганрог, г. Шахты и

др. Город Ростов-на-Дону имеет очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха)¹.

Не менее важной экологической проблемой российских регионов является загрязнение поверхностных водных объектов, в первую очередь вследствие сбросов сточных вод, либо недостаточно очищенных (70%), либо вовсе без очистки (таких 19%). К примеру, в рамках рейдового обследования реки Темерник в Ростовской области, большая часть которой протекает через г. Ростова-на-Дону, в 2017–2021 гг. было зафиксировано 155 выпусков сточных вод, из них только 13 (!!!) были оснащены очистными сооружениями. Качество реки Дон (единственного источника водоснабжения г. Ростова-на-Дону) колеблется от слабо загрязненной до грязной: грязной оценивается вода в нижнем течении на участке г. Ростов-на-Дону – г. Азов². В условиях объективно существующей зависимости здоровья человека от качества питьевой воды, принципиально важной задачей органов государственной власти и органов местного самоуправления становится обеспечение населения данных территорий качественной питьевой водой. Кроме того, хроническое загрязнение водоемов приводит к существенному сокращению, гибели водных биологических ресурсов.

В таких условиях приобретает особую значимость проблема обеспечения благоприятной окружающей среды.

Впервые термин «благоприятная окружающая среда» появился в тексте Стокгольмской декларации Конференции ООН по окружающей среде 1972 г. Эта декларация стала отправным началом формирования международного и внутригосударственного правового регулирования природоохранительных отношений, и, прежде всего, их конституционного оформления.

Для отечественного конституционного законодательства категория «благоприятная окружающая среда» является новой и впервые была закреплена в Конституции РФ 1993 г. в нормах ее ст. 42, про-

¹ Экологический вестник Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2021 году» / Минприроды Ростовской области. Ростов-на-Дону, 2022; Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в РФ за 2021 год / Росгидромет. М., 2022.

² Там же.

возгласившей право каждого на благоприятную окружающую среду. Стоит отметить, что и в науке экологического права к исследованию этого понятия подходят преимущественно именно в контексте субъективного права на окружающую среду¹.

Системное толкование нормативных положений Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что категория «благоприятная окружающая среда» имеет комплексное конституционное обоснование.

1. Исходные моменты заложены в преамбуле Конституции РФ, выступающей не просто декларацией, а принципиально-нормативным выражением идеалов и целей, на которые опирается российский народ, и которые должны осуществляться посредством реализации всех прочих конституционных положений. Призыв конституционной преамбулы чтить память предков, передавших нам веру в справедливость, обеспечить благополучие и процветание России, обуславливает создание благоприятной окружающей природной среды, служащей неременным элементом обеспечения здоровья, труда, отдыха, быта, достойной жизни каждого².

2. Конституция РФ включает в категорию «благоприятная окружающая среда» землю и другие природные ресурсы, т.е. природную составляющую окружающей среды. Исключительную важность составляет конституционный императив российской государственности о том, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ). Включение данной статьи в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» свидетельствует о повышенном юридическом значении данного конституционного положения, выступающего основополагающим юридическим принципом, на который должны опираться все субъекты правоотношений, возникающих при использовании и охране земли и других природных ресурсов в Российской Федерации. Очевидно, что этот

¹ Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9(141). С. 39.

² Боголюбов С.А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 19.

принцип обязателен как для федерального, так и для регионального законодателя¹.

В интерпретации Конституционного Суда РФ норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов представлена в качестве цели и источника текущего законодательного регулирования отношений по охране объектов окружающей среды и использованию природных ресурсов. В основе такого регулирования лежит разрешительный характер природопользования, нормирование использования природных ресурсов, приоритет публичных интересов в сфере окружающей среды, запрет при реализации хозяйственной деятельности руководствоваться исключительно экономическими интересами в ущерб природе. Современное российское государство, одна из задач которого состоит в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и одновременно выступающего гарантом экологической безопасности, призвано воплощать оптимальный баланс частных и публичных интересов в сферах осуществления хозяйственной деятельности и охраны окружающей среды путем установления такого правового регулирования, которое стимулировало бы хозяйствующих субъектов использовать щадящие по отношению к природе методы осуществления своей деятельности².

3. В Конституции РФ отражаются не только естественные свойства природы, но и иные ее правовые свойства, вытекающие из различных социальных функций. Положения ч. 2 ст. 9 Конституции РФ позволяют выделить такое специфическое функциональное свойство элементов природной среды как способность быть объектом права собственности и соответственно выступать объектом сделок³. При этом важно отметить, что правовой режим природных ресур-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересм / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: НОРМА; Инфра-М, 2011. С. 92.

² Васильева М.И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. № 4. С. 24.

³ Чуличкова Е.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чуличкова Евгения Владимировна; Уральск. гос. юрид. университет. Екатеринбург, 2018. С. 62–63.

сов как объектов права собственности должен учитывать их особый характер как публичного блага.

В этой связи заслуживает внимания правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой лесной фонд, ввиду его особой значимости для общества, признан публичным достоянием многонационального народа России, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим¹. Очевидно, что эта позиция Конституционного Суда РФ в полной мере охватывает и другие природные объекты – землю, недра, воды, животный мир и т.д.

Такой подход согласуется с нормой ч. 2 ст. 36 Конституции РФ, в силу которой право собственности на природные ресурсы ограничено общественно значимыми интересами: собственники свободны в осуществлении своих правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Важно отметить, что это конституционное требование касается как собственников – граждан, так и публичных собственников – РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

4. Благоприятная окружающая среда представляет собой социальное благо, правовая возможность пользования которым составляет одно из основополагающих экологических прав человека, получивших конституционное закрепление, – право на благоприятную окружающую среду. Оно неотчуждаемо, принадлежит каждому от рождения и носит базовый характер в триаде конституционных экологических прав: на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ).

Право на благоприятную окружающую среду затрагивает жизненно важные интересы каждого человека, касается самих основ жизнедеятельности человека, обусловленных необходимостью поддержания нормальных условий существования, и в конечном счете выступает важным условием реализации других конституционных прав и свобод, и прежде всего, права на жизнь.

¹ Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 165–175.

Законодательную дефиницию понятия «благоприятная окружающая среда» ввел Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»: это «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

Данное определение вполне обосновано критикуется представителями эколого-правовой науки, поскольку не содержит четких критериев «благоприятности» окружающей среды, что вызывает значительные сложности в практике правозащитной деятельности, и может привести к «своего рода виртуальности экологических прав»¹. Еще более усложняет ситуацию внесение в указанный Закон термина естественно-научного происхождения «устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов», которое в условиях отсутствия какого-либо пояснения становится неактуальным для регулирования общественных отношений по охране окружающей среды².

Исходя из буквального понимания качества окружающей среды, представленного в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», оно (качество) должно определяться при помощи показателей – физических, химических, биологических и иных и (или) их совокупностью. На сегодняшний день такие показатели содержатся в нормативах качества, устанавливаемых для таких природных объектов как атмосферный воздух, воды и почвы³.

Позицию законодателя нельзя признать основательной. Очевидно, что окружающая среда не может считаться благоприятной, «показатели которой хотя и отвечают установленным нормативам, но проживание в которой сопряжено с высокой степенью экологического и техногенного риска, определяемого по другим методикам, отличным от тех, по которым считают нормативы и стандарты». Предложено использовать более широкий комплекс критериев благоприят-

¹ Боголюбов С.А. Толкование экологических положений Конституции России в связи с ее юбилеем // Экологическое право. 2013. № 3. С. 5.

² Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 70.

³ Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 167–168.

ности, таких как «соответствие установленным в законодательстве требованиям, касающимся незагрязненности, неистощимости, видового разнообразия, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранение естественных экологических систем». Не менее важно, что, оценивая состояние окружающей среды, целесообразно опираться не только на качественные, но и на количественные ее показатели¹.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы охраны окружающей среды и природопользования относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В основе такого подхода лежит: во-первых, необходимость обеспечить согласованное взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению права граждан на благоприятную окружающую среду, а, во-вторых, обеспечить учет объективных отличий российских регионов – географических, экологических, исторических, экономических и иных.

Таким образом, региональная законодательная регламентация призвана адаптировать федеральные эколого-правовые нормы к специфическим природным условиям конкретного субъекта РФ, упорядочить общественные отношения по охране окружающей среды в его административно-территориальных границах².

В основе региональной правовой системы лежит конституционно-уставное законодательство. При этом субъекты РФ по-разному подходят к закреплению категории «благоприятная окружающая среда». В целом можно выделить два подхода: либо в качестве объекта права на благоприятную окружающую среду (как это имеет место, например, в Уставе Ивановской области, Конституции Республики Дагестан и др.), либо в качестве принципа государственной региональной политики в сфере охраны окружающей среды (например, в Уставе Калининградской области и др.).

¹ Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 90.

² Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Отв. ред. Н.И. Хлуденева. «ИЗСП», «КОНТРАКТ», 2018. СПС КонсультантПлюс.

При этом следует обратить внимание на тот факт, что в Уставах (Конституциях) отдельных субъектов РФ право на благоприятную окружающую среду устанавливается в одной статье с правом на охрану здоровья и медицинскую помощь (например, Конституция Республики Алтай, Устав Мурманской области и др.). Такой подход основан на том, что благоприятность среды и в юридическом, и в экологическом, и в лексическом смысле тесно и неразрывно связана с человеком, его жизнью и здоровьем.

Наряду с понятием «благоприятная окружающая среда» в учредительных нормативно-правовых актах некоторых субъектов РФ используется родственное понятие - «благоприятная среда жизнедеятельности». Например, в Уставе Ростовской области (ст. 16.2) создание благоприятной среды жизнедеятельности для всех жителей признано генеральной целью пространственного развития Ростовской области. Важно отметить, что дополнение Устава главой 2.1 «Пространственное развитие Ростовской области» на тот момент (2008 г.) было достаточно дальновидным шагом, тем самым Ростовская область в какой-то мере опередила федерального законодателя: в 2019 г. Правительство Российской Федерации издало распоряжение «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года»¹.

Такие подходы законодателей предопределяют необходимость анализа этих двух понятий в соотношении между собой. В этом вопросе следует согласиться с научной позицией профессора М.М. Бринчука, который считает, что «благоприятная среда жизнедеятельности» – это более широкое по содержанию понятие, чем «благоприятная окружающая среда». Основные критерии благоприятной среды обитания М.М. Бринчук видит в «отсутствии биологических (вирусных, бактериальных, паразитарных и других), химических, физических (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие и иные излучения), социальных (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иных факторов вредного воздействия среды обитания на человека, которые оказывают

¹ Бондарь Н.С. Экологический конституционализм – новая категория современной юриспруденции: вводные концептуальные, практико-прикладные замечания // Спутник высшей школы. Межвузовский научный журнал. 2022. № 5(10). С. 8.

или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений (наличие безвредных условий жизнедеятельности), и наличие возможности для восстановления нарушенных функций организма человека»¹.

Правовое регулирование экологических отношений на уровне субъектов Федерации осуществляется также через специальные региональные законы об охране окружающей среды. В некоторых субъектах РФ действуют экологические кодексы.

Стоит отметить, что в отдельных случаях региональный законодатель указал на чрезвычайно важные характеристики «благоприятности» окружающей среды. Например, в Областном законе Ростовской области от 11.03.2003 № 316-ЗС «Об охране окружающей среды в Ростовской области» (ст. 11) таковыми выступают отсутствие угрозы для состояния здоровья и условий жизнедеятельности человека. Кстати, аналогичным образом определялась «благоприятная окружающая среда» в первоначальном варианте своего определения при принятии в 2002 г. Федерального закона «Об охране окружающей среды». Как мы знаем, впоследствии этот подход в действующем законе не был реализован.

Положительной оценки заслуживает практика закрепления в региональном законодательстве комплекса правовых средств (мер, инструментов и требований), обеспечивающих поддержание благоприятной окружающей среды на территории соответствующего субъекта РФ. Так, в соответствии со ст. 5 Закона Пермского края от 03.09.2009 № 483-ПК «Об охране окружающей среды Пермского края» право граждан Пермского края на благоприятную окружающую среду обеспечивается: нормированием качества окружающей среды; проведением государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня; установлением экологических требований к организации и осуществлению хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду; экологическим страхованием, возмещением вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате загрязнения окружающей среды и иных видов негативного воздействия на нее; осущест-

¹ Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9(141). С. 42.

влением регионального государственного экологического контроля (надзора), организацией и осуществлением экологического воспитания, просвещения и образования и т.д.

Особое место в числе региональных подзаконных правовых актов занимают документы стратегического планирования. Связано это с тем, что природопользование и охрана окружающей среды по определению не могут быть краткосрочными и носить частный характер. Соответственно, циклы природопользования и цели охраны среды носят стратегический и долгосрочный характер. Исходя из этого, государство должно устанавливать принципы и правила в сфере экологического развития, природопользования, основываясь на долгосрочных программах, исходя из интересов народов, проживающих на соответствующих территориях¹.

Например, постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 31 октября 2021 года 482-п утверждена государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Экологическая безопасность», целью которой является сохранение благоприятной окружающей среды и биологического разнообразия в интересах настоящего и будущего поколений.

Таким образом, конституционная категория «благоприятная окружающая среда» в ее правовом значении является универсальной для права, не только для экологического и природоресурсного. Реализация ее правового потенциала непосредственно направлено на обеспечение публичного интереса экологического благополучия, обеспечение экологического правопорядка и эколого-правовой законности и в конечном счете конституционной законности².

¹ Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 25.

² Бринчук М.М. Конституция и экологическое право. Монография. [Электронный ресурс]. М.: Институт государства и права РАН, 2019. С. 130.

II. ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



Кичигин Николай Валерьевич

и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства, ведущий научный сотрудник ИГиСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, kichigin@mail.ru

ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Под публичным земельным контролем (надзором) понимается государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Публичный характер данных видов надзора (контроля), в отличие от общественного земельного контроля, обусловлен правовой природой контрольно-надзорной деятельности, которая обусловлена более широким понятием «публичная власть»¹.

Публичный экологический контроль (надзор) обладает следующими признаками:

- носит надведомственный характер;
- осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления;

¹ Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Изд-во Триумф, 2012. С. 45.

– органы публичного экологического контроля (надзора) определены в нормативных правовых актах, наделены компетенцией, обладают возможностью применения средств административного принуждения или мер юридической ответственности;

– обязательность решений органов публичного экологического контроля (надзора);

– процедуры публичного экологического контроля (надзора) четко регламентированы, и их нарушение грозит признанием результатов публичного экологического контроля (надзора) недействительными;

– при осуществлении публичного экологического контроля (надзора) действует принцип: «запрещено все, что не разрешено законом»;

– финансирование публичного экологического контроля (надзора) осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, целевых бюджетных фондов, иных не запрещенных законодательством источников¹.

Порядок проведения публичного земельного контроля (надзора) регламентируется статьями 71 и 72 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), а также Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом следует отметить, что статья 71 ЗК РФ изложена в новой редакции Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Таким образом, данная статья приведена в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Анализ предметов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, закрепленных в статьях 71 и 72 ЗК РФ, позволяет сделать вывод о том, что предметы данных видов публичного земельного контроля (надзора) не разграничены меж-

¹ Кичигин Н.В. Указ. соч. С. 47–48.

ду собой должным образом, что неминуемо приводит к ситуации негативной правовой неопределенности, возникновению эколого-правовых рисков, в том числе риска дублирования проверяемых объектов при проведении проверок соблюдения земельного законодательства как на стороне землепользователей, так и органов публичного земельного контроля (надзора), иных юридических рисков.

Данный вывод находит подтверждение в юридической литературе. Так, С.А. Липски приходит к выводу о том, что муниципальный земельный контроль по своему предмету практически совпадает с государственным земельным надзором¹.

По мнению Н.С. Бондаря, правовая определенность является важным условием конституционности нормативных правовых актов, что вытекает из самой природы правовых норм, в которых имплицитно и ясно, определено должны быть заложены равный масштаб, равная мера свободы для всех субъектов права. И напротив, неопределенность правовых норм есть отрицание основополагающих критериев их конституционности: она неизбежно ведет к произволу в правоприменении и к нарушению равенства всех перед законом и судом. Уже это позволяет определить требование нормативно-правовой определенности в качестве универсального принципа нормоконтрольной деятельности органов конституционного правосудия².

По нашему мнению, эколого-правовым риском является разновидность юридического риска, который проявляется в возможности наступления негативных правовых последствий для субъектов экологического права в результате нарушения экологических требований, публичных экологических интересов, экологических прав человека. При таком подходе эколого-правовые риски могут возникать не только в деятельности природопользователей, но и могут на-

¹ Липски С.А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 21–25.

² Бондарь Н.С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

нести вред государству, гражданам и общественным объединениям. Категория «эколого-правовые риски» может быть использована при идентификации правовых неопределенностей¹.

В юридической литературе отмечается, что, учитывая межотраслевой характер использования земельного фонда, функции государственного земельного надзора рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Региональные же органы в таком надзоре не участвуют – соответствующие федеральные органы имеют территориальные подразделения во всех регионах (иногда они создаются сразу для нескольких регионов, например, территориальное управление Россельхознадзора по г. Москве, Московской и Тульской областям).

При этом высказывается мнение о том, что при проведении государственного земельного надзора возникают правовые неопределенности в сфере компетенции федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на его проведение. В частности, указывается, что определенной проблемой является четкое разграничение сфер органов госземнадзора. В этой части неоднократно принимались правительственные нормативные акты, и в настоящее время сфера Росреестра охватывает организационно-правовые аспекты землепользования, такие как недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, соблюдение целевого назначения земель, сохранность межевых знаков границ земельных участков и т.п.²

Как правило, правовые неопределенности в законодательных актах устраняются либо путем внесения изменения в соответствующий закон, либо путем конкретизации его положений на уровне подзаконного нормотворчества путем принятия постановления

¹ Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.

² Липски С.А. Указ. соч. С. 21–25.

Правительства Российской Федерации или ведомственного нормативного правового акта.

Однако с целью устранения указанной негативной правовой неопределенности Правительством Российской Федерации был применен принципиально другой подход: установлена специальная процедура взаимодействия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля между собой с целью недопущения дублирования объектов проверок. Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль (далее – Правила взаимодействия), утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019.

Вывод о наличии дублирования предметов и объектов государственного земельного надзора находит свое подтверждение при анализе указанных Правил, согласно которым предусматривается процедура согласования проектов ежегодных планов проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий с органами государственного земельного надзора. При этом проводятся в том числе совещания с целью снятия замечаний.

Согласно пункту 10 Правил взаимодействия объекты земельных отношений, включенные в рассмотренный территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора проект ежегодного плана проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий, не могут быть включены в план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемый этим территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора.

Таким образом, в соответствии с Правилами взаимодействия в «ручном режиме» ежегодно разграничиваются объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. С таким подходом сложно согласиться, поскольку он допускает произвольное формирование ежегодных планов проверок, не позволяет однозначно определить ни объекты государственного земельного надзора, ни объекты муниципального земельного контроля.

Следует отметить, что аналогичная процедура была предусмотрена и ранее действовавшей редакцией Правил¹. В связи с этим С.А. Липски отмечает, что актуальной проблемой последних лет при осуществлении контрольно-надзорных полномочий стало дублирование со стороны проверяющих органов разного уровня или отраслевой принадлежности. Поэтому в целях недопущения проведения органами госземнадзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя с 2015 г. ежегодные планы проведения плановых проверок в рамках муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами госземнадзора².

Таким образом, сложилась достаточно уникальная ситуация, при которой негативная правовая неопределенность фактически не устраняется, хотя признается ее наличие. При этом предпринимается попытка нормативно минимизировать последствия такой неопределенности: риск дублирования видов публичного земельного контроля (надзора).

С учетом изложенного представляется необходимым законодательно в статьях 71 и 72 ЗК РФ разграничить предмет и (или) объекты публичного государственного земельного контроля (надзора) с целью устранения выявленного дублирования, негативных правовых неопределенностей и рисков.

При решении задачи определения оптимальной правовой модели государственного земельного надзора возникает также вопрос об уровнях его проведения. Как уже было отмечено, государственный земельный надзор осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти (Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором). При этом субъекты Российской Федерации в проведении государственного земельного надзора вообще не принимают участия, что вызывает возражения в юридической литературе.

¹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» (утратило силу).

² Липски С.А. Указ. соч. С. 21–25.

В юридической литературе данная ситуация рассматривается в качестве одной из причин низких показателей работы органов государственного земельного надзора, поскольку консолидация всей сферы рассматриваемого вида надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти приводит к нехватке штата государственных инспекторов¹.

С данным подходом сложно согласиться, поскольку практически в проведении почти всех видов государственного надзора в сфере охраны окружающей среды (природоохранного и природоресурсного государственного надзора) субъекты Российской Федерации принимают участие либо в рамках собственной компетенции (региональный государственный экологический надзор), либо в рамках переданных полномочий по осуществлению государственного природоресурсного надзора (федеральный государственный лесной контроль (надзор), федеральный государственный охотничий контроль (надзор) и др.).

Следует также отметить, что на практике при проведении регионального государственного экологического надзора и государственного земельного надзора возникает логическое противоречие, поскольку органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют региональный государственный экологический надзор за объектами хозяйственной деятельности, не подлежащими федеральному государственному экологическому надзору, а государственный земельный надзор за земельными участками, занимаемыми указанными объектами, осуществляют исключительно Росреестр и его территориальные подразделения. Такой подход также вызывает возражения, поскольку один и тот же имущественный комплекс должен проверяться двумя разными уровнями публичной власти.

По нашему мнению, субъекты Российской Федерации могли бы участвовать в проведении государственного земельного надзора, как минимум в отношении земельных участков, занятых объектами, подлежащими региональному государственному экологическому контролю (надзору). В результате государственный земельный надзор мог бы быть дифференцирован на федеральный государственный земельный надзор и региональный государственный земель-

¹ Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.

ный надзор, осуществляемые в рамках собственной компетенции федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответственно.

Следует также разграничить государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Такое разграничение можно провести по предмету и (или) объекту соответствующего вида публичного земельного контроля (надзора). Как представляется, предмет обоих видов земельного контроля (надзора) может быть схожим, хотя и не должен полностью совпадать: соблюдение требований земельного законодательства юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами. Исходя из этого, следует попытаться разграничить не предметы, а объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (объекты земельных отношений (земли, земельные участки или части земельных участков).

Муниципальные образования могут быть наделены полномочием по осуществлению муниципального земельного контроля за землями и земельными участками, расположенными в границах муниципальных образований, за исключением земель и земельных участков, подлежащих соответственно федеральному и региональному государственному земельному надзору. Кроме того, органы местного самоуправления могут быть наделены полномочием по осуществлению муниципального земельного контроля в целях выявления фактов строительства самовольных объектов на территории муниципального образования.

Для реализации такого подхода необходимо законодательно определить критерии определения земель и земельных участков, за которыми должен осуществляться федеральный (и возможно региональный) государственный земельный надзор. Данная задача является непростой для выполнения, но вполне осуществимой.

В результате внесения предложенных изменений в земельное законодательство будут разграничены объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Кроме того, государственный земельный надзор будет дифференцирован на федеральный и региональный государственный земельный надзор.

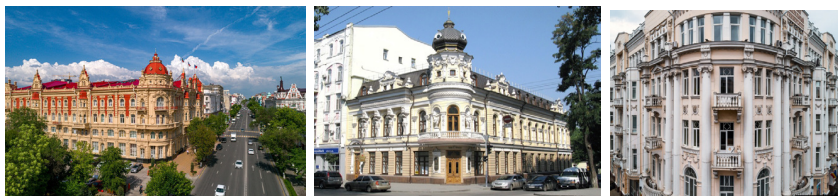


Куркина Екатерина Васильевна

заместитель директора Департамента архитектуры и градостроительства города Ростова-на-Дону
(по контрольно-правовой работе),
grad_analiz@mail.ru

ПРАВО ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ АРХИТЕКТУРНУЮ СРЕДУ

Понятие «благоприятная среда» включает в себя множество факторов. Для жителей города – это, прежде всего, комфортная среда, отвечающая современным стандартам качества. Отказ от высотного строительства в центре города, цветовые решения фасадов, подсветка объектов в темное время суток, современные общественные пространства – неполный перечень архитектурных средств, с помощью которых можно улучшить качество визуальной среды города.



Архитектурный облик Ростова-на-Дону формировался на протяжении многих лет. Город имеет ценнейшее архитектурное наследие. Задача, которая стоит перед нами – сохранить его. Вместе с тем мы все понимаем – город должен развиваться и строительство новых

ваются нормативы по озеленению, инженерному и транспортному обеспечению.

Для регулирования застройки в центре города решением городской Думы от 20.10.2020 № 31 в Правилах утверждена новая территориальная зона охраны речного фасада вдоль ул. Береговой от Сиверса до Кизитериновской балки, включая территорию перспективной набережной. Здесь запрещена высотная жилая застройка и ограничена высота иной застройки до 20 метров.

Также Правилами определены: зона концентрации объектов культурного наследия, которая объединяет наиболее ценные фрагменты исторической застройки, и зона строгого регулирования застройки.

При проектировании в этих зонах габариты зданий, архитектурные решения должны учитывать необходимость сохранения средовых характеристик исторической постройки. Этажность застройки устанавливается с учетом сложившейся исторической структуры. Для примера, в зоне общегородского центра Ц-1 – максимальная этажность – 12 этажей, а в зоне строгого регулирования застройки – 9 этажей.

Несмотря на то, что новые для застройщиков требования в Правилах действуют с 2020 года, уже сейчас есть примеры их эффективности, когда построенные здания стилистически вписываются в окружающую застройку.

Город развивается, в рамках реализации нацпроекта «Жилье и городская среда» увеличены темпы жилищного строительства. В связи с чем, в последнее время вопросы снижения негативного антропогенного воздействия, формирования озелененных общественных пространств приобрели особую актуальность и остроту.

Экологизация городской среды – одно из основных принципиальных положений Правил землепользования и застройки города. При строительстве, реконструкции объектов Правилами установлено обязательное требование по обеспечению минимального процента озеленения земельных участков от 15 % до 25 % в зависимости от вида использования земельного участка и территориальной зоны. Площадь озелененной территории микрорайона должна быть не менее 25 % от площади микрорайона. Требование Правил для застройщиков имеют силу закона.

Вместе с тем город сталкивается с проблемой, когда для реализации проекта строительства необходимо выполнить снос зеленых насаждений. Такие ситуации вызывают широкий общественный резонанс. Еще в 2012 году решением городской Думы № 239 утверждены «Правила охраны зеленых насаждений в городе Ростове-на-Дону». Согласно Правилам, в случае сноса зеленых насаждений, застройщик обязан выполнить компенсационное озеленение, превышающее на 30 % количество снесенных зеленых насаждений. Компенсационное озеленение проводится в границах территории города. Снос осуществляется исключительно на основании разрешения, утвержденного заместителем главы Администрации города по ЖКХ по результатам комиссионного обследования. Кроме того, затраты на проведение компенсационного озеленения с последующими уходными работами за насаждениями до их полной приживаемости не менее 3 лет предусматриваются в проектно-сметной документации на строительство объекта.

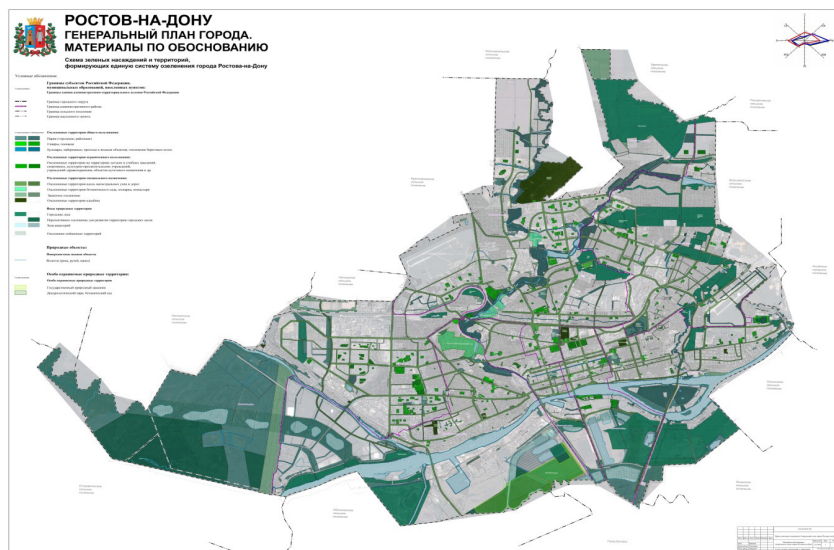
С целью сохранения зеленых насаждений и формирования новых озелененных пространств в Правилах землепользования и застройки города установлены зоны:

рекреационного назначения; особо охраняемых территорий, включающие городские леса и зону сохранения и развития природных территорий. Для размещения зеленых насаждений, которые выполняют защитные функции, в том числе уменьшают неблагоприятное влияние промышленных предприятий и транспорта на окружающую среду, в Правилах землепользования и застройки установлена территориальная зона насаждений специального назначения (С-2). Для обеспечения правовых условий развития таких территорий утверждены градостроительные регламенты территориальных зон.

Ростов-на-Дону является одним из самых компактных городов-миллионеров России, размещается на площади 34 055 га. В сложившейся городской структуре проблематично создавать новые зеленые массивы и зоны отдыха. Несмотря на это, Генеральным планом Ростова предусматривается формирование новых, расширение и реконструкция существующих парков, скверов, бульваров, сохранение и восстановление линейных озелененных пространств вдоль рек, магистральных улиц, озеленение санитарно-защитных зон.

Система озеленения включает в себя различные по своему функциональному назначению озелененные пространства. Согласно Генплану площадь таких территорий к концу расчетного срока увеличится практически вдвое. Генеральным планом предусмотрен значительный резерв территорий, возможных для включения в природно-экологический каркас Ростова.

Действующий в настоящее время Генеральный план утвержден в 2007 году. В этом году мы уже приступили к подготовке задания на разработку проекта нового Генплана на период 2025–2045 годы. В задании для разработчиков будет поставлена задача – увеличение площади зеленых насаждений общего пользования, достижение нормативного показателя по озеленению. Понимая важность для города поставленной задачи к подготовке задания привлечены не только структурные подразделения Администрации города, но и Минстрой Ростовской области, проектные и общественные организации, члены Градостроительного совета Администрации Ростова-на-Дону. Экологическая безопасность – как принцип проектирования городской среды учитывается при разработке документации



по планировке территорий. В городе есть примеры эффективного планирования территории жилой застройки, предусматривающее создание парковых пространств.

Так утвержденной документацией по планировке территории по улице Левобережной восточнее стадиона «Ростов-Арена» в рекреационной зоне планируется формирование парка с максимальным сохранением природного ландшафта. Интересные решения по созданию зеленых общественных пространств предложены в экорайоне «Вересаево».



Вынос промышленных предприятий, благоустройство существующих парков и создание парковых зон в новых жилых районах, в левобережной зоне, планируемое создание линейных парковых зон вдоль рек Кизитеринка и Темерник, безусловно, способствует улучшению экологической обстановки в городе.

Реализация масштабного проекта «Реабилитация реки Темерник с преобразованием прибрежных территорий в общегородской экологический парк» уже начата. Правительством Ростовской области в период с 2018 по 2020 годы утверждены проекты планировки прибрежных



территорий реки Темерник. Проектом предусмотрено создание непрерывного линейного парка на территории не только Ростова-на-Дону, но и Мясниковского и Аксайского районов Ростовской области.



Правилами землепользования и застройки города вдоль реки Термерник установлена специальная зона регулирования застройки. При подготовке проектной документации в границах этой зоны необходимо: учитывать принцип постепенного понижения этажности к реке; обеспечение максимального озеленения, создание экокоридоров и проходов к водным объектам.

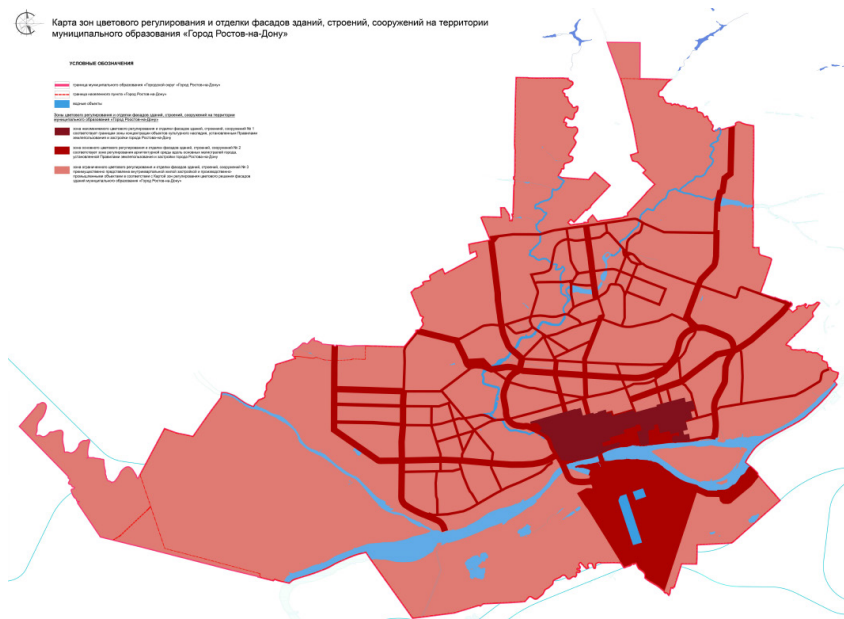


В рамках реализации национального проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2019 году в городе начата работа по созданию современных общественных пространств во всех районах города. По всем предложениям были разработаны концепции, часть которых уже реализована. В 2020 году появились пешеходные зоны в Кировском районе города, которая соединила улицы Большую Садовую и Социалистическую, в Ворошиловском районе обустроили бульвар Новоселов. В этом году открыта пешеходная зона на проспекте Коммунистический. Работа в этом направлении продолжается.

Создание зеленой благоприятной среды для жителей города – важный элемент экологической безопасности. Однако эстетическая составляющая является далеко не последним пунктом в современных потребностях жителей города. Комфортность городской среды определяется не только численными показателями. Цветовые и композиционные решения всех элементов дизайна положительно воспринимаются как единая пространственная среда проживания.

Поэтому особое внимание в настоящее время уделяется внешнему облику объектов.

До недавнего времени в городе отсутствовали нормативные акты, регулирующие внешний облик объектов при их реконструк-



ции и новом строительстве, в связи с чем появлялись диссонирующие объекты, которые нарушают исторически сложившийся облик нашего города. Проанализировав практику других регионов, Департаментом архитектуры и градостроительства была подготовлена Карта зон цветового регулирования и отделки фасадов зданий, строений, сооружений. В ее разработке принимали участие ведущие архитекторы Ростова, представители общественности.

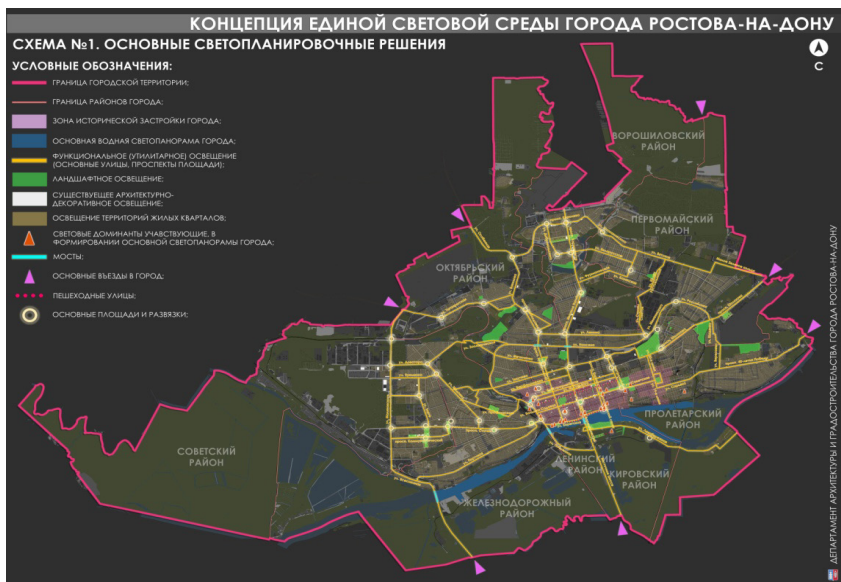
Решением городской Думы от 17.08.2021 № 152 Карта утверждена в составе Правил землепользования и застройки. Карта делит территорию города на три зоны: концентрации объектов культурного наследия; основных магистралей города; внутриквартальных территорий города.

Тогда же были внесены изменения в Правила благоустройства города, где утверждены правила применения карты. Наиболее строгие требования установлены для зоны концентрации объектов культурного наследия. Здесь исключается использование исторически неха-

рактерных отделочных материалов и цветовой палитры. В этой зоне при отделке фасадов допускаются только натуральные материалы с возможной последующей штукатуркой и окрашиванием. Внесенные изменения обеспечивают правовую возможность регулирования внешнего облика зданий уже на этапе получения разрешения на строительство или реконструкцию. Это исключает хаотичность внешнего вида.

Большую роль в восприятии городских пространств играет декоративное освещение фасадов зданий, сооружений. В темное время суток город преобразуется. В 2018 году в Ростове-на-Дону была разработана единая концепция светового оформления городской среды, которая содержит рекомендации на примере улицы Большая Садовая.

Постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 11.02.2022 № 105 утвержден Порядок установки и размещения элементов внешнего благоустройства, определивший, в том числе требования к оформлению проектов декоративной подсветки. Проект должен определять не только место размещения и цветовую визуализацию, но и требования к материалу изготовления.



В этом году работа по размещению декоративной подсветки была продолжена. Департаментом архитектуры и градостроительства проведен анализ объектов, представляющих архитектурно-художественную ценность на территории всех районов города. Для подсветки было отобрано более 100 зданий. Предложения направлены в администрации районов города. Основной акцент будет сделан на подсветку общественных зданий и социальных учреждений. При этом одно из главных условий, которое должно быть соблюдено – подсветка не должна мешать жителям.

С целью регулирования этой работы и придания ей правового статуса подготовлены предложения по внесению изменений в Правила благоустройства города. Изменения касаются установления обязательного требования для застройщиков и собственников зданий – предусматривать размещение декоративной подсветки на фасадах, выходящих на центральные улицы города (за исключением ИЖС). Важно, что данные требования предлагаются не только для случаев нового строительства и реконструкции, но и капитального ремонта.

Все вопросы, связанные с созданием благоприятной, комфортной городской среды, а также сохранением исторического облика центра города, решаются при постоянном взаимодействии с представителями общественности. В городе действует комиссия по сохранению архитектурно-художественной среды Ростова при проведении ремонтных работ зданий. Комиссия дает предложения по видам отделки объектов, цветовому решению фасадов, а также по очередности ремонтных работ. Все работы по содержанию зданий, относящихся к объектам культурного наследия, согласовываются Комитетом по охране объектов культурного наследия Ростовской области.

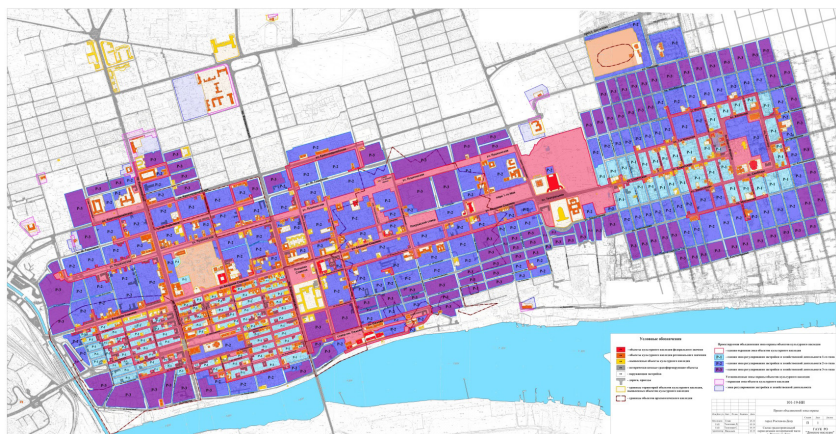
Серьезной проблемой для создания благоприятной архитектурной среды на сегодняшний день остаются аварийные дома, значительная часть которых сосредоточена в центральной части города. В прошлом году приступила к работе комиссия, к полномочиям которой относятся вопросы реализации мероприятий по сохранению исторического облика города при проведении работ по сносу и реконструкции аварийных домов. Комиссия определяет здания из числа, признанных аварийными и подлежащими сносу, которые являются исторически ценными градоформирующими объектами.

Вместе с тем, важно отметить, что решения Комиссии носят рекомендательный характер. Полномочиями по запрету проведения сноса аварийных объектов в соответствии с законодательством Комиссия не наделена. Аварийные здания представляют угрозу для жизни, в связи с чем, город вынужден принимать решения об их сносе. Это вызывает широкий общественный резонанс.

В этом году Комиссия рассмотрела более 200 зданий, признанных аварийными. По результатам работы был сформирован перечень зданий, требующих особого внимания и сохранения. Данный перечень будет учтен Комитетом по охране объектов культурного наследия Ростовской области при разработке объединенной зоны охраны объектов культурного наследия исторической части города Ростова-на-Дону.

Объединенная зона охраны объектов культурного наследия – важный для города документ. После его утверждения Правительством Ростовской области строительство и реконструкция объектов будет осуществляться строго с установленными требованиями и ограничениями.

В декабре 2020 года в Градостроительный кодекс Российской Федерации внесены изменения, которые дали регионам новый механизм обновления городской среды – это комплексное развитие



городских территорий. Реализация проектов предполагается с учетом Стандарта комплексного развития территорий, разработанного Минстроем России и ДОМ.РФ для повышения качества городской среды. Стандарт разработан на основании лучших мировых практик, содержит рекомендации, в том числе по благоустройству. Предлагаемые решения дают возможность повысить микроклиматический комфорт жилой застройки. На территории Ростова уже начата реализация проектов комплексного развития.

Хотелось бы отметить еще одно важное направление работы Администрации города по созданию комфортной архитектурной среды. Это разработка Дизайн-кода города Ростова-на-Дону. Сегодня для многих российских городов – это один из основных инструментов формирования стилистически единой, комфортной и безопасной городской среды. Главное его преимущество – наглядность.

До конца года Департамент планирует завершить разработку Дизайн-кода. Он будет содержать информацию по оформлению и размещению рекламных и информационных конструкций, содержанию фасадов зданий, строений, сооружений, а также требования к системе уличной навигации, элементам благоустройства, сезонным кафе, ограждениям и озеленению.

Комплекс мероприятий, проводимых Администрацией города, во взаимосвязи с экологическим подходом к моделированию архитектурной среды позволяет сформировать благоприятную, комфортную среду для жителей и гостей города.



Микулина Екатерина Вячеславовна

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук,
gurnak_ekaterina@mail.ru
pismabudut@yandex.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КАРКАС – НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*«Природа всегда права, ошибки
и заблуждения исходят от людей»
(И. Гете)*

В мире накоплен огромный опыт в области градостроительства, сформировано множество научных направлений и интересных концепций, создано большое количество поселений и городов, ставшими достойными образцами для подражания. Однако, несмотря на это в настоящее время в городах идет интенсивный рост строительства жилых и промышленных объектов, увеличивается количество автотранспорта, соответственно, строятся новые автомагистрали, что негативно сказывается на состоянии окружающей в муниципалитетах, а, следовательно, и на качестве жизни населения. Право на безопасную и здоровую среду проживания в этом контексте рассматривается как право на качественную, отвечающую экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям архитектуру, на приятный, сохраняющий самобытность физический облик города, право на благоприятную окружающую среду в населенном пункте и защиту от загрязнения атмосферы, воды и земли, право на достоверную ин-

формацию о состоянии окружающей населенный пункт природной среды¹.

Город, подобно живому существу представляет собой сложный комплекс, состоящий из системы внутренних составляющих элементов, правильное взаимодействие и функционирование которых обеспечивает городу высокий уровень качества жизни проживающих и пребывающих в нем людей.

Такой комплекс должен включать в себя два элемента: во-первых, систему естественно и функционально связанных между собой природных объектов, объединенных как географическими, так и экологическими признаками, а, во-вторых, существующую часть природной среды, освоенную человеком. Необходимо отметить, что часть природной среды, освоенная человеком, носит ограниченный характер, который определяется экологической и ресурсной емкостью территории. Это, прежде всего, наличие соответствующих географических структур, биологических ресурсов, водных ресурсов, которые позволяют поддерживать благоприятную окружающую среду и условия комфортного проживания человека. Планируемое освоение человеком дополнительной природной среды допустимо только при условии, что такая градостроительная деятельность не будет превышать уровней предельного экологического расчета на окружающую среду и здоровье человека.

Таким образом, можно утверждать, что градостроительная деятельность затрагивает общественные публичные и частные интересы населения муниципальных образований. Правовое положение человека в системе местного самоуправления характеризуется принципиальным единством двух групп прав и свобод: индивидуальных и коллективных. С помощью именно этого единства обеспечивается, с одной стороны, личностная ориентация всей системы местного самоуправления и, с другой сочетание автономных начал муниципальной свободы с принципами коллективизма, общинности на местном уровне организации политической и экономической жизни².

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: Норма, 2008. С. 568.

² Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. Устав муниципального образования как «муниципальная конституция» // Проблемы права. 2016. № 2(56). С. 11–20.

Единство публичных и частных интересов в сфере градостроительной деятельности вытекает из самой природы градостроительных отношений. Однако на сегодняшний день существует конфликт государственных, общественных и частных интересов в сфере градостроительства. Ведь рано или поздно органы публичной власти сталкиваются с проблемой поиска баланса интересов – публичных интересов, обусловленных развитием города, частных интересов, формируемых собственниками недвижимости и интересов жителей¹.

Развитие городской территории носит комплексный характер и предполагает участие в реализации такого развития всех заинтересованных сторон, проживающих на территории данного города. Доминирующими участниками создания, развития и функционирования экологического каркаса города выступают:

- органы публичной власти;
- научные круги;
- представители бизнес-сообщества;
- граждане, проживающие на данной территории.

Вся совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении градостроительной деятельности, требует такой правовой регламентации, которая позволит обеспечить, во-первых, устойчивое развитие территорий, а во-вторых, благоприятную среду жизнедеятельности населения. Создание такой правовой регламентации возможно только при условии, что она будет опираться на систему основополагающих закономерностей пространственного развития муниципальной территории, сложившихся под влиянием природно-климатических, социально-экономических и историко-культурных факторов.

Одной из актуальных проблем в настоящий период является разграничение компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями² и опре-

¹ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

² Андрианов Н.А. Разграничение компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования // Правовые вопросы строительства. 2006. № 1.

деление объема полномочий органов местного самоуправления¹. Для оптимизации правового регулирования градостроительных отношений на уровне органов местного самоуправления необходимо определить составляющие градостроительной деятельности, правовую основу для ее осуществления органами местного самоуправления и место экологического каркаса как одного из ее элементов. Градостроительная деятельность органов местного самоуправления включает в себя территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт и реконструкцию объектов капитального строительства, эксплуатацию зданий и сооружений, осуществляемые на территории муниципальной территории муниципального образования в порядке реализации муниципальной власти.

Город изначально вторгается в некий природный ландшафт и нарушает тем самым экосистему, поэтому все что проектируется в городе должно учитывать первоначальный вариант сложившейся экосистемы. При проектировании городского строительства необходимо использовать эколого-технические расчеты, чтобы максимально обеспечить естественный баланс природной среды и антропогенного на нее воздействия.

Определяющим экономико-правовым инструментом регулирования и улучшения качества городской среды обитания является правовое закрепление сбалансированной системы экологического каркаса города. Функционирование такого правового механизма будет способствовать минимизации антропогенного воздействия на природную среду и обеспечит создание комфортной среды для проживания человека².

В законодательстве в настоящее время легально не закреплена терминологическая конструкция «экологический каркас города». Наполняемость данной юридической конструкции может стать ос-

¹ Бутаева Е.М. Полномочия органов местного самоуправления в области информационного обеспечения градостроительной деятельности // Правовые вопросы строительства». 2009. № 1.

² Экологическое состояние и перспективы развития России: теоретико-правовые основы и практико-методический инструментарий: монография / Под ред. В.Г. Ларионова. М.: ФГБОУ ВО «ВГЛУ», 2017. С. 120.

новой, объединяющей географическую, геологическую, экологическую составляющие природной среды, всей совокупности ее абиотических и биотических комплексов. Он служит защитным поясом, отделяющим жилые сектора от оживленных транспортных коммуникаций и промышленных объектов. На формирование контуров экологического каркаса города оказывают влияние особенности естественного ландшафта местности.

Месторасположение экологического каркаса определяется соображениями рационального размещения объектов промышленной сферы и условиями обеспечения комфортного проживания горожан. Целесообразность размещения промышленного предприятия с наветренной стороны и вниз по течению реки относительно населенных мест является одним из наиболее значимых предписаний в процедуре формирования структуры экологического каркаса. В расчет также берется расположение промышленных объектов относительно лесопарков, заповедников, зон отдыха.

Экологический каркас – это совокупность незастроенных и не покрытых искусственными материалами городских территорий с растительным покровом, функционально и естественно связанных между собой, а также созданные человеком зоны, обладающие свойствами природного объекта, имеющего рекреационное значение.

Экологический каркас города подобен артериям в организме человека. Чем более он развит, тем «здоровей город». К зеленой инфраструктуре города относятся не только парки, бульвары, набережные. Это также озеленение территории дворов, школ, больниц, кладбищ, линий электропередач и других инженерно-технических зон. В общем все зеленые территории, которые есть в городе. В настоящее время этот список зеленых территорий дополнен зелеными крышами. Причем озеленение крыш получает закрепление в нормативно правовых актах все большего количества муниципальных образований. Например, недавно в Правила благоустройства города Ростова-на-Дону было внесено понятие озеленения крыш. Это обстоятельство очень радует и обнадеживает на улучшение качества жизни в городах, поскольку озеленение крыш – большой резервный потенциал для города.

В градостроительных нормативах закреплён ряд терминологических конструкций, таких как «озеленение территории», «зеленые

насаждения» и «особо охраняемые природные территории». Если отношения, связанные с озеленением особо охраняемых природных территорий, имеют правовую регламентацию, то качество регулирования отношений, связанных с озеленением городских территорий, требует существенной доработки. Дело в том, что развитием особо охраняемых природных территорий (заказников, национальных парков, заповедников) занимаются люди, имеющие специальное образование. Озеленение городских территорий планируют архитекторы и территориальные планировщики. То есть работой с зеленой инфраструктурой города, занимаются люди, не обладающие специальными знаниями о том, как должен функционировать целостный городской экологический каркас.

Муниципальный бюджет может нести серьезные убытки, так как закупка растений для муниципалитета по мнению ландшафтных дизайнеров может улучшить вид городской среды, но такие растения могут не соответствовать по климатическим условиям и целому ряду других факторов месту их расположения. Это приводит к их выпадению в течение одного сезона. А если бы вместе с ландшафтными дизайнерами работали биологи, то этого можно было бы избежать и подобрать красивые многолетние растения, которые улучшили внешний вид городской среды, благоприятно повлияли на микроклимат города и просуществовали длительный период.

В настоящее время стала очевидной необходимость формирования новой уникальной концепции экологического каркаса города.

Сложившаяся концепция развития городов позволила выявить необходимые условия для его экологического обеспечения.

Новая модель призвана обеспечить равномерное развитие трех основных составляющих города: экономической, социальной и экологической.

Необходимость формирования новой модели развития города признается приоритетным направлением развития¹. Несомненно, экономическое развитие города является важнейшим условием его преобразования и функционирования. Однако недостаточное внимание к социальным и экологическим проблемам привело к крити-

¹ Бойкова М. «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. № 3. С. 66.

ческой обстановке в современных городах. Развитие города должно осуществляться равномерно и сбалансировано, не предавая приоритетного значения каким-либо отдельным сферам деятельности. Таким образом, реализация наполняемости категории «экологический каркас города» способна обеспечить его развитие, учитывая экономическую составляющую без ущерба социальной и экологической.

В настоящее время состояние многих городов России, прежде всего по экологическим характеристикам, крайне тяжелое.

Современное градостроительство не учитывает существующие проблемы реализации экологического каркаса города, а также недостаточно использует имеющийся градостроительный потенциал, который включает в себя «градообразующую базу, экономико-географическую ситуацию, естественно-природные ресурсы, а также естественно-культурные факторы»¹.

Решение экологических проблем стало одним из основных принципов оценки гуманности общества, экологизация образа жизни превратилась в характерную черту современности.

Для решения обозначенных проблем важно правильно определиться методологически. При планировке города должны быть установлены приоритеты и критерии преобразовательной деятельности.

В современных условиях в России должны быть закреплены принципы во взаимоотношении с природой, согласно которым человечество должно развиваться в рамках, которые определяются восстанавливающейся способностью окружающей среды.

Представляется, что только реализация данного принципа с помощью формирования экологического каркаса города может обеспечить его эффективное развитие.

Формирование облика современного города требует воссоздания объектов культурного наследия, историко-архитектурного наследия при реставрации, совершенствовании и развитии городского ландшафта.

В современной России происходит становление осознания общей ответственности за сохранение культурного наследия и уникальных культурных ценностей. При этом, чрезвычайно значимым элемен-

¹ Бойкова М. Указ. соч. С. 167.

том культурного наследия являются памятники ландшафтной архитектуры, видовых пространств и перспектив. Разработанные учебными методами профилактики и консервации позволяют обеспечить бережную эксплуатацию объектов культурного наследия в условиях усложняющихся природных и антропогенных нагрузок. Новое строительство на исторических, парковых, заповедных территориях предполагает введение определенных нормативов градостроительного проектирования, ограничительных режимов застройки, допустимых пределов преобразования с учетом структуры экологического каркаса города.

Особо значимыми вопросами создания экологического каркаса города являются организация диалога между населением города и публичной властью при реализации планов развития городских территорий, включая проектную стадию.

Обмен лучшими практиками реализации градостроительной политики поможет избежать ошибок при создании экологического каркаса города. Учитывая то, что экологические ландшафты могут располагаться на территории нескольких муниципалитетов, особую актуальность приобретает межмуниципальное взаимодействие при создании экологического каркаса города. Значимый практический опыт по обеспечению функционирования территорий с длительной историей приспособления и эксплуатации человеком могут широко использоваться при осуществлении стереотипных решений на урбанизированных территориях при проектировании и создании экологического каркаса города.

Построение экологического каркаса города должно осуществляться с максимальным использованием потенциала роста зеленых зон, сохранением и улучшением качества экологических активов (земли, почвы, воды, воздуха, растительного и животного мира), формирования разветвленной системы зеленых «связок», объединяющих отдельные территории природного комплекса, в результате проведения следующих мероприятий:

– сохранение существующих и реабилитация утраченных ландшафтов долин крупных и малых рек в качестве экологических коридоров, являющихся важнейшим связующим звеном его структуры, очистка и реконструкция русел, освобождение пойм и притеррас-

ных понижений от несанкционированной застройки и объектов промышленной инфраструктуры;

– выделение в каждом административном районе и сохранение ключевых межмагистральных клиньев, «территорий-связок», включающих существующие и резервные территории экологического каркаса и утраченных ландшафтов долин крупных и малых между собой и с загородными природными ландшафтами;

– реабилитация и создание новых крупных парков (как площадных ареалов экологического каркаса внутри муниципалитета) взамен стареющих и утраченных, особенно в районах новой застройки;

– формирование в контактных зонах экологического каркаса и урбанизированных территориях малозастроенных и озелененных зон, способствующих снижению нагрузок на природный комплекс;

– развитие системы внутриквартального озеленения и озеленение пешеходных зон, улиц, технических зон, инженерных коммуникаций;

– сохранение и создание новых озелененных территорий общего пользования (скверов) и специального назначения (защитных экологических полос вдоль железнодорожных путей, инженерно-технических зон и коммуникаций).

В настоящее время назрела острая необходимость закрепить терминологическую конструкцию «экологический каркас города» в Градостроительном кодексе РФ в качестве обязательного элемента планировочной структуры. В городах России с разнообразными природными ландшафтами должен быть разработан свой экологический каркас города, чтобы условия для проживания в них людей стали более комфортными.



Арзамасцев Максим Васильевич

советник Конституционного Суда
Российской Федерации,
доцент кафедры уголовного права
ФГБОУ ВО Санкт-Петербургского
государственного университета,
кандидат юридических наук,
maxim077@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Конституция РФ предъявляет особые, повышенные требования как к сохранению природы и благоприятной окружающей среды, так и уголовному законотворчеству. Эти две группы предписаний и составляют в своей сбалансированной системе конституционные основы уголовной ответственности за экологические преступления.

Традиционно изучение вопросов ответственности за то или иное деяние начинается с анализа его объекта. Современный законодатель, хотя и признает окружающую среду в качестве особого объекта уголовно-правовой охраны и даже помещает экологические преступления в самостоятельную главу, но не определяет их видового объекта. Разрешение этого вопроса зависит от понимания природы экологических прав.

В процессе освоения человеком ойкумены ранее господствовали идеи антропоцентризма, а уголовное законодательство вплоть до XIX–XX веков рассматривало преступления в отношении природных ресурсов в основном через призму имущественных прав. Это соответствовало подходу Канта, что «в качестве правового объек-

та может приобретаться либо лицо, либо вещь»¹. Лишь Уголовное уложение 1903 года стало различать «нарушения постановлений, ограждающих народное благосостояние» (в том числе по вопросам рыбной ловли, добычи животных, рубки леса, борьбы с распространением вредителей) и «самовольное пользование чужим имуществом» (то есть природопользование на чужой земле, в чужом лесу или в чужих водах)². Именно первая группа противоправных деяний может быть охарактеризована как посягающая на коллективное экологическое право. И действительно ст. 9 Конституция РФ определяет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Тем самым охрана окружающей среды не может быть сведена ни к защите собственности, ни к обеспечению прав отдельной личности. Это согласуется с конституционным принципом приоритета публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и поддержания экологической безопасности³.

В ряде стран (например, в Великобритании) законодательство строится на основе биоцентризма, который переносит акцент на правосубъектность животных, что предполагает нахождение в системе уголовно-правовой охраны баланса между правами человека и правами животных⁴.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ в своей практике признает двойственность понятия «лес», в котором одновременно проявляют себя экологический фактор (экосистема) и экономическая

¹ Фишер К. Иммануил Кант и его учение. Часть вторая / пер с нем.; под ред. Д.Е. Жуковского. СПб., 1906. С. 142.

² Уголовное уложение 22 марта 1903 г. Издание Н.С. Таганцева. СПб., 1904.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П.

⁴ Здесь и далее ссылки на нормативные и судебные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс», если не оговорено иное. Marrani, D. (2008). The Second Anniversary of the Constitutionalisation of the French Charter for the Environment: Constitutional and Environmental Implications. *Environmental Law Review*. 10. DOI: 10.1350/enlr.2008.10.1.002.; Cheyne, I. & Alder, J. (2007). Environmental Ethics and Proportionality: Hunting for a Balance. *Environmental Law Review*. 9. 171-189. DOI: 10.1350/enlr.2007.9.3.171.

категория (природный ресурс)¹. Частично такой дуализм присущ и уголовному закону, в котором незаконная рубка лесных насаждений отнесена к экологическим преступлениям, а дальнейший оборот незаконно срубленной древесины запрещен как деяние, совершаемое в сфере экономической деятельности (ст. 260 и 191.1 УК РФ). Таким образом, можно утверждать, что российское правопонимание в вопросах ответственности за посягательства в отношении природных ресурсов носит промежуточный между антропоцентризмом и биоцентризмом характер.²

Законодатель осознанно не стал обозначать объекты уголовно-правовой охраны в главе 26 УК РФ, поскольку экологические преступления одновременно посягают на коллективное право на благоприятную окружающую среду (главным образом этот объект учтен в статьях 246–255), природное биоразнообразие и иные естественные природные условия (отражены в составах в статьях 256–262), а также права личности на жизнь и здоровье. Однако нормативный акцент сделан не на коллективных правах, а на индивидуальных. Об этом, в частности, свидетельствует преимущественное использование в уголовном законе в качестве квалифицирующего признака неосторожных экологических преступлений не размера или степени вреда окружающей среде, а причинения смерти конкретному лицу.

Безусловно человек является высшей конституционной ценностью, а без обеспечения его права на жизнь невозможна реализация ни одного другого конституционного права. Вместе с тем, природа не просто окружает людей, она является для каждого естественной и единственной средой жизнеобитания и жизнедеятельности. В этом вопросе, как указывает Р.Х. Гиззатулин, появляется еще одно конституционное право – на свободный доступ к природным ресурсам.³ Однако ввиду принципиальной ограниченности и исчерпаемо-

¹ Постановление КС РФ от 2 июня 2015 года № 12-П.

² Подробнее об антропоцентризме и биоцентризме см.: Арзамасцев М.В. Конституционные основы уголовно-правовой охраны окружающей среды // Криминалист. 2022. № 2 (39). С. 4–5.

³ Гиззатуллин Р.Х. Права граждан на свободный доступ к природным ресурсам (вопросы теории и правового регулирования) // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 3(65). С. 59–71. DOI 10.33184/pravgos-2021.3.5.

сти таких ресурсов любое их повреждение дополнительно ограничивает и это конституционное право, независимо от признания его индивидуального или коллективного характера. В конечном счете доступ признается и защищается не сам по себе, а как продолжение естественного права на жизнь и как признаваемая в ст. 9 Конституции РФ основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Конституционный Суд РФ признавал конституционную ценность традиционного образа жизни членов общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, для которых традиционная охота выступает основой существования и самобытности¹. Кроме того, экологический вред не сдерживается территориальными или даже государственными границами. Следовательно, нормальное (существующее без избыточного антропогенного влияния) состояние окружающей среды необходимо для поддержания жизни как отдельных народов, так и всего человечества.

Анализируя практику Конституционного Суда РФ М.М. Бринчук также приходит к выводу, что для целей экологического и природо-ресурсного права необходимо понимание природы именно как народного достояния².

В данном аспекте уголовный закон явно недооценивает опасность экологического вреда. Это выражается не только в санкциях статей УК РФ (тем более, что по оценке КС РФ, определение их размера относится к дискреционным полномочиям законодателя³), но и в недостаточной дифференциации уголовной ответственности. Не стали исключением и изменения, внесенные в 2022 году в ст. 261 УК РФ⁴, которые установили в качестве нижней границы ущерба от лесных пожаров, вызванных неосторожным обращением с огнем, – его значительный размер, но устранили усиление ответственности

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 2019 года № 21-П.

² Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов: соотношение понятий «народное достояние» и «собственность» // Экологическое право. 2022. № 1. С. 3–9. DOI 10.18572/1812-3775-2022-1-3-9.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 2014 года № 32-П.

⁴ Федеральный закон от 25 марта 2022 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

при последующем увеличении вреда. Между тем многочисленные пожары, затрагивающие сотни и тысячи гектаров, сопровождаемые уничтожением лесной флоры и фауны, выбросом вредных веществ в атмосферу и повреждением почвы, остаются без адекватной оценки. Не учтена и опасность для здоровья населения от масштабного задымления воздуха. В этом вопросе можно утверждать о невыполнении законодателем своих позитивных конституционных обязательств по защите окружающей среды и коллективных прав общества. Конечно иногда размер пожара связан главным образом с удаленностью и трудностями пожаротушения, однако косвенно это обусловлено и местом нарушения лицом правил пожарной безопасности в лесу. Соответственно, конституционное требование пропорциональности предполагает обеспечение адекватной дифференциации уголовной ответственности за неосторожные экологические преступления, что может быть сделано при признании в качестве их квалифицирующего (особо квалифицирующего) признака размера или тяжести причиняемого вреда окружающей среде.

В настоящее время Верховный Суд РФ лишь ориентирует внимание судов, что характер и степень общественной опасности деяния определяются в том числе размером причиненного экологического вреда¹. Однако правоприменительная оценка остается в рамках законодательной санкции. А она с очевидностью недооценивает последствия нарушений природоохранного законодательства. Нельзя также и забывать, что уголовное наказание означает такое социальное порицание и создает для виновного лица такие репутационные издержки², которые сами по себе могут обладать сдерживающим и превентивным эффектом, не сравнимым лишь с экономическими санкциями (будь то крупные административные штрафы или кратные гражданско-правовые компенсации экологического вреда). Таким образом, необходимо сделать уголовно-правовую охрану природы и связанного с ней коллективного права народа более био-

¹ Обзор практики применения судами положений главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации об экологических преступлениях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24 июня 2022 года).

² *Iacobucci, Ed.* (2012). On the Interaction between Legal and Reputational Sanctions. *Journal of Legal Studies*. 43. DOI: 10.2139/ssrn.1990552.

центричной и предусмотреть дифференциацию (усиление) ответственности в зависимости от размера причиненных последствий.

Коллективный и неделимый характер права на благоприятную окружающую среду¹ закономерно обуславливает невозможность применения по делам об экологических преступлениях такого вида освобождения от уголовной ответственности, как примирение с потерпевшим. Между тем, судами только в 2021 году подобное решение было принято в отношении 132 человек².

Более того, исходя из преамбулы Конституции РФ носителем анализируемого конституционного права может быть признано не только нынешнее, но и будущие поколения людей. Поскольку же вред от экологических преступлений зачастую причиняется спустя длительное время, то есть к моменту появления будущего поколения, нельзя не учитывать это право, а также конституционную ответственность законодателя за его обеспечение, признаваемую Конституционным Судом РФ³. Приведенные аргументы дают основания для утверждения об ограничении дискреционных нормотворческих полномочий и в вопросах освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности. Проблема усугубляется тем, что большинство экологических нарушений уголовного запрета отнесено к категориям преступлений небольшой и средней тяжести, а значит и сроки давности за них установлены сравнительно короткие.

Наконец, сохраняется проблема недооценки долгосрочных экологических последствий (например, при использовании некачественных труб, нарушении правил обращения с отходами или мусором), поскольку даже при причинении закономерного, но отсроченного вреда обычно проходят сроки давности, исчисляемые с момента совершения самого деяния. Кроме того, возникает парадокс: уголовно-правовые отношения еще не возникли (до наступления последствий нет состава неосторожного преступления), а сроки давности

¹ Ролз Дж. Теория справедливости: Пер. с англ. / науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 239–240.

² Форма 10.2. Отчет об особенностях рассмотрения уголовных дел, применения реальных видов наказания и оснований прекращения уголовных дел за 12 месяцев 2021 г. // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6121>.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года № 12-П.

уже текут. В связи с этим следует по экологическим преступлениям или увеличить сроки давности уголовного преследования, или изменить подход и исчислять их с момента наступления последствий¹.

С другой стороны вряд ли в уголовном законе можно отразить очень отдаленные, климатические последствия², поскольку они носят комплексный характер, предопределяемый множеством взаимодействующих факторов. Соответственно, в качестве признаков экологического преступления следует учесть только подобные факторы (например, излишний выброс пыли или парниковых газов), которые отвечают конституционному требованию правовой определенности и одновременно свидетельствуют о реальной общественной опасности совершенного деяния.

Сказанное затрагивает еще один аспект, практически не учитываемый в УК РФ. Большинство составов экологических преступлений предусматривают действия в качестве обязательного признака объективной стороны. Однако вслед за действием одного субъекта может совершаться бездействие другого лица. Например, первый руководитель организации допускает складирование отходов без обеспечения их безопасного хранения. Следующий руководитель таких действий не совершает, а «всего лишь» не устраняет ранее допущенные нарушения или не выполняет предписания органа, осуществляющего государственный экологический надзор. За подобное бездействие установлена лишь административная ответственность (ч. 38 ст. 19.5 КоАП РФ). Но кто должен нести ответственность в случае наступления общественно опасных последствий, предусмотренных в соответствующих статьях УК РФ? В отношении действий первого руководителя сроки давности уже, как правило, истекли, а второй того действия, которое является криминообразующим признаком, не совершал. В такой ситуации для должностных лиц применима ст. 293 УК РФ, однако общественно опасное невыполнение предписания руководителем коммерческой организации ненаказуемо в уголовном порядке, независимо от характера наступивших по не-

¹ См. также: Арзамасцев М.В. Конституционные основы уголовно-правовой охраны окружающей среды // Криминалист. 2022. № 2(39). С. 6.

² См.: Новикова Е.В. О проблемах судебной защиты климатических прав // Экологическое право. 2022. № 1. С. 31–37. DOI 10.18572/1812-3775-2022-1-31-37.

осторожности последствий. Выход видится во введении уголовной ответственности за невыполнение предписания органа, осуществляющего государственный экологический надзор, если оно повлекло существенный или значительный вред окружающей среде.

В практике конституционного судопроизводства отмечены особенности экологического ущерба, прежде всего неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом¹. Если для вопросов возмещения вреда условность определения его размера не составляет значимую проблему, то для уголовного закона такой подход не допускается в силу требования правовой определенности и презумпции невиновности, предопределяющей толкование сомнений в пользу обвиняемого. Соответственно, законодатель должен выбирать те признаки, которые с одной стороны могут быть установлены при помощи криминалистических и уголовно-процессуальных средств, а с другой – свидетельствуют именно о криминальном характере общественной опасности деяния.

Обеспечение законодателем баланса конституционных ценностей затрагивает и вопрос о необходимом соотношении экономических и экологических прав. В силу ст. 36 Конституции РФ свобода правомочий собственника земли ограничена, в частности, пределом, когда хозяйственная деятельность (или бездеятельность) наносит ущерб окружающей среде. Конституционный Суд РФ отмечал, что в нормах экологического законодательства могут быть закреплены обязанности собственника, обусловленные конституционной обязанностью сохранять природу, в том числе предполагающие несение им расходов². Толкование, которое дано Пленумом Верховного Суда РФ ст. 260 УК РФ, исключает из предмета такого экологического преступления, как незаконная рубка лесных насаждений, те деревья, которые произрастают на землях сельскохозяйственного назначения, на приусадебных, садовых, дачных и т.п. участках³. С учетом

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года № 12-П.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2021 года № 42-П.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

отнесения подобных растений (в том числе особо охраняемых) к категории имущества владелец земельного участка не ограничен в своих действиях, даже если они заведомо угрожают биоразнообразию флоры. Представляется, что на строгом конституционном основании можно говорить о допустимости признания подобных злоупотреблений правомочиями собственника в качестве экологических преступлений, что требует изменений на уровне уголовного закона или в его официальном толковании.

Для сравнения можно привести Решение Федерального Конституционного Суда Германии, который указал, что земельная собственность не дает права пользования подземными водами, которое подчинено публично-правовому порядку¹.

Анализ многочисленной практики КС РФ позволяет в обобщенном виде обозначить следующую формулу конституционных основ уголовной ответственности за экологические преступления. Хотя законодатель и пользуется широкой дискрецией, его полномочия конституционно ограничены: конституционными пределами (которыми чаще всего выступают естественные права человека); целесообразностью (способностью обеспечить достижение целей защиты публичных природоохранных интересов без разрушения охраняемых общественных отношений); обязательностью (уголовный запрет необходим, если другие правовые средств не обеспечивают необходимой конституционной цели); пропорциональностью и недискриминационностью. Одним из конституционных требований является и достаточная степень правовой определенности уголовного закона, которая достигается за счет законодательной техники или судебного толкования и имеет своим результатом не только отраслевую предсказуемость запрета, но и его согласованность с регулятивным (экологическим) и административно-деликтным правом². Юридическая техника и язык изложения норм должны

¹ Избранные решения Федерального Конституционного Суда Германии. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 676–691.

² Отдельные примеры по вопросам соблюдения конституционных требований к уголовному закону по вопросам охраны окружающей среды см.: Арзамасцев М.В. Конституционные основы уголовно-правовой охраны окружающей среды // Криминалистика. 2022. № 2(39). С. 7–9.

отражать природоохранную специфику. Кроме того, необходимы уголовно-правовые гарантии конституционных прав, включающие недопустимость: запрета правомерного поведения, избыточного запрета или овер-криминализации. Уголовный закон должен быть своевременно скорректирован при изменениях не только социально-экономических условий, но и климатических, природных факторов.

Таким образом, в вопросах уголовной ответственности за экологические преступления конституционный баланс публичных и частных интересов предполагает приоритет коллективных прав на благоприятную окружающую среду; установление строгости санкций пропорционально вреду, причиняемому не только отдельным индивидам, но и природе; допустимость ограничения экономических прав в природоохранных целях. В проанализированных вопросах российский законодатель действует компромиссно, его подход можно охарактеризовать как промежуточный между антропоцентризмом и биоцентризмом. При этом очевидно, что дальнейшее развитие уголовного права не может осуществляться без учета конституционных основ, закрепляемых в Конституции РФ и развиваемых в практике конституционного судопроизводства.



Шинкина Мария Владимировна

судья Ростовского областного суда,
dasler1@mail.ru

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ОБЪЕКТОВ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статьей 42 Конституции Российской Федерации гарантировано право на благоприятную окружающую среду, главными компонентами которой являются водные объекты, недра, почва, лес и зеленые насаждения.

В 2020 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин провозгласил в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года создание комфортной и безопасной среды для жизни, что предполагает снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза, а также ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление крупных водных объектов¹.

Ежегодно российскими судами рассматриваются тысячи дел о нарушении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, о привлечении к ответственности за порчу земли, загрязнение ат-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

мосферного воздуха, незаконную рубку и порчу леса и зеленых насаждений, нарушение правил охраны водных объектов.

Правовое регулирование отношений, возникающих в области охраны окружающей среды, носит комплексный характер, что объясняется многообразием охватываемых сфер.

Согласно статье 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» обеспечение благоприятной для человека окружающей среды осуществляется законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования, градостроительным законодательством, а также законодательством о техническом регулировании.

Именно многообразием сфер нормативного правового регулирования правоотношений, возникающих в связи с охраной окружающей среды, высокой степенью разнородности предмета эколого-правового регулирования и объективной сложностью в установлении и поддержании экологического правопорядка обусловлены направления реализации судебной защиты.

Суды при рассмотрении такого рода дел рассматривают различные природные объекты не только как объекты экономической ответственности, имеющие экономическую стоимость и выполняющие экономическую функцию, но и как объекты, выполняющие прежде всего функции экологическую, социальную и духовную.

Обеспечение экологической безопасности России – условие жизни государства, предполагающее смену существующих приоритетов на экологические, что неизбежно без изменений в сознаниях людей, системы ценностей общества в целом, понимания сущности проблем экологии и обязательного участия каждого человека в их становлении.

В современный период времени экология многих регионов России, в том числе и нашего Донского края, оказалась в архисложном состоянии. Многие промысловые рыбы находятся на грани вымирания.

ния, а некоторые простые и обычные на Дону и Азовском море виды рыб включены в Красную книгу Российской Федерации, Краснодарского края, Ростовской области.

Судебная защита является безусловно важным моментом защиты окружающей среды. Только по одной такой категории как возмещение ущерба за нарушение природоохранного законодательства судами общей юрисдикции ежегодно рассматриваются около 3000 дел.

Поскольку суды рассматривают различные природные объекты не только как объекты экономической собственности, имеющие экономическую стоимость, но и как объекты, выполняющие прежде всего функцию экологическую, социальную и духовную, то правовой режим объектов, являющихся компонентами природной среды, существенно отличается от правового режима любого другого имущества. Исходя из сложившейся судебной практики возложение на нарушителя обязанности устранить допущенное нарушение, убрать мусор, отходы производства, прекратить дымить и сбрасывать стоки вод, произвести рекультивацию земель не освобождает его от обязанности в денежной форме возместить вред, причиненный окружающей среде.

Судами рассматриваются дела о нарушении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, о привлечении к ответственности за порчу земли, загрязнение атмосферного воздуха, незаконную рубку и порчу леса и зеленых насаждений, нарушение правил охраны водных объектов.

Недра и земля.

Сфера недропользования в настоящее время является одним из основных источников загрязнения окружающей среды. На его долю приходится более 50 % выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и более 20 % сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, а также более 70 % суммарной эмиссии парниковых газов в Российской Федерации¹. Приведенные статистические данные убедительно доказывают, что комплексное реше-

¹ Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 228.

ние социально-экономических задач Российской Федерации неразрывно связано с необходимостью обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности при использовании недр.

Недра предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование для целей, прямо предусмотренных законом.

Права и обязанности пользователя, основания возникновения права недропользования, сроки, виды работ, места пользования, виды полезных ископаемых, которые разрешены к использованию, и прочие условия оформляются специальным государственным разрешением в виде лицензии, выдаваемой совместно органом исполнительной власти субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными подразделениями. Разрешения на разработку общераспространенных полезных ископаемых (песка, глины, гравия и др.), а также на строительство подземных сооружений местного значения выдают органы местного самоуправления.

Наиболее характерными нарушениями правил охраны недр, влекущими различные виды ответственности, следует считать: самовольное без разрешения строительство, размещение горнодобывающих предприятий или сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; нарушения, приводящие к порче месторождений; неприведение участков земли и других природных объектов, испорченных при использовании недр, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования; затопление, загрязнение недр, в частности при хранении нефти, газа; размещение отходов производства без разрешения, либо в ненадлежащем месте, или с превышением объемов захоронения, несоблюдением их химического состава, указанного в разрешении.

К нарушениям правил использования недр относятся: их использование при строительстве либо в процессе эксплуатации горнодобывающих предприятий или сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; разработка недр за пределами горного отвода; добыча полезных ископаемых сверх установленного объема; осуществление таких видов пользования недр, которые не указаны в лицензии; выборочная отработка месторождений, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых подразумевает возведение сооружений без получения соответствующего разрешения специально уполномоченных органов в области охраны и использования недр, если получение такого обязательно.

При этом проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов разрешаются только после проведения экологической экспертизы и получения заключения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения об отсутствии полезных ископаемых в недрах площадей, подлежащих застройке. Застройка площадей при наличии в их недрах полезных ископаемых допускается только с разрешения указанных органов при условии, что полезные ископаемые можно будет извлечь либо доказана экономическая целесообразность застройки (ст. 25 Федерального закона «О недрах»).

Всегда следует учитывать ценность используемого участка земли; вид добываемого природного ресурса; количество добытого; количество уничтоженных или поврежденных ресурсов (например, земли, растительности, лесных угодий), их экологическую значимость и стоимость потерь запасов полезных ископаемых; возможность дальнейшего пользования недрами и восстановления нарушенных естественных свойств недр; расходы на восстановление прежнего состояния земли; упущенную выгоду; выведение из сельскохозяйственного оборота земель; вред, причиненный животному миру, и т.п. Например, следует считать значительным ущерб, причиненный проектированием и размещением крупного гидроузла с затоплением в районе площади залегания месторождения полезных ископаемых, имеющего промышленное значение.

Значительный ущерб – понятие оценочное, определяется в каждом конкретном случае с учетом степени порчи участка недр, их экологической и экономической значимости, возможности дальнейшего использования недр и т.д.

При определении значительного ущерба следует учитывать ценность используемого участка земли; вид добываемого природного ресурса; количество добытого; количество уничтоженных или по-

врежденных ресурсов (например, земли, растительности, лесных угодий), их экологическую значимость и стоимость потерь запасов полезных ископаемых; возможность дальнейшего пользования недрами и восстановления нарушенных естественных свойств недр; расходы на восстановление прежнего состояния земли; упущенную выгоду; выведение из сельхозоборота земель; вред, причиненный животному миру, и т.п.¹ Например, следует считать значительным ущерб, причиненный проектированием и размещением крупного гидроузла с затоплением в районе площади залегания месторождения полезных ископаемых, имеющих промышленное значение.

В п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»² указано, что, «рассматривая дела, связанные с нарушениями экологического законодательства, судам следует в каждом конкретном случае выяснять размер нанесенного ущерба. При определении объема возмещения экологического вреда и расчета сумм ущерба, причиненного экологическим правонарушением и подлежащего возмещению, надлежит руководствоваться как централизованно утвержденными методиками подсчета и установленными таксами, так и региональными нормами, конкретизирующими положения федерального законодательства».

Из пункта 20 Постановления Пленума следует, что размер вреда, подлежащего возмещению, определяется в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии – ипо фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. Разделы VII–VIII: в 4 т. (постатейный) / А.В. Бриллиантов, А.В. Галахова, В.А. Давыдов и др.; отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017. Т. 2. С. 748.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. 2012, 31 октября. № 251.

Таким образом, требование установления точной количественной и стоимостной характеристик значительного ущерба как признака экологического преступления, распространяется как на экологический вред, так и на всякий ущерб, вменяемый в качестве признака такого преступного деяния¹.

В качестве примера можно привести дело² по иску прокурора Миллеровского межрайонного прокурора прокуратуры Ростовской области в интересах Российской Федерации к Шрамченко Евгению Александровичу, который действуя тайно, организовал вывоз добытого песка с песчаного карьера в объеме не менее 79 460 кубических метров, распорядившись им по своему усмотрению, причинив, таким образом, Российской Федерации материальный ущерб на сумму не менее 10 704 056 рублей 60 копеек.

Приговором Миллеровского районного суда Ростовской области от 23.10.2020 Шрамченко Е.А. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «б» ч. 2 ст. 171, ст. 246 УК РФ, однако оспаривал вопрос, связанный с возмещением ущерба, причиненного преступлением. Была проведена оценочная судебная экспертиза от 16.09.2020, которая подтвердила сумму ущерба.

По результатам заявленного спора по правилам ст. 67 ГПК РФ суд обоснованно признал установленным факт причинения Российской Федерации материального ущерба вследствие совершения противоправных действий ответчиком и его апелляционная жалоба оставлена без удовлетворения.

Другим примером может служить иск Ростовского межрайонного природоохранного прокурора, действующего в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц к Государственному унитарному предприятию Ростовской области «Управление развития систем водоснабжения»³ об обязанности обеспечить выпол-

¹ Попов И. Безлицензионная (самовольная) добыча полезных ископаемых как нарушение правил охраны и использования недр (Ст. 255 УК) // Уголовное право. 2012. № 4. С. 31–34.

² Апелляционное определение Ростовского областного суда от 13 декабря 2021 года по делу № 33-23601/2021.

³ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 15 ноября 2021 года по делу № 33-21652/2021.

нение филиалом «Гуково-Зверевский» условий лицензии на право пользования недрами.

Ответчик по месту нахождения филиала осуществлял добычу подземных вод на Гринчинско-Митякинском месторождении в Тарасовском районе Ростовской области на основании лицензии на право пользования недрами РСТ 03235 ВЭ, выданной Департаментом по недропользованию по ЮФО. По условиям заключенного ответчиком с Департаментом лицензионного соглашения, недропользователь обязан обеспечить в срок не позднее 12 месяцев с даты государственной регистрации лицензии подготовку и утверждение в установленном порядке проекта геологоразведочных работ по оценке (доразведке) подземных вод, получившего положительное заключение государственной геологической экспертизы. Внесенное генеральному директору ГУП РО «УРСВ» прокурором представление об устранении нарушений, оставлено без внимания. Лицензия зарегистрирована Департаментом по недропользованию по ЮФО 30.12.2019, но не выполнил это требование. ГУП РО «УРСВ» обязано подготовить и утвердить в установленном порядке проект геологоразведочных работ по переоценке (доразведке) подземных вод, получившего положительное заключение государственной геологической экспертизы не позднее 12 месяцев с даты государственной регистрации лицензии указанные условия лицензионного соглашения не выполнены. Решение Гуковского городского суда было признано обоснованным, а апелляционная жалоба отклонена.

Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Объектом правонарушения являются общественные отношения, связанные с использованием и охраной плодородного слоя почвы.

В качестве примера можно привести решение судьи Ростовского областного суда по делу об административном правонарушении в отношении ОАО «РЖД», по ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, по жалобе защит-

ника ОАО «РЖД» Дудникова А.С. на решение судьи Советского районного суда г. Ростова-на-Дону от 25 ноября 2021 года.

Административный орган установил, что на земельном участке федеральной собственности уничтожен плодородный слой почвы путем перекрытия отходами производства и потребления, чем нарушены требования статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и ст. 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», привлек ОАО «РЖД» к ответственности по части 2 статьи 8.6 КоАП РФ.

Судья районного суда при рассмотрении подтвердил правомерность постановления административного органа о привлечении общества к ответственности по части 2 статьи 8.6 КоАП РФ.

Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьи 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве примера можно привести решение судьи Ростовского областного суда по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ, по жалобе защитника ОАО «РЖД» Дудникова А.С. на решение судьи Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 24 ноября 2021 года.

Административный орган, привлекая общество к ответственности по ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ, вменил ему нарушение правил обращения с отходами в виде накопления в полосе отвода железной дороги вдоль железобетонного забора на растительном покрове емкости (металлический поддон) с отработанным моторным маслом (III класс опасности), не защищенной от воздействия атмосферных осадков и ветров со следами разлива масла.

Судья районного суда, с которым согласился судья областного суда, признал квалификацию деяния правомерной, поскольку в данном случае общество допустило нарушение требований ст. 13.4 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», п. 220 СанПин 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и

питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий».

Водные объекты.

В основу охраны вод положены следующие основные принципы: нормирование качества вод; нормирование антропогенного воздействия на водные объекты; регулярный мониторинг состояния вод; платность воздействия; осуществление государственного надзора при ведении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием водных объектов; соблюдение принципа: «загрязнитель платит»¹.

В соответствии со статьей 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления подлежат сбору, использованию, обеззараживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы, которых должны быть безопасны для окружающей среды. Сброс отходов производства и потребления на почву, поверхностные водные объекты и водосборные площади запрещается.

Статьей 56 Водного кодекса РФ предусмотрено, что сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, запрещается.

На основании ч.ч. 1, 2, 4 ст. 35 Водного кодекса РФ поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах.

Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, не долж-

¹ Федорова Е.В. Охрана вод // Вода России. Научно-популярная энциклопедия. URL: <http://voda.org.ru/encyclopedia>.

но превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Согласно статье 39 Водного кодекса РФ водопользователи при использовании водных объектов обязаны не допускать причинение вреда окружающей среде, содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения, выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности, в том числе осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов.

Так, весьма интересен судебный спор по иску Ростовского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределенного круга лиц, интересах Российской Федерации к ГУП РО «Управление развития систем водоснабжения», ответчик использует водный объект р. Дон для целей сброса сточных вод с очистных сооружений канализации, расположенных в границах х. Пухляковский Усть-Донецкого района¹. Река Дон является водным объектом рыбохозяйственного значения высшей категории. Приказом Минсельхоза России от 13.12.2016 № 552 утверждены нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения.

ГУП РО «УРСВ» не может быть освобождено от ответственности за несоблюдение установленных законом требований природоохранного законодательства, т.к. обязанность по обеспечению сброса сточных вод в соответствии с требованиями законодательства, в частности с установленными нормативами лежит непосредственно на водопользователе, которым является ГУП РО «УРСВ», добровольно принявшее такие обязательства. В связи с этим апелляционная жалоба отклонена.

Пользование поверхностными водными объектами должно осуществляться на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, а также статьи 60 Водного Кодекса РФ, запрещающей осуществление сброса в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию. Решение

¹ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21 ноября 2021 года по делу № 33-20709/2021.

Усть-Донецкого районного суда оставлено в силе, а жалоба ГУП РО «Управление развития систем водоснабжения» – без удовлетворения.

Можно обратить внимание еще на один судебный спор¹ по исковому заявлению Ростовского межрайонного природоохранного прокурора, заявленному в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, Российской Федерации к Федеральному государственному бюджетному учреждению «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Ростовской области» сброшены сточные воды в водные объекты б. Большая Соленая и Усть-Манычское водохранилище с превышением допустимых концентраций загрязняющих веществ. Данное нарушение носит систематический характер, что подтверждается информацией Донского бассейнового водного управления Росводресурсов.

В соответствии со ст. 60 Водного кодекса РФ при эксплуатации водохозяйственной системы запрещается осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах): осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций.

На основании ч.ч. 1, 3 ст. 21 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и (или) иной деятельности устанавливаются в том числе, нормативы допустимых сбросов.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели за превышение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 1 декабря 2021 года по делу № 33-22673/2021.

В качестве аргумента приводились доводы о том, что действия по очистке вод не входят в перечень уставной деятельности ответчика и не включены в перечень открытых ему ОКВЭДов, в свою очередь, это не освобождает апелланта как водопользователя от обязанности исполнять условия выданных ему разрешений на пользование водными объектами, в связи с чем не опровергают правомерность вывода суда первой инстанции.

И решение Багаевского районного суда Ростовской области осталось без изменения, а апелляционная жалоба – филиала «Веселовский» ФГБУ «Управление «Ростовмелиоводхоз» – без удовлетворения.

В порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, судами рассматриваются дела о нарушении требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и истощение, нарушении правил водопользования при заборе воды и сбросе сточных вод, нарушении специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны.

В качестве примера можно привести решение судьи областного суда по делу об административном правонарушении в отношении Акционерного общества «Ростовский порт» по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ, по жалобе защитника Акционерного общества «Ростовский порт» на решение судьи Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 18 ноября 2021 года.

Уполномоченным органом установлен факт просыпи угля и отходов, образующихся при перегрузке угля, на территории причала и подкрановых путей Акционерного общества «Ростовский порт», что послужило основанием для привлечения Акционерного общества «Ростовский порт» к административной ответственности по части 4 статьи 8.13 КоАП РФ.

Суд признал квалификацию деяния правомерной, поскольку в данном случае общество допустило невыполнение требований по предотвращению загрязнения окружающей среды при выполнении погрузочно-разгрузочных работ с углем, что влечет загрязнение водного объекта взвешенными веществами (угольной пылью).

Также в качестве примера можно привести решение судьи Ростовского областного суда по делу об административном правонарушении в отношении МУП «Горводоканал» по ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ, по жалобе защитника МУП «Горводоканал» г. Новочеркаска на решение судьи Новочеркасского городского суда Ростовской области от 17 декабря 2020 года.

Основанием для привлечения предприятия к административной ответственности на основании ч. 1 ст. 8.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях послужил выявленный уполномоченным лицом факт осуществления сброса сточных вод с превышением установленных нормативов допустимых концентраций загрязняющих веществ, установленных нормативами допустимых сбросов веществ и микроорганизмов.

Суд признал квалификацию деяния правомерной, поскольку в данном случае МУП «Горводоканал» г. Новочеркаска допустило нарушение требования п.п. 4, 8, 19 ст. 1; п. 1 ст. 9; п.п. 3,4 ст. 11; п.п. 1, 4 ст. 35; п. 5 ч. 2 ст. 39; п. 1 ст. 4; п. 2 ст. 55 Водного Кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 года № 74-ФЗ, ст. 2, ст. 3, ст. 4, ст. 15, ст. 16 Приложения к Порядку ведения собственниками водных объектов и пользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, утвержденного Приказом Минприроды России от 8 июля 2009 г. № 205 «Об утверждении Порядка ведения собственниками водных объектов и водопользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества», ч. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 24 Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование», п. 15 подраздела 2.3 раздела 2 Приложения 2 типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование, утвержденной Приказом Минприроды России от 14 марта 2007 г. № 56 «Об утверждении типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование».

Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осущест-

вления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве примера можно привести решение судьи Ростовского областного суда по делу об административном правонарушении в отношении ООО «Донские зори» по ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ, по жалобе генерального директора ООО «Донские зори» Попова И.В. на решение судьи Матвеево-Курганского районного суда Ростовской области от 23 ноября 2021 года.

Основанием для привлечения общества к административной ответственности послужили выявленные в ходе проведения обследования территории уполномоченным лицом обстоятельства того, что общество допустило размещение отвала размываемых грунтов в границах прибрежной защитной полосы реки Миус, используя прибрежную защитную полосу водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности.

Охрана лесов.

Содержательное и комплексное понятие леса, нормативно не дифференцировано отечественным законодателем на федеральном уровне, имеют место быть лишь две его формы понимания и признаки каждой из них.

В соответствии со ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «лес» понимается как экологическая система или как природный ресурс.

В первом случае речь идет о совокупности компонентов экосистемы на соответствующем лесном участке (экологическая категория). Во втором случае лес рассматривается в качестве экономической категории; презюмируется его имущественная ценность, которая устанавливается на основе таких показателей, как рыночная или кадастровая стоимость, и его экологическая ценность, определяемая исходя из присущих лесам свойств – уникальности, способности к возобновлению, заменимости, местоположения и др.

Более практичное определение термина «лес» отражено в «ГОСТ 18486-87. Государственный стандарт Союза ССР. Лесоводство. Тер-

мины и определения» (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 10.12.1987 № 4445): «лес – это элемент географического ландшафта, состоящий из совокупности деревьев, занимающих доминирующее положение, кустарников, напочвенного покрова, животных и микроорганизмов, в своем развитии биологически взаимосвязанных, влияющих друг на друга и на внешнюю среду».

Определение «лесное насаждение» не нашло своего отражения в федеральном законодательстве, однако, его определение формализовано в анализируемом ГОСТе: «Участок леса, состоящий из древостоя (совокупность деревьев, являющихся основным компонентом насаждения), а также, как правило, подроста (древесные растения естественного происхождения, растущие под пологом леса и способные образовать древостой, высота которых не превышает $1/4$ высоты деревьев основного полога), подлеска (кустарники, реже деревья, произрастающие под пологом леса и неспособные образовать древостой в конкретных условиях местопроизрастания) и живого напочвенного покрова (совокупность мхов, лишайников, травянистых растений и полукустарников, произрастающих на покрытых и не покрытых лесом землях)».

Лесной кодекс Российской Федерации в п. 1 ст. 16 отразил определение рубки лесных насаждений: «Рубками лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) признаются процессы их валки (в том числе спиливания, срубания, срезания), а также иные технологически связанные с ними процессы (включая трелевку, частичную переработку, хранение древесины в лесу)».

Применительно к пониманию квалификации незаконной рубки лесных насаждений определенную ясность вносит постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Так, весьма интересен следующий судебный спор¹: Волгоградский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с иском к ООО «Южрегионтелеком» в обоснование указав о том, что в производстве ОП № 5 Управления МВД России по г. Волгограду находится уголовное дело по ч. 3 ст. 260 УК РФ по факту незаконной вырубке деревьев.

¹ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 18 февраля 2020 года по делу № 33-1424/2020.

«Южрегионтелеком» на трассе Волгоград-Ростов-на-Дону в районе поворота на пос. Студеново-Яблоневка в границах Ворошиловского участкового лесничества г. Волгограда производились работы по переносу кабелей сетей связи ПАО «Ростелеком» для строительства новой автодороги А-260 Волгоград – Каменск-Шахтинский. Сотрудники ООО «Южрегионтелеком» в рамках выполнения указанных работ, находясь на участке местности в лесном квартале 34 произвели незаконную вырубку 168 деревьев породы «Вяз». Согласно произведенному МУ «Горэколес» расчету, в результате деятельности ООО «Южрегионтелеком» причинен ущерб окружающей среде на сумму 1 101 990 руб.

Ответчики были не согласны с размером причиненного ущерба и с тем, что была произведена ошибка при определении предмета незаконной рубки- указаны деревья породы «Ясень».

Расчет размера ущерба производился в соответствии с действующим на тот момент постановлением Правительства РФ от 08 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». Обязанность по применению повышенных кратно ставок при исчислении размера ущерба, причиненного лесным насаждениям вследствие нарушения лесного законодательства предусмотрена указанным постановлением, действующим на момент причинения ущерба ответчиком. Используемый при расчете ущерба повышающий коэффициент к ставкам (2,17) обоснован требованиями Постановления Правительства РФ от 11.11.2017 № 1363.

Размерные характеристики диаметров стволов лесных насаждений, являясь технически исходными данными, не могут повлиять на общую сумму ущерба, так как при ее исчислении использовались иного рода повышающие критерии, обязательность применения которых регламентирована вышеназванными нормативно-правовыми актами.

Кроме того, согласно п. 1 Приложения № 1 к вышеуказанному постановлению «Таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, заготовка древесины которых допускается» при расчете размера ущерба, причиненного лесным насаждениям незаконной вы-

рубкой, выкапыванием, уничтожением или повреждением до степени прекращения роста для деревьев лиственных пород, не достигших диаметра ствола 16 см, применяется 50-кратная стоимость древесины и деревьев лиственных пород с диаметром ствола 16 см, исчисленная по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов.

Размер вреда исчислен верно в соответствии с Методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2018 № 1730. Контррасчет представлен не был, в этой связи решение Аксайского районного суда Ростовской области осталось без изменения, а апелляционная жалоба ООО «Южрегионтелеком» – без удовлетворения.

Подводя итог, отметим, что экологическая сфера является крайне важной для здоровья и благополучия населения, а охрана окружающей среды относится к числу первостепенных задач государства. Эти обстоятельства обуславливают перспективность дальнейшей разработки проблем юридической ответственности за совершение экологических правонарушений и гражданско-правовых деликтов ввиду обширного фактического материала, иллюстрирующего недостатка ее законодательной регламентации и реализации. Судебная практика по нашему региону свидетельствует о низком уровне правосознания граждан в части охраны и рационального использования водных ресурсов, лесных насаждений, почвы и недр. Прослеживается явное преобладание личных интересов над общественными. В связи с этим одной из важных задач является организация эколого-правового просвещения, воспитания и образования общества в целом, а также усиления гражданско-правовой ответственности за ненадлежащее использование объектов окружающей среды.

При рассмотрении такого рода дел судами учитываются особенности эколого-правового регулирования как динамично развивающейся сферы социальной жизни, характеризующейся многообразием и необходимостью учета всех жизненных обстоятельств, с которыми следует связывать наступление юридических последствий, а также разъяснения высшей судебной инстанции, подчеркивающей необходимость соблюдать баланс между экологическими и экономическими интересами в судебной практике по данной категории споров.



**Богославский Михаил
Александрович**

заместитель Ростовского межрайонного
природоохранного прокурора

О ПРАКТИКЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Важнейшей задачей надзорной деятельности природоохранной прокуратуры является реализация установленного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Ежегодно природоохранной прокуратурой выявляется порядка 2 тысяч нарушений законов об охране вод, атмосферного воздуха, лесов, животного мира, водных биоресурсов, земли, почв, в сфере обращения с отходами. В целях их устранения принимается весь комплекс мер прокурорского реагирования.

Безусловным приоритетом работы природоохранной прокуратуры в экологической сфере являются вопросы рационального использования водных объектов экосистемы реки Дон и Азовского моря, предотвращения их загрязнения.

На территории области, помимо основной водной артерии – реки Дон, насчитывается 165 малых и средних рек, 250 озер, 3 крупных водохранилища и более 1 000 мелких, а также Таганрогский залив Азовского моря.

Особенность водной экосистемы региона обусловлена относительно низкой водностью реки Дон, ее нестабильностью в течении всего сезона, что предполагает ограниченные природные возможности к ее самоочищению.

Основными источниками загрязнения водных объектов в Ростовской области являются сбросы загрязненных сточных вод предприятиями водопроводно-коммунального хозяйства и сбросы шахтно-рудничных вод, неорганизованные стоки с сельхозугодий, городов и интенсивное судоходство.

В аппарате прокуратуры области функционирует межведомственная рабочая группа по вопросам выявления и пресечения правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, а в природоохранной прокуратуре – Общественный экологический совет, которые способствуют установлению диалога органов власти, правоохранительных органов и общественности.

Нами налажен постоянный мониторинг региональных средств массовой информации, обращений граждан и общественных организаций, обмен информацией с Донским бассейновым водным управлением Росводресурсов, Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Ростовской области и Республике Калмыкия, министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области, Управлением Роспотребнадзора по области. Предоставляемая контролирующими органами информация аналитического характера используется при планировании и организации надзорных мероприятий.

Что касается непосредственно надзорной деятельности, то, во-первых, нами обеспечен постоянный контроль за состоянием очистных сооружений, через которые стоки попадают в бассейн реки Дон или ее притоки.

Широко распространены нарушения экологических нормативов, допускаемые хозяйствующими субъектами. Природоохранной прокуратурой в суды направлено более 40 исковых заявлений к наиболее крупным загрязнителям, среди которых предприятия коммунального комплекса и промышленности об обязанности обеспечить сброс сточных вод в соответствии с установленными нормативами.

Как правило, исполнение решений судов требует большого объема финансирования, в отдельных случаях включение меро-

приятий в региональные программы, в связи с чем, окончательное устранение нарушений закона находится под нашим постоянным контролем.

Результатом совместных усилий прокуратуры и органов власти является реконструкция и строительство новых очистных сооружений.

Так, во исполнение решений судов для водоотведения в г. Аксае, г. Донецке, г. Красный Сулин, п. Гигант Сальского района завершается строительство, реконструкция и пуско-наладочные работы очистных сооружений канализации по муниципальным контрактам общей стоимостью более 2 млрд рублей.

По результатам вмешательства природоохранной прокуратуры органами местного самоуправления принимаются меры по приведению в соответствие с нормативами качества ливневых сточных вод, поэтапно внедряется их очистка.

В целом с 2015 года объем сброшенных загрязненных сточных вод в водные объекты региона сократился на 21 % (на 50,1 млн. куб. м), без очистки – на 45 % (на 24,3 млн. куб. м), недостаточно очищенных – на 14 % (на 25,8 млн. куб. м).

В связи с тем, что бассейн реки Дон характеризуется нестабильной паводковостью не остались без нашего внимания вопросы установления границ зон затопления, подтопления.

После вмешательства прокуратуры областным правительством определен ответственный за данную работу орган исполнительной власти. Реализованы три государственных контракта по установлению границ таких зон протяженностью более 2100 км, включая дельту Дона. Завершается внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений об их границах.

Еще одним проблемным моментом является отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о границах водоохраных зон, прибрежных защитных и береговых полос водных объектов. Ранее фактически озера и реки, в том числе река Дон, на которую приходится максимальное антропогенное воздействие, были выведены из сферы защиты государства.

В этой связи органами прокуратуры в суды направлены 20 исковых заявлений к профильному региональному министерству об обязанности установления указанных зон.

Как итог, на сегодняшний день проведены работы по установлению 9,5 тыс. км водоохранных зон, береговых линий водных объектов, что составляет 92 % от общей протяженности.

Остается проблемным вопрос обеспечения свободного доступа к водным объектам общего пользования в границах их береговых полос, ширина которых определяется вдоль береговых линий. Сведения о последних вносятся в Единый государственный реестр недвижимости только с недавнего времени, с этого же момента береговые линии считаются установленными в силу действующего законодательства. До внесения таких сведений в ЕГРН определение границ береговой полосы невозможно, строительство же объектов капитального строительства в береговой полосе часто произведено до установления границ береговых линий. Тем самым вопрос обеспечения права каждого на свободный доступ к водному объекту часто ограничен невозможностью применения обратной силы закона. При этом исключений в правах свободного доступа законом не предусмотрено. Также не предусмотрено законом внесение в ЕГРН сведений о границах самой береговой полосы как зоны с особыми условиями использования территорий по аналогии с водоохранными зонами или береговыми линиями, что могло бы значительно упростить правоприменение в данной сфере.

Данный вопрос требует дополнительной проработки, в том числе с участием научного сообщества.

Приняты меры прокурорского реагирования по устранению нарушений законов в сфере охраны атмосферного воздуха, связанных с отсутствием разработанных и согласованных с минприроды области мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, непредставлением экологической информации о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Вскрыты 6 фактов подделки и сбыта официальных документов справок о климатических характеристиках, представленных 6 природопользователями в минприроды области при согласовании мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в период неблагоприятных метеорологических условий.

По данным фактам вынесено 6 постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов проверок в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по ч. 1 ст. 327 УК РФ, возбуждено 6 уголовных дел.

В деятельности недропользователей выявлены многочисленные факты нарушения лицензионных требований, осуществления деятельности в отсутствие проектной документации, необеспечения объемов добычи полезных ископаемых, добычи подземных вод в отсутствие лицензий, непредставления экологической информации, непостановки скважин на государственный учет негативного воздействия на окружающую среду.

Вскрыт факт разработки карьера на землях сельскозназначения, в этой связи в суд направлено исковое заявление об обязанности хозяйствующего субъекта провести рекультивацию нарушенных земель. Также удовлетворено 4 аналогичных иска об обязанности провести рекультивацию нарушенных при добыче полезных ископаемых земель.

По постановлению прокурора в порядке ст. 37 УПК РФ возбуждено уголовное дело по ст. 246 УК РФ по факту причинения хозяйствующим субъектом ущерба почве на землях сельхозназначения в размере 747 млн рублей в результате загрязнения шахтными водами.

Завершена постановка на кадастровый учет границ особо охраняемых природных территорий областного и местного значения по ранее принятым мерам прокурорского реагирования.

Другая сфера, где часто работа органов власти не выдерживает критики – это ликвидация несанкционированных стихийных свалок и рекультивация недействующих полигонов отходов, ранее эксплуатируемых десятки лет, и в первую очередь, расположенных в населенных пунктах.

Согласно региональному кадастру отходов на территории области расположено 182 места захоронения отходов, подлежащих рекультивации. Все свалки охвачены мерами реагирования территориальных прокуроров. В целом их число за 5 лет снижено на треть.

В рамках регионального проекта «Чистая страна» нацпроекта «Экология» планируется рекультивация шести полигонов отходов в городах Ростов-на-Дону, Таганрог, Новочеркасск, Красный Сулин, Донецк, Цимлянск.

По мерам прокурорского реагирования в Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде приказами Минприроды России внесены все шесть объектов, что является условием финансирования из федерального бюджета.

По четырем полигонам заявки на получение субсидии из федерального бюджета отобраны Минприроды России в июне текущего года. По объекту в Новочеркасске заявка отобрана ранее и в настоящее время уже заключен муниципальный контракт на рекультивацию свалки стоимостью 298 млн. рублей со сроком работ – октябрь 2023 года, по объекту в Красном Сулине проект на рекультивацию проходит государственную экологическую экспертизу, планируется направление заявки в Минприроды России в текущем году.

Анализом надзорной деятельности, правоприменительной практики, информации государственных органов области установлено, что одной из основных причин образования новых стихийных свалочных очагов отходов является наличие «серых возчиков» - лиц, осуществляющих вывоз отходов по неконкурентным ценам в несанкционированные места.

В целях пресечения их деятельности в области созданы инспекционные рабочие группы, их координатором выступает министерство жилищно-коммунального хозяйства области.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации с июля текущего года дополнен новыми составами административных правонарушений, которые образует загрязнение и (или) засорение окружающей среды, выразившееся в выгрузке или сбросе с автотранспортных средств и прицепов к ним отходов производства и потребления вне объектов размещения отходов или мест (площадок) накопления отходов.

Существенно увеличен размер административного штрафа за такое правонарушение, а при повторном его совершении предусмотрена возможность конфискации у должностных и юридических лиц транспортного средства, являющегося орудием совершения административного правонарушения.

Вместе с тем, анализ правоприменительной практики и состояния законности в данном направлении свидетельствует о недостаточном правовом регулировании вопросов обращения с отходами,

не относящимися к твердым коммунальным, что влечет на постоянной основе образование новых стихийных свалочных очагов строительных и производственных отходов.

Полагаю, данный вопрос также требует дополнительной проработки, поиска новых решений проблемы, в том числе с участием научного сообщества.

Надеюсь, совместные усилия органов власти и науки помогут в реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Работа органов прокуратуры по выявлению и пресечению нарушений закона при использовании объектов экосистемы региона будет продолжена на системной основе. Незаконным действиям и бездействию как органов власти, так и хозяйствующих субъектов будет даваться принципиальная оценка.



Чернышев Михаил Анатольевич

председатель Общественной палаты
города Ростова-на-Дону,
доктор экономических наук,
профессор,
o.palata.rostov@yandex.ru

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПОВЫШЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (на примере Общественной палаты города Ростова-на-Дону)

Сегодня нашим обществом рассматривается проблема обеспечения прав на благоприятную окружающую среду. Хотелось бы обратить внимание на необходимость применения экономических механизмов и проанализировать сущность стимулирующего экономического механизма, а также участия институтов гражданского общества в решении экологических проблем сопряженного с развитием экономических инструментов.

Конституция РФ закрепляет основные экологические права граждан, к которым относятся:

- 1) право на благоприятную окружающую среду;
- 2) право на достоверную информацию о ее состоянии;
- 3) право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Реализация прав зависит от эффективности Государственной и Региональной политики в сфере охраны окружающей среды, а также в значительной степени — от уровня развития системы институтов гражданского общества в сфере природопользования и охраны

окружающей среды. Природоохранная деятельность требует трансформации всех сфер общественной жизни. Очевидно, что важнейшая роль в решении проблем экологии в разрезе природоохранного механизма принадлежит государству и обществу, которое берет на себя задачу регулирования воздействия на окружающую среду любой хозяйственной деятельности в современных экономических условиях. Для понимания перспектив развития экологической функции важно учитывать экономическую причину антропогенного воздействия на окружающую среду: экологический вред оказывается прежде всего субъектами экономической (хозяйственной) деятельности, являясь внешним неценовым негативным эффектом производственного цикла. Ни производитель, ни потребитель не заинтересованы, т.е. экономически не мотивированы, в минимизации экологического вреда со стороны предприятия: для производителя это в конечном счете невыгодно (учитывая затраты на модернизацию производства, переход на более безопасное с точки зрения экологии сырье и т.д.), для потребителя этот фактор не является приоритетным при формировании спроса на товар (экологический вред предприятия не оказывает краткосрочного эффекта на места проживания и здоровье потребителей, цена «экологически безопасного» товара может быть выше традиционных аналогов и т.д.). Государство в этой системе отношений выступает в роли внешней силы, регулируя экологическую безопасность хозяйственной деятельности в условиях современного рынка.

Законодательная деятельность в этом направлении весьма развита, нормы экологического права направлены на стимулирование минимизации экологического вреда предприятий. Однако иные формы стимулирования в сфере охраны окружающей среды реализуются не в достаточном объеме. В целом можно отметить недостаточное развитие экономического инструментария обеспечения права на благоприятную окружающую среду. В основе экономического механизма природоохранной деятельности лежат не только установленные законом экономические санкции за правонарушения и экологические платежи (этот инструментарий был значительно реформирован в ходе последних изменений экологического законодательства, но и экономическое стимулирование природоохран-

ной деятельности предприятий. С другой стороны, воздействие на потребителя тоже является направлением природоохранной деятельности и направлено на повышение экологической культуры населения, в том числе и на формирование потребительского спроса на экологически безопасную продукцию и в целом на экологически ориентированные технологии и т.д.

Популяризация природоохранной идеологии тесно связана с системой образования, развития общественного инструмента и в настоящее время находит отражение в федеральных и региональных образовательных стандартах.

Решение экологических проблем требует комплексного подхода – использование методов государственного регулирования должно сочетаться с деятельностью институтов гражданского общества. Воздействие последних также направлено и на производителей, и на потребителей. К важнейшим видам природоохранной деятельности общественных организаций относятся: экологическая инспекция, экологическое консультирование, экспертные услуги, информационная деятельность, просветительская деятельность, участие в мероприятиях по сохранению окружающей среды. Расширение полномочий общественных организаций в сфере экологии и более развитое их правовое регулирование создают основу для дальнейшего развития институтов гражданского общества.

Общественной палатой города Ростова-на-Дону совместно с СО НКО постоянно уделяется внимание вопросам экологии.

Так, обсудив вопрос «Родники города Ростова-на-Дону: история, проблемы, инициативы», члены Общественной палаты поддержали инициативу некоммерческих общественных организаций, занимающихся возрождением ростовских родников, о формировании соответствующей муниципальной программы и вышли с рекомендациями на администрацию города. Данный вопрос Палата держит на контроле.

Кроме того, совсем недавно Палатой рассмотрен вопрос «Зеленый каркас города Ростова-на-Дону: история и перспективы развития» и по итогам обсуждения предложили Департаменту архитектуры и градостроительства города провести мониторинг территорий, возможных для озеленения города в соответствии с генеральным

планом города Ростова-на-Дону, предусмотреть в проекте нового генерального плана карту (схему) перспективных территорий для создания озелененных территорий общего пользования.

Также было предложено Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и энергетики города Ростова-на-Дону провести инвентаризацию и паспортизацию объектов озеленения, включая территории общего пользования, территории образования, здравоохранения и культуры.

Из данных примеров можно сделать вывод, что сотрудничество органов власти с общественными организациями экологической направленности весьма актуальна в реализации региональной экологической политики и направлена в том числе на формирование экологической культуры населения. Деятельность общественных организаций в сфере экологии всегда сопряжена с сотрудничеством не только с органами региональной и местной власти, но и с политическими партиями, СМИ, т.е. в масштабе региона можно выстроить единую систему институтов государственной власти и гражданского общества, деятельность которых направлена на решение ключевых экологических проблем города и региона.



Колесников Юрий Алексеевич

директор Центра научных исследований «Инструментальные, математические и интеллектуальные средства в экономике», заведующий кафедрой финансового права ЮФУ, доктор юридических наук, профессор, yakolesnikov@sfedu.ru

НАЦИОНАЛЬНЫЙ РЕЖИМ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Отсутствие культуры потребления, иррациональное использование природных ресурсов, увеличение производственных отходов и мусорных свалок, загрязнение экологии в ближайшем будущем окажут неблагоприятное влияние не только на ежедневную жизнь населения, но и на национальную безопасность Российской Федерации в целом.

Так, в соответствии со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года особая роль по внедрению современных технологий и стандартов, созданию качественно новых экологических программ по размещению и утилизации отходов производства и потребления возложена на систему налогообложения в РФ¹.

В условиях санкционного воздействия на Российскую Федерацию с февраля 2022 года российский законодатель проявляет уникальную способность оперативно реагировать на возникающие проблемы при помощи налоговых инструментов по перераспределению денежных потоков в стратегические отрасли. Ежедневные поправки в

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

Налоговый кодекс (далее – НК РФ) являются ярким свидетельством вышеупомянутой политики.

Цифровизация налоговой системы сделала настолько открытым и прозрачным механизм налогообложения, что позволяет отслеживать путь «налога» как обязательного, индивидуально безвозмездного платежа, взимаемого с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности средств, от момента взыскания и до обратного инвестирования в реальную экономику в особо важные сферы развития государства (ст. 8 НК РФ)¹.

Цифровая трансформация государства в части налоговой системы позволила превратить Федеральную налоговую службу России в один из самых современных IT-органов и дата-центров нашей страны. Данный факт подтверждается не только российскими налогоплательщиками, но и международными партнерами.

Очевиден факт, что и система налогообложения, и формы содержания налоговых проверок, и качество проведения выводов по итогам проверок организаций, деятельность которых связана с экологией, имеют крайне важное значение к продвижению ESG-повестки.

Парадоксально, но не только инвестиции и субсидирование являются формами налогового стимулирования обеспечения экологической безопасности всеми субъектами предпринимательской деятельности, но и ограничения².

В существующей системе федеральных, региональных и местных налогов и сборов выделяют так называемые «экологические» налоги, а именно – налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, водный налог, транспортный налог, земельный налог, сборы за пользование объектами животного мира, регулярные платежи за пользование недрами, сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов. Однако вышеперечисленные налоги не позволяют создать прозрачный механизм расходов бюджета для дальнейших инвести-

¹ Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ. Налоговый кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г. № 31. Ст. 3824.

² Ланьшина Т.А., Баринаева В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах – лидерах в данной сфере. Вестник международных организаций, 2019. № 1(14). С. 207–224.

ций в экологические программы. Следует отметить, что согласно ФЗ «Об отходах производства и потребления» в России существует экологический сбор, однако он не относится к налоговым доходам федерального бюджета¹. И, хотя Министерство финансов России предлагало еще 4 года назад применить опыт зарубежных стран и преобразовать существующий сбор в налог, данная инициатива так и не была принята.

Как отмечалось ранее, одной из форм налогового стимулирования является предоставление субсидирования и льготных налоговых ставок. Ярким примером поддержки эко-повестки в России являются федеральные и региональные программы по стимулированию практики использования электроавтомобилей в городской черте, которые включают отмену пошлины на их ввоз и транспортного налога, а также внедрение льготного кредитования.

В ближайшее время будут устранены законодательные пробелы и по вопросам восстановления входного НДС при фудшеринге, т.е. при предоставлении крупными торговыми сетями оставшихся продуктов питания до истечения срока годности нуждающимся. Это позволяет решать не только проблему голода малоимущих, но и рационального использования ресурсов, уменьшая последствия для экологии от мусора. На данный момент, торговым сетям дешевле отправить выбросить продукты питания, нежели отдать на благотворительность.

В частности, пилотными регионами для проверки возможности создания агрофудшеринга станут – Ростовская, Московская, Тульская и Липецкая области. Заявленная цель данной программы – снизить продовольственные потери с/х производителей и расширить нуждающимся доступ к продуктам питания.

Ярким примером зарубежного подхода по стимулированию экологических программ является так называемый климабонус. При помощи его, рациональное поведение населения, соответствующее принципам устойчивого развития, будет поощряться со стороны австрийского законодателя в виде возврата денежных средств – кешбэка. Уже в этом году граждане получают до 500 евро за рациональное использование природных ресурсов.

¹ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Российская газета. № 121. 30.06.1998.

Таким образом, несмотря на всевозможные ожидания от геополитической ситуации и санкционного воздействия в условиях СВО в 2022 году, российский законодатель с гордостью справляется не только с внешними вызовами, но и стратегически развивает и поддерживает экологическую безопасность нашей страны. Это стало возможным благодаря развитию и совершенствованию механизмов налогообложения, именно цифровая трансформация налоговой системы позволила обрести такой рычаг «мягкой» силы как налог. Налоговые инструменты позволяют перераспределять денежные средства на новые инвестиционные программы для организаций, деятельность которых связана с экологией, на период стандартизации их производств под новые экологические стандарты. В свою очередь, создание экологической безопасности и построение ESG-инфраструктуры является базисом для национальной безопасности России в XXI веке.



Кушнарева Алла Владимировна

заместитель министра природных ресурсов
и экологии Ростовской области,
1zammptr@donland.ru

Щитова Наталья Владимировна

начальник отдела административного
производства управления государственного
экологического надзора министерства
природных ресурсов и экологии Ростовской
области, аспирант Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации (ЮРИУ РАНХиГС
г. Ростов-на-Дону)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР). ВНЕСЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

Одной из задач эффективного развития государства и создания основ для его экологической безопасности является формирование современного законодательства, которое будет обеспечивать процесс совершенствования общественных связей. На сегодняшний день в Российской Федерации вопросы общественных отношений в области охраны окружающей среды и природопользования относятся к самостоятельной отрасли права – экологическому праву. Основополагающим правовым источником регулирования вопросов, связанных с охраной окружающей среды и природопользования в России является Конституция Российской Федерации. Так в соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации - каждый имеет право на благоприятную

окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. С целью сохранения благоприятной окружающей среды необходим контроль за соблюдением экологического законодательства, нормативов и правил, выполнением мероприятий по охране окружающей среды хозяйствующими субъектами.

Основной задачей государственного экологического контроля (надзора) является профилактика, выявление и пресечение правонарушений в области экологии, а именно: незаконное использование природных ресурсов либо негативное воздействие на окружающую среду.

Контрольно-надзорная реформа, начавшаяся в Российской Федерации еще в 2017 году, находит свое логическое заключение в принятии нового нормативного правового акта, регулирующего осуществление надзора, взамен Федерального закона № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Важный федеральный закон, касающийся реформы проведения контрольных (надзорных) мероприятий, подписан в конце июля 2021 года. Какие же изменения внесены в систему проведения проверок.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – Закон № 248-ФЗ), вступил в силу с 01.07.2021 (за исключением отдельных положений), определяет процессуальный порядок осуществления государственного контроля (надзора), основное внимание уделяется профилактическим мероприятиям, дополняется перечень контрольных (надзорных) мероприятий, предполагается цифровизация контроля (надзора).

Основное направление Закона № 248-ФЗ направлено на проведение профилактических мероприятий при осуществлении контроля (надзора).

В числе профилактических мероприятий проводится информирование подконтрольных субъектов, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения о недопустимости

нарушения обязательных требований, консультирование и профилактический визит.

С целью профилактики нарушений обязательных требований природоохранного законодательства систематически проводятся разъяснения действующего законодательства, тематические семинары, размещается информация в СМИ, а также проводятся общественные обсуждения по вопросам правоприменительной практики.

С момента вступления в силу Закона № 248-ФЗ должностными лицами министерства в рамках проведения профилактических мероприятий вынесено в 2021 году 394 предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, в 2022 году вынесено 514 предостережений.

Для информирования природопользователей на официальном сайте государственного органа размещается перечень нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, который систематизирован по видам компонентов окружающей среды; перечень типовых нарушений обязательных требований при осуществлении контроля (надзора); перечень обязательных требований, подлежащих проверке при осуществлении контроля (надзора).

С 2018 года, а именно с момента внедрения практики осуществления мероприятий, установленных программой профилактики нарушений обязательных требований, видится тенденция снижения возбуждаемых дел об административных правонарушениях, на примере регионального государственного экологического контроля (надзора).

Министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области с 2018 года, а именно с момента внедрения практики осуществления мероприятий, установленных программой профилактики нарушений обязательных требований, видится тенденция снижения возбуждаемых дел об административных правонарушениях, на примере регионального государственного экологического контроля (надзора). Так в 2018 году возбуждено 1546 дел об административных правонарушениях, в 2019 году – 2067 дел, в 2020 году – 1133 дела, в 2021 году – 1559 дел., в 2022 году – 1281 дел.

Показатель за 2020, 2021 и 2022 годы обусловлен сложившейся эпидемиологической ситуацией, а также введенного моратория с 10 марта 2022 года на проведение плановых и внеплановых проверок.

Анализ выявленных правонарушений позволяет сделать следующие выводы:

1) практически все выявленные нарушения связаны с низким уровнем организации природоохранной деятельности на предприятиях, отсутствием предусмотренных законодательством учетных, инструктивных, нормативных и разрешительных документов, определяющих природоохранную деятельность объектов;

2) большинство выявляемых случаев нарушений природоохранного законодательства являются существенными, однако не связаны с непосредственным причинением вреда компонентам окружающей среды.

Также, главной особенностью нового правового регулирования является четкая систематизация видов контрольно-надзорных мероприятий.

Контрольные (надзорные) мероприятия разделены на две группы:

К первой группе отнесены мероприятия со взаимодействием с контролируемыми лицами, включая дистанционное взаимодействие.

Ко второй группе относятся мероприятия без взаимодействия с подконтрольными лицами.

Взаимодействием органов с подконтрольными субъектами при проведении этих мероприятий будут считаться встречи, телефонные и иные переговоры (непосредственное взаимодействие) между инспектором и контролируемым лицом и конечно же запрос документов, иных материалов, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица (за исключением, когда инспектор присутствует на общедоступных производственных объектах).

К первой группе отнесены такие мероприятия, как:

- 1) контрольная закупка;
- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр;
- 6) документарная проверка;

7) выездная проверка. Сроки проведения данного вида мероприятия уменьшены – общий 10 рабочих дней, в отношении малого – не более 50 часов, для микро – 15 часов.

Ко второй группе мероприятий относятся:

1) наблюдение за соблюдением обязательных требований (анализ данных об объектах контроля, имеющих у органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах). Выявленные в ходе наблюдения сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) направляются уполномоченному должностному лицу);

2) выездное обследование.

В рамках каждого контрольно-надзорного мероприятия устанавливается перечень возможных контрольно-надзорных действий.

Например, при осуществлении выездной проверки возможно осуществление следующих действий:

– осмотр (визуальное обследование территорий, производственных и иных объектов, продукции (товаров) и иных предметов без вскрытия помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки продукции (товаров), без разборки, демонтажа или нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами);

– досмотр (визуальное обследование помещений (отсеков), транспортных средств, продукции (товаров) и иных предметов со вскрытием помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки продукции (товаров), в том числе с удалением пломб, печатей или иных средств идентификации, с разборкой, демонтажем или нарушением целостности обследуемых объектов и их частей иными способами);

– опрос (получение инспектором устной информации, имеющей значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя и иных лиц, располагающих такой информацией);

– получение письменных объяснений (запрос инспектором письменных свидетельств, имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, от контролируемого лица или его представителя, свидетелей, располагающих такими сведениями);

– истребование документов (предъявление (направление) инспектором контролируруемому лицу требования о представлении необходимых и (или) имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований документов и (или) их копий);

– отбор проб или образцов (изъятие (выборка) проб (образцов) воды, почвы, воздуха, сточных или дренажных вод, выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления, продукции (товаров), иных предметов и материалов для их направления на испытания или экспертизу в контрольный (надзорный) орган или экспертную организацию в целях проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований);

– инструментальное обследование (совершается инспектором или специалистом по месту нахождения или осуществления деятельности контролируемого лица либо по месту нахождения производственного объекта с использованием спецоборудования или технических приборов для определения фактических значений, показателей, действий (событий), имеющих значение для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований);

– испытание (действие, совершаемое инспектором или специалистом по месту нахождения контрольного (надзорного) органа, его структурного подразделения с использованием специального оборудования или технических приборов для исследования проб (образцов) воды, почвы, воздуха, сточных и (или) дренажных вод, выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления, продукции (товаров), иных предметов и материалов по вопросам, имеющим значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований);

– экспертизу (проведение исследований по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом или экспертной организацией инспектором в рамках контрольного (надзорного) мероприятия в целях оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований);

– эксперимент (использование тест-предметов (предметов, имитирующих оружие, взрывчатые вещества или другие устройства, предме-

ты и вещества, в отношении которых установлены запреты или ограничения на их использование), тест-субъектов (лиц, имитирующих нарушителей обязательных требований), тест-заданий, тест-ситуаций).

В рамках документарной проверки – получение письменных объяснений, истребований документов, экспертиза.

Все контрольные (надзорные) мероприятия должны быть включены в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, оператором которого является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Не внесение надзорного мероприятия в указанную систему будет считаться грубым нарушением требований, что приведет к отмене результатов контрольного (надзорного) мероприятия.

Также устанавливается, что судебное обжалование решений контрольно-надзорного органа возможно только после их досудебного обжалования, за исключением случаев обжалования в суд решений гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности (вступает в силу с 1 января 2023).

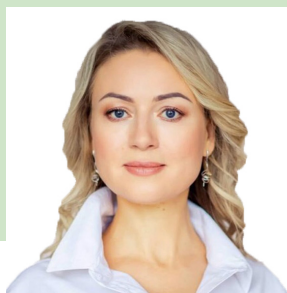
В рамках реализации Закона № 248-ФЗ существует проблемный вопрос.

Так, в соответствии со статьей 75 Закона № 248-ФЗ при проведении выездного обследования в рамках которого осуществляется такой вид контрольного (надзорного) действия как осмотр, и не допускается взаимодействие с контролируемым лицом.

А согласно статье 76 Закона № 248-ФЗ осмотр осуществляется инспектором в присутствии контролируемого лица или его представителя и (или) с применением видеозаписи.

Следовательно, существует противоречие в части того, что выездное обследование проводится без взаимодействия с контролируемым лицом, в то время как осмотр, являющейся частью выездного обследования проводится в присутствии контролируемого лица или его представителя.

Вышеизложенное указывает на необходимость урегулирования противоречий между статьями 75 и 76 248-Федерального закона в части взаимодействия с контролируемым лицом при проведении осмотра. Решением данного вопроса могло бы стать внесение изменений в статью 75 Закона № 248-ФЗ, предусматривающие порядок фиксации результатов выездного обследования.



Дицевич Ярослава Борисовна

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, руководитель Экологического клуба «Закон природы», кандидат юридических наук, yaroslavadi@mail.ru

ОБ ОПЫТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИРКУТСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА (ФИЛИАЛА) УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ ПО РАЗВИТИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОСВЕЩЕНИЯ В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ

Деятельность по развитию экологической культуры – требующий повышенного внимания процесс, подлежащий реализации на системной основе. В целях развития экологической культуры населения байкальских регионов (прежде всего, Иркутской области и Республики Бурятия, на территории которых расположена имеющая повышенную природную ценность Центральная экологическая зона Байкальской природной территории), учеными и практическими работниками осуществляется углубленное изучение проблем данной деятельности и путей их решения.

Основы правового регулирования общественных отношений в нашем государстве закладываются федеральным законодателем, вместе с тем, ввиду отсутствия специального закона, устанавливающего юридические правила реализации эколого-просветительской и эколого-образовательной деятельности¹ на уровне Российской

¹ В настоящее время на законодательном уровне основу правового регулирования рассматриваемой деятельности составляют несколько статей в Федеральном законе № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды в Российской Федерации» (ст.ст. 71-74).

Федерации, более 20 субъектов Российской Федерации оснастили региональное законодательство указанными нормативно – правовыми актами.

Из трех субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Байкальского региона (в Иркутской области, В Республике Бурятия и в Забайкальском крае), лишь в одном – в Иркутской области – указанный закон был принят почти 20 лет назад, в 2003 году. Данный нормативный акт являлся достаточно передовым в плане его содержания. Вместе с тем, на смену ему в 2008 году принят действующий в настоящее время закон Иркутской области от 04.12.2008 № 101-оз «Об организации и развитии системы экологического образования и формировании экологической культуры на территории Иркутской области»¹ (далее – Закон), который по своей содержательной компоненте, как представляется, не имеет должного регулирующего потенциала в необходимом объеме с учетом нынешней экологической обстановки и состояния экологической культуры современного общества.

В этой связи представляется целесообразным привнесение в него изменений и дополнений в целях повышения эффективности эколого-образовательной и просветительской работы, учитывая наличие предпосылок правового, исторического и иного характера.

Наряду с прочим, действующий в настоящее время закон не создает достаточных правовых оснований несения органами региональной власти расходных полномочий в рассматриваемой сфере. Поскольку в многосубъектной деятельности по формированию экологической культуры принимают участие органы власти всех уровней, образовательные, культурно-просветительские, научные, общественные экологические организации, бизнес структуры и другие участники. Поэтому важно наличие координирующей структуры, в рамках деятельности которой возможно услышать и согласовать мнения большинства участников эколого-просветительской и образовательной деятельности.

¹ Об организации и развитии системы экологического образования и формировании экологической культуры на территории Иркутской области: закон Иркутской области от 04.12.2008 № 101-оз // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202201110007>.

Работа по формированию экологического мировоззрения – небыстрый процесс и должна вестись системно и непрерывно, а выстраивание системы возможно лишь при планировании мероприятий, реализуемых в комплексе большим количеством участников и с четким определением источника финансирования. Причем не на краткосрочный период, а не менее чем на 5 лет.

Наличие у автора настоящей публикации опыта участия в эколого-образовательных проектах и научных исследованиях в данной сфере, позволяет прийти к выводу о наблюдаемом в последние годы росте числа людей разного возраста, имеющих желание овладеть не только экологическими знаниями, но и быть компетентными в области правовой охраны природы. В этой связи, помимо необходимости формирования условий для экологического образования в образовательных организациях, важно создание условий для самообразования.

С учетом вышесказанного, в качестве предложений по совершенствованию правового регулирования эколого-образовательной и эколого-просветительской деятельности на территории Иркутской области (прежде всего, в рамках рассматриваемого Закона) можно выделить следующие.

Перечисленные в Законе правовые основы организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры» видится целесообразным актуализировать (в том числе, дополнить указанием на правовые акты стратегического планирования, принятые после принятия Закона, включая документы стратегического планирования).

Также необходимым представляется внесение в рассматриваемый закон нормы о создании Координационного совета по вопросам экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры при Губернаторе Иркутской области в целях координации деятельности органов власти и органов Иркутской области, образовательных, культурно-просветительских организаций, научных учреждений, организаций, общественных объединений и иных субъектов в сфере экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры населения Иркутской области, а также обеспечения их взаимодействия с территориальными

ми подразделениями федеральных органов исполнительной власти, действующими на территории Иркутской области.

В статье действующего Закона, регламентирующей вопросы осуществления экопросвещения, в перечень форм осуществления работы по экологическому просвещению подлежит включению: работа таких субъектов эколого-просветительской деятельности, как: общественные экологические инспекторы; учреждения, в ведении которых находятся особо охраняемые природные территории регионального значения и некоторые иные субъекты данной работы.

Включение в нормы закона, регламентирующие участие органов местного самоуправления в организации и развитии системы экологического образования и формирования экологической культуры, перечня основополагающих полномочий и форм участия указанных значимых субъектов в деятельности по формированию экологической культуры местного населения видится особо значимым для развития рассматриваемой деятельности.

Реализация многих иных предложений требует скорее их включения в программные документы, нежели в нормативные акты законодательного характера (в том числе, необходимость расширения перечня видов СМИ, участвующих в формировании экологической культуры и перечня участников международного и межрегионального сотрудничества в сфере развития экологической культуры населения Прибайкалья; аккумуляирования материалов, подлежащих использованию в эколого-образовательной и эколого-просветительской деятельности на специальном информационном ресурсе и др.).

Отметим, что в ноябре 2021 года на заседании Общественной палаты Иркутской области с участием представителей руководства профильных региональных министерств, а также представителей общественных, культурно-просветительских и научных организаций по инициативе автора настоящей работы принято решение о создании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по внесению изменений в действующее региональное законодательство об экологической культуре¹.

¹ Подробнее см.: Мамонтова Ю. Спасение природы – в развитии экокультуры // Областная. 15.12.2021: офиц. сайт // <https://www.ogirk.ru/2021/12/15/spasenie-prirody-v-razviti-jekokultury/>

Весной 2022 г. в Иркутской области и Республике Бурятия по инициативе автора настоящей статьи создана и действует Ассоциация молодежных объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь», в состав которой вошли представители студенческих сообществ указанных субъектов Федерации, а также создана межвузовская рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию законодательства об экологической культуре в Иркутской области.

В заключение отметим значимость укрепления взаимодействия байкальских регионов в области совершенствования правовых основ формирования экологической культуры населения регионов, принимая во внимание общность Байкальской природной территории, а также необходимость развития правоприменительной практики в данной сфере, включая работу по формированию и реализации единого программного документа по развитию системы экологического образования и просвещения в пределах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (а на первоначальном этапе – в каждом из указанных регионов).

III. МАГИСТЕРСКАЯ ТРИБУНА ПРИРОДООХРАННОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

Бондарь Николай Семенович

заведующий кафедрой конституционализма ЮФУ, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма ЮФУ, заведующий Центром судебного права ИЗИСП при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, nbond2010@yandex.ru

Воронова Виктория

Андреевна

магистрант программы юридического факультета ЮФУ «Природоохранное правоведение: экология, землеустройство, градостроительство», vivoronova@sfedu.ru

СОЧЕТАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В природоохранной деятельности объективно присутствуют публичные и частные интересы. Это вытекает из самой природы, сущностных характеристик экологической сферы и природоохранной деятельности.

Сочетание публичных и частных интересов, необходимость поиска баланса между ними в природоохранной деятельности во многом предопределяют необходимость конституционного урегулирования этих отношений... – в результате складывается система экологического конституционализма. Экологический конституционализм представляет собой сложную системную категорию, включающую множество элементов, охватывающих научные и практические начала многоаспектного характера, исследование чего способствует поиску

решения вопроса упорядочивания отношений формулы «человек – природа»¹.

Последствия взаимодействия лица и окружающей среды, на сегодняшний день, характеризуются многими негативными факторами, что привело к неутешительному экологическому положению и актуализации экологической проблематики. В процессе поиска путей решения возникших проблем в правовой сфере были положены, с одной стороны, процессы экологизации всех отраслей права и, с другой, конституционализации норм природоохранного законодательства.

Саму по себе категорию благоприятной окружающей среды можно понимать не только как субъективное конституционное право лица, но и как благо, которое необходимо обществу в целом и представляет собой общественный экологический интерес. Таким образом, аспект природопользования подразумевает наличие как частной заинтересованности человека и гражданина, так и публичные интересы общества и государства, что находит свое подтверждение в том числе на уровне правового регулирования.

Одновременно нельзя не отметить, что, обращаясь к решениям Конституционного Суда Российской Федерации, можно обнаружить, что конституционно-правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования является продолжением реализации, выработанной ранее (в советский период) концепции общенародного достояния в отношении природных ресурсов, что свидетельствует о приоритете публичных интересов в природоохранной сфере, а также о преемственности конституционного регулирования этих отношений².

Экологический конституционализм как фундаментальная категория отражает необходимость комплексного исследования процес-

¹ Подробнее см.: *Бондарь Н.С.* Экологический конституционализм – новая категория современной конституционализм юриспруденции: вводные концептуальные, практико-прикладные замечания // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 5(10). С. 4–23.

² *Харьков В.Н.* Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. №15(10). С. 193–199.

са экологизации путем его философского обоснования, нормативного развития, практического внедрения не только в правовую сферу, но и посредством «эко-окультурирования» общества. Одновременно именно категория экологического конституционализма демонстрирует необходимость поиска наиболее удачного сочетания публичного и частного начал экологического интереса, что может способствовать гармонизации законодательного массива и избежание дискриминации нормативного обеспечения реализации общественного (публичного) или частного интереса. Публичный и частный интерес в экологическом праве представлен отражением возможной реализации потребности общества и (или) отдельного лица.

Характеризуя публичный интерес в экологической сфере, можно определить, что он обладает такими общими признаками как: отражение публичной потребности, т.е. его формирование опосредовано формальным требованием общества (например, поддержание благоприятного качества окружающей среды оказывает влияние как на каждого в отдельности, так и на человечество в целом в настоящий момент, и для будущих поколений); целевая направленность нормативизации и практической реализации, под чем понимается создание и закрепление таких норм права и механизмов приведения их в действие, которые были бы направлены на поддержание положительных общих для населения государства показателей экологической среды.

Частный интерес в праве представлен потребностью отдельного лица как самостоятельного правового субъекта. Примером экологической выраженности отражения частного экологического интереса можно назвать – закрепление права лица иметь в частной собственности землю и использовать ее. Закрепление такого права на уровне Основного закона государства обеспечивает интерес отдельного лица иметь в собственности природный ресурс и использовать его для извлечения полезных свойств в своих интересах. Однако, при этом, законодатель ограничивает использование природного ресурса, определяя рамки, обусловленные публичным интересом, т.е. устанавливает, возможность такой эксплуатации, которая минимизирует негативное влияние от деятельности на окружающую среду и других людей.

В российской науке выделяется принцип взаимной обусловленности индивидуального и общественного интереса. Еще со времен Аристотеля идея выравнивания положения взаимодействующих субъектов признавалась справедливым принципом в системе публичного и частного права, что «имело целью обеспечить баланс и выравнивание социальных возможностей»¹.

Не удивительно, что на современном этапе конституционный принцип сочетания публичного и частного начал также подвергся процессу экологизации. Основы регулирования данного принципа предполагают обеспечение такого удовлетворения потребностей человека и общества, которое бы не допустило чрезмерное превалирование одного из них. Именно поэтому частный интерес справедливо ограничен публичным и наоборот.

Наиболее последовательная гармонизация публичного и частного начал в аспекте реализации на практике возможна именно на низовом уровне управления (реализации природоохранных отношений). Это обусловлено тем, что «экология малых территорий» – не просто возможность приближения, а сфера погружения человека в природную среду, публично-властная основа территориальной сферы экологической безопасности².

Отдельное внимание стоит отвести тому моменту, что данный принцип реализуется посредством межотраслевого внедрения, т.е. распространяется практически на все отрасли права и нашел отражение как в нормах земельного, водного и лесного законодательства, так и в правоохранительных положениях уголовного, административного, гражданского права.

Судебная практика по вопросам обеспечения баланса публичных и частных интересов в экологическом праве, на сегодняшний день во многом представлена решениями Конституционного Суда

¹ Трофимов В.В. Принцип взаимности в частноправовых отношениях (на примере договорного права) // Принципы права: проблемы теории и практики: материалы XI Международной научно-практической конференции (г. Москва, 18–22 апреля 2016 г.): сб. науч. ст.: в 2 ч. М.: РГУП, 2017. Ч. 2. С. 70.

² Бондарь Н.С. Экологический конституционализм – новая категория современной юриспруденции: вводные концептуальные, практико-прикладные замечания // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 5(10). С. 4–23.

и Верховного Суда Российской Федерации; однако количественный показатель «экологических дел» неуклонно растет, в частности за счет гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства что отражает также и рост общественной заинтересованности в экологических вопросах.

Так, основными направлениями рассмотрения дел в гражданском производстве является взыскание вреда, причиненного экологическим правонарушением. В данной категории дел основную проблему составляет оценка экологического вреда, поскольку не всегда вред, имеющий экологическую специфику, можно оценить материально. Возложение ответственности по устранению негативных последствий и восстановлению объекта окружающей среды на лицо, действия которого повлекли причинение этих последствий – также часто встречающаяся категория (например, восстановление почв или показателей загрязненного водного объекта).

В административном производстве преобладают разбирательства относительно признания нормативного акта или решения определенного органа или должностного лица незаконным (например, нарушения порядка в определении береговой линии).

Для уголовного производства характерно рассмотрение дел по факту совершения экологических преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, негативные последствия которых очевидны.

Судебное рассмотрение «экологических категорий» дел направлено как раз на пресечение возможного злоупотребления своим частным правом отдельным лицом, равно как и отдельной частной кампанией, негативные последствия чего могут сказаться на публичном интересе всего общества. В этом плане обеспечение баланса публичных и частных интересов – важнейшее условие успешной реализации правовой политики охраны окружающей среды.

Абрамова Марина Алексеевна

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук,
rostov_abramova@mail.ru

Романченко Дарья Сергеевна

магистрант программы
юридического факультета ЮФУ
«Природоохранное правоуправление:
экология, землеустройство,
градостроительство»,
barilova-darya@yandex.ru

О РОЛИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ

В условиях глобальных природно-экологических и техногенных вызовов, системных геополитических угроз Российской Федерации, нормы конституционного права активно включаются в сферу правового регулирования экологических отношений. Природоохранная сфера становится одной из важнейших областей конституционно-правового влияния, что является основанием формирования системы экологического конституционализма.

Экологический конституционализм базируется на нормах, закрепляющих:

- 1) обязанности государства и частных лиц по охране окружающей среды и рациональному природопользованию;
- 2) право на благоприятную окружающую среду и гарантии его реализации;
- 3) режим собственности на основе требований охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- 4) основы разграничения полномочий в природоресурсной и природоохранной сфере;
- 5) основы единой государственной политики в экологической сфере.

Конституционализация норм экологического права затрагивает все публично-властные уровни и оказывает влияние на всю природоохранную систему современного общества.

Конституционные изменения 2020 года – ст. 114 пункты «е.5» и «е.6» вывели необходимость сохранения природного и биологического разнообразия страны, формирования ответственного отношения к животным в обществе, а также развитие системы экологического образования на новый уровень¹.

Система экологического конституционализма включает в себя следующие элементы²:

– Теоретические, доктринальные основы взаимодействия человека с природой (правовые идеи, концепции, подходы).

– Совокупностью конституционных норм и решений Конституционного Суда РФ, регулирующих экологические отношения.

– Конституционно-правовая практика реализации законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

– Экологическое образование, воспитание, культура.

Данные элементы экологического конституционализма в комплексе оказывают влияние на экологизацию современного общества. Особое значение имеет нормативно-правовая составляющая, а, именно, конституционные основы охраны окружающей среды.

Несмотря на увеличивающиеся с каждым годом расходы на природоохранные мероприятия, к примеру, в 2022 году федеральным бюджетом Российской Федерации предусмотрено 483 млрд. руб., а в 2021 г. – 407 млрд. руб.³, этих средств, виду высокой финансовой емкости экологических проблем, явно недостаточно.

Одним из перспективных, современных механизмов привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации для решения экологических проблем является публично-частное партнерство.

¹ См. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

² Бондарь Н.С. Экологический конституционализм – новая категория современной юриспруденции: вводные концептуальные практико-прикладные замечания // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 5(10). С. 4–20.

³ См. Госрасходы: Официальный сайт. электронный ресурс. URL: <https://spending.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2023).

Данный механизм может использоваться в различных направлениях охраны окружающей среды, начиная от переработки отходов производства и потребления, и, заканчивая экологическими инновациями.

Взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, основанное на эффективном правовом регулировании, может стать новым вектором развития «зеленой» экономики, главным направлением которой является сохранение благополучия общества, в интересах настоящих и будущих поколений, за счет эффективного рационального природопользования.

Необходимо отметить, что в целом, на формирование практики использования механизма публично-частного партнерства в природоохранной сфере оказало принятие распоряжения Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹. Правовое регулирование публично-частного партнерства также осуществляется Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»².

Существенный вклад в развитие института партнерства внес Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации».

Однако для решения всех проблем в сфере охраны окружающей среды и природопользования, реализации конституционных экологических норм, данных нормативно-правовых актов явно недостаточно.

На сегодняшний день, законодательство, регулирующее партнерские отношения между бизнесом и властью, в должной мере отдельно не выделяет экологическую тематику. В связи с этим возникает множество проблем.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7561.

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

Так, в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ нет ни одного упоминания о возможности использования публично-частного партнерства в качестве экономического механизма для решения проблем в природоохранной сфере. Это существенно ограничивает возможности применения механизмов публично-частного партнерства в сфере охраны окружающей среды.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» определяет объекты соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, которые могут использоваться для реализации проектов в сфере охраны окружающей среды². К ним относятся: объекты по производству, передаче, и распределению электрической энергии (п. 8), объекты экотуризма (п. 12), объекты, на которых осуществляется обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов (п. 13), мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем (п. 15), объекты производства сельскохозяйственной продукции (п. 16).

Данный перечень объектов может быть расширен за счет объектов накопленного экологического вреда и экологических инноваций.

Особый интерес представляют экологические инновации, которые тесно связаны с наилучшими доступными технологиями. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под наилучшими доступными технологиями понимает технологии производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемые на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды, при условии наличия технической возможности их применения. Применение технологий направлено

¹ См. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.07.2015. № 29. Ст. 4350.

на предотвращение и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду¹.

Закон «Об охране окружающей среды» предусматривает меры государственной поддержки инвестиционной деятельности, направленной на внедрение и использование экологических инноваций. Однако, в текущих экономических условиях, предусмотренных форм поддержки недостаточно. Перспективной формой государственной поддержки, при использовании экологических инноваций, может быть механизм привлечения финансовых ресурсов частного партнера.

Институт публично-частного партнерства в целом доказал свою значимость и эффективность.

В сфере охраны окружающей среды он находится в стадии становления и наработки практики, но для того, чтобы он был более привлекательным для решения накопленных и новых экологических проблем, необходимы решения на законодательном уровне.

¹ См. Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

**Микулина Екатерина
Вячеславовна**

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук,
gurnak_ekaterina@mail.ru

Мелешко Анна Александровна

магистрант программы
юридического факультета ЮФУ
«Природоохранное правопедение:
экология, землеустройство,
градостроительство»,
meleshko2009@mail.ru

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

В соответствии с Конституцией каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации (ст. 42, ст. 58).

Право на безопасную и здоровую среду проживания в этом контексте рассматривается как право на качественную, отвечающую экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям архитектуру, на приятный, сохраняющий самобытность физический облик города, право на благоприятную окружающую среду в населенном пункте и защиту от загрязнения атмосферы, воды и земли, право на достоверную информацию о состоянии окружающей населенный пункт природной среды¹.

В полной мере защита права на благоприятную окружающую среду должна реализовываться особенно при предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду.

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: Норма, 2008. С. 568.

Решение экологических проблем стало одним из основных принципов оценки гуманности общества, экологизация образа жизни превратилась в характерную черту современности¹.

Состояние окружающей среды на территории России определяется высокой техногенной нагрузкой, долговременным и непрерывным негативным воздействием на природные комплексы, в том числе в результате образования и накопления отходов производства и потребления, предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду².

Одной из ключевых и наиболее злободневных проблем общенационального масштаба является низкий уровень утилизации и переработки отходов и вовлечения их во вторичный оборот, использования их в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов, а также борьба со стихийно образующимися несанкционированными свалками³.

Проблемы обращения с отходами производства и потребления усугубляется с каждым годом, что обусловлено постоянным ростом численности населения и влечет за собой повышение количества образуемых отходов.

Огромные территории Российской Федерации загрязнены из-за твердых промышленных и бытовых отходов, это оказывает негативное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье населения. Например, промышленный город Челябинск с большим количеством заводов, в черте которого находится источник питьевой воды для челябинцев – Шершнёвское водохранилище. Согласно отчету Росприроднадзора является «очень загрязненным», а качество исходной воды не соответствует нормам⁴.

¹ *Микулина Е.В.* Экологический каркас города – необходимый инструмент улучшения качества городской среды. // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 5(10). С. 84–91.

² *Антонова Т.Л.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления в России: состояние и перспективы // Молодой ученый. 2019. № 32(270). С. 45–49.

³ *Пономарев М.А.* Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 3.

⁴ *Трутнев Ю.П.* О мерах по улучшению экологической ситуации в России // Экология производства. 2009. № 1. С. 3–8.

Правовое регулирование деятельности по обращению с отходами регулируется на всех уровнях публичной власти. Немаловажный элемент регулирования обращения с отходами является нормирование: паспортизация, лицензирование, лимитирование.

Ключевым звеном регулирования также будет являться стандартизация, т.к. в стандартах закреплены технические нормативы. Например, основные виды деятельности обращения с отходами, а также меры установления наилучших доступных технологий на предприятиях горнодобывающей промышленности, с целью снижения влияния отходов производства на окружающую среду.

На необходимость обеспечения требований в области охраны окружающей среды и экологической безопасности при обращении с отходами направлено внимание в ключевых программных документах.

Одной из приоритетных задач государства является обеспечение экологической безопасности как элемента государственной политики¹, целью которой является решение задач по снижению объемов образования отходов производства и потребления, развитию индустрии их утилизации и вторичному использованию².

Современные урбанизационные процессы способствуют росту городов, постройке качественного жилья, современных объектов инфраструктуры, что с одной стороны, несомненно, улучшает условия жизни человека, но с другой стороны ухудшает экологическую ситуацию на этих территориях. В последние годы строительство промышленных объектов по переработке отходов, к сожалению, не успевает за интенсивным ростом отходов производства и потребления.

Для улучшения качества жизни населения необходимо не только наращивать темпы производства, но и темпы охранных мер, направленных, прежде всего на защиту окружающей среды. При осуществлении любой хозяйственной деятельности в муниципальных образованиях необходимо помнить о важном экологическом принципе, таком как: презумпция экологической опасности планируемой хо-

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

² Указ Президента РФ от 02 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

зяйственной деятельности¹. В настоящее время наблюдается низкий уровень переработки отходов, практически отсутствуют места временного их складирования, нарушаются сроки вывоза этих отходов, все это отрицательно сказывается на качестве окружающей среды, а соответственно и на человеке, потому что человек – это часть окружающей среды.

Проблемы утилизации и переработки отходов являются актуальными для современности и являются предметом постоянного совершенствования правового регулирования.

Ключевым вектором развития является, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года² и Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³ закрепляют сходные приоритеты в части обращения с отходами. Конкретизированы приоритеты государственной экологической политики России в области обращения с отходами в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года.

Приоритетным направлением в вышеуказанных документах является максимальное использование и переработка сырья и материалов. Вследствие чего, утилизация и захоронение отходов должны применяться в крайних случаях, при невозможности использования сырья другими методами.

Предусматривается создание сети экотехнопарков, представляющих собой комплекс объектов, созданных для обработки, утилизации и обезвреживания отходов, а также переработки и производства на их основе промышленной продукции. В такие технопарки в том числе и граждане смогут сдавать отходы, и в первую очередь те, которые представляют наибольшую опасность для окружающей

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

² Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «Консультант-Плюс».

среды и (или) которые можно переработать. К 2030 году в стране планируется создать 70 экотехнопарков, а к концу текущего года их должно быть 7.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что реализация приоритетных направлений государственной политики связана с преодолением сложившихся экологических проблем, характеризующихся слабым развитием отдельного сбора вторичных материальных ресурсов и опасных отходов, низкой эффективностью сортировки¹. А для этого необходимо сначала повысить уровень организации и самосознания населения.

¹ Гирич М.Г., Левашенко А.Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. 2019. №1(17). С. 72–84.

**Филимонова Елена
Алексеевна**

доцент кафедры
конституционализма ЮФУ,
кандидат юридических наук,
dmitrieva21@yandex.ru

Скорикова Екатерина Сергеевна

магистрант программы
юридического факультета ЮФУ
«Юрист в органах власти
(региональное и муниципальное
управление)»,
skorikova.ekaterina1999@mail.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ КАК ПРАВОВАЯ МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Термин «устойчивое развитие» получил широкое распространение в связи с формированием нового типа взаимоотношений человека с природой. Объективной причиной этого стало существенное ухудшение состояния окружающей среды. При этом многие экологические проблемы касаются не отдельно взятого государства, а имеют глобальное значение: климатические изменения, загрязнение вод Мирового океана, сокращение биологического разнообразия и др. Решение этих и других экологических проблем потребовало объединение всего мирового сообщества.

В качестве основного способа смягчения конфликта между интересами общества и природы мировое сообщество признало концепцию устойчивого развития¹. Это теория, возникшая в связи с природоохранительной деятельностью ООН. Основные положения этой концепции были официально представлены на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году, ставшей крупнейшей экологической акцией последнего десятилетия XX века. В ней приняли участие представители более 170 стран мира.

Основная идея концепции устойчивого развития заключается в необходимости обеспечения баланса трех составляющих развития любого государства – социального, экономического и экологиче-

¹ *Выпханова Г.В.* Понятие и правовое обеспечение концепции устойчивого развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1(17). С. 70.

ского. Признается неразрывная связь вопросов охраны окружающей среды и задач обеспечения социального и экономического развития.

Концепция устойчивого развития, безусловно, стала шагом вперед в направлении обеспечения благоприятной окружающей среды в глобальном масштабе. Переход мирового сообщества, в том числе РФ, к устойчивому развитию требовал создания правовой основы такого перехода, совершенствования национального законодательства, и в конечном счете, формирования системы правовых мер обеспечения устойчивого развития.

Гарантировать следование заданным ориентирам устойчивого развития призваны, прежде всего, конституционные основы экологического развития. Это нормы, определяющие правовой режим природных объектов (ст. 8, 9 Конституции РФ), устанавливающие основы эколого-правового статуса личности (ст. 36, 42, 58 Конституции РФ), а также начала разграничения компетенции в сфере охраны окружающей среды и природопользования (ст. 71, 72 Конституции РФ). О важном значении природоохранных вопросов для современного общества свидетельствуют, также поправки к Конституции РФ 2020 г., которые впервые возвели на высший конституционный уровень проблемы формирования системы экологического образования, воспитания экологической культуры. Кроме того, существенно была расширена компетенция Правительства РФ в области охраны окружающей среды¹.

На сегодняшний день в российском законодательстве закреплены такие правовые меры обеспечения устойчивого развития как экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое образование и другие. Особое место среди них занимает экологическое нормирование.

По своей правовой природе экологическое нормирование представляет собой нормативно-правовое закрепление результатов

¹ Бондарь Н.С. Экологический конституционализм – новая категория современной юриспруденции: вводные концептуальные, практико-прикладные замечания // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 5(10). С. 4–24.

научных исследований последствий антропогенного воздействия хозяйственной и иной деятельности на природу. Сами результаты научных исследований, естественно, не имеют обязательного правового характера. Они становятся таковыми после их утверждения соответствующими государственными органами¹.

Правовое регулирование экологического нормирования в России осуществляется многочисленными нормативными правовыми актами, прежде всего, Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», который определил виды экологических нормативов, порядок их установления. Кроме того, некоторые требования по экологическому нормированию содержат Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и др.

Природоохранные нормативы подразделяются на 2 группы: нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Обе группы этих нормативов взаимообусловлены. Это выражается в том, что допустимый объем негативного воздействия не должен превышать установленные нормативы качества окружающей среды.

Нормативы качества устанавливаются применительно к отдельным природным объектам – атмосферного воздуха, водным объектам, почве, и представляют собой предельно допустимые концентрации химических веществ, биологических веществ, вредных микроорганизмов, уровни радиоактивности и других показателей. В основе определения нормативов качества лежат результаты лабораторных испытаний, наблюдений за состоянием окружающей среды на соответствующих территориях и акваториях. На сегодняшний день установление нормативов качества относится к полномочиям органов государственной власти РФ. При этом органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать более строгие нормативы качества с учетом особенностей природно-климатического развития региона, особой ценности некоторых природных

¹ Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 204.

объектов. К сожалению, субъекты РФ достаточно редко реализуют данное право¹.

Нормативы допустимого воздействия устанавливаются для источников негативного воздействия, ограничивая деятельность субъектов такого воздействия определенными рамками. Для стационарных источников определяются индивидуальные нормативы, для передвижных источников (например, транспортных средств) – нормативы для модели².

С момента утверждения органами государственной власти нормативы допустимого воздействия становятся обязательными для исполнения. Их соблюдение служит критерием оценки правомерности поведения субъектов экологических правоотношений. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия субъекты хозяйственной и иной деятельности несут ответственность³.

В 2014 г. Закон об охране окружающей среды был дополнен ст. 23.1, закрепившей возможность установления временно согласованных нормативов для субъектов хозяйственной и иной деятельности. Устанавливают такие временно разрешенные показатели уполномоченные органы государственной власти только при наличии плана природоохранных мероприятий на срок его реализации.

Такой подход законодателя вряд ли можно считать обоснованным и продуктивным. Во-первых, временно разрешенные выбросы/сбросы по своим количественным значениям могут многократно превышать нормативы допустимых выбросов/сбросов. При этом субъекты, деятельность которых связана с таким воздействием на природу, остаются в рамках правового поля. Во-вторых, такая свобода усмотрения для должностных лиц, уполномоченных на принятие решений о временно согласованных выбросах/сбросах, повышает коррупционные риски. И что не менее важно, данная юридическая конструкция института экологического нормирования не стимули-

¹ Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, Г.В. Выпханова [и др.]; отв. редактор Н.В. Кичигин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2017. С. 121.

² Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 132.

³ Там же. С. 129.

рует субъектов хозяйственной деятельности к снижению отрицательного воздействия на окружающую среду¹.

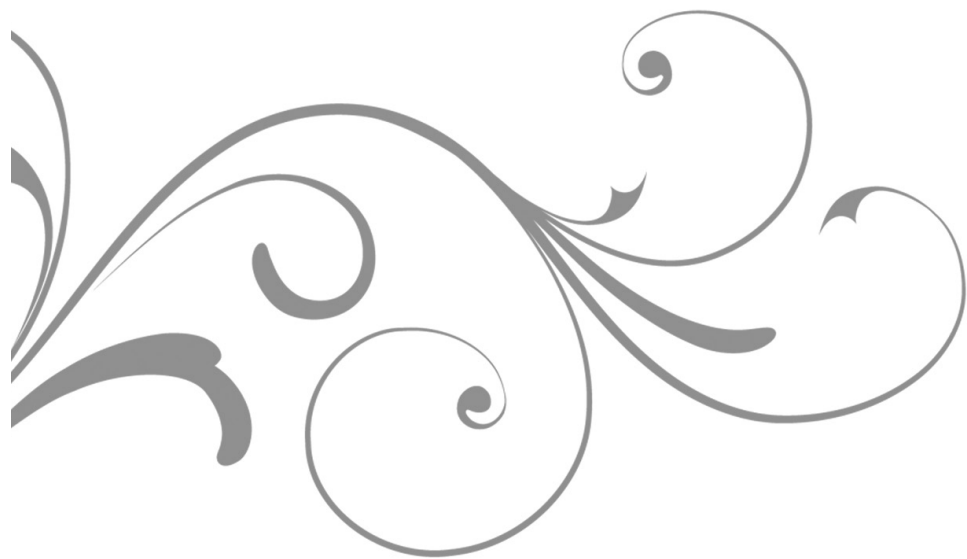
Соответствующие проблемы можно обнаружить на практике. Так, по данным регионального доклада о состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области «Экологический вестник Дона» в 2021 г. территориальным органом Росприроднадзора было выдано три разрешения на временно разрешенные сбросы в водные объекты для следующих субъектов: ООО ПКФ «Атлантис-Пак» (Аксайский район), МУП «Водоканал» (г. Волгодонск), МУП «Управление «Водоканал» (г. Таганрог). При этом предприятия жилищно-коммунального хозяйства являются основными загрязнителями водных объектов.

Отмечается, что «количество предприятий, которые не в состоянии соблюдать установленные для них нормативы допустимых сбросов, не уменьшается, не выполняются запланированные мероприятия по снижению сбросов загрязняющих веществ в водные объекты. Одна из причин – отсутствие финансирования на строительство очистных сооружений, реконструкцию и их модернизацию»².

В заключение хотелось бы отметить, что декларативного провозглашения концепции и принципов устойчивого развития в российском законодательстве очевидно недостаточно для совершения нового типа взаимоотношений человека с природой. Требуется эффективная реализация всего комплекса правовых мер обеспечения устойчивого развития, одной из которых выступает экологическое нормирование. В этой связи целью экологического нормирования является обеспечение баланса социально-экономических и экологических интересов общества.

¹ Хлуденева Н.И. Коррупциогенные факторы в экологическом законодательстве // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 102.

² Экологический вестник Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области в 2021 году» / Минприроды Ростовской области. Ростов-на-Дону, 2022. С. 361.



**III ДОНСКОЙ ФОРУМ
СУДЕБНОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА
В ФОТОГРАФИЯХ**



Направления деятельности Центра:

- решение научно-теоретических, учебно-методических, практико-прикладных задач в нормотворческой (муниципальной, региональной) и правоприменительной (судебной, правоохранительной, управленческой) деятельности;
- развитие межкафедральных, межотраслевых, междисциплинарных научно-образовательных связей;
- исследование актуальных проблем правотворческой и правоприменительной практики.



Библиотека Центра насчитывает 2000 изданий. Среди особо значимых экземпляров — «Библиотека отечественной общественной мысли» в 117 томах.

**В ПРЕДДВЕРИИ ФОРУМА:
Круглый стол «О совершенствовании экологического образования и повышении экологической культуры граждан в свете современных региональных и муниципальных проблем природоохранной деятельности» (25 марта 2022 г.)**



В президиуме «Круглого стола»



Гости и участники мероприятия

III ДОНСКОЙ ФОРУМ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ОТКРЫТИЕ



*Вступительное слово руководителя
НОЦ судебного конституционализма
Н.С. Бондаря*



ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ



*Весомое напутствие ректора ЮФУ
Шевченко И.К.*



*Зав. кафедрой конституционного права
МГИМО, главный редактор
издательства «Юрист» Гриб В.В.*



*Председатель Арбитражного суда
Ростовской обл. Мишаков О.Г.*

III ДОНСКОЙ ФОРУМ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ОТКРЫТИЕ



*Вручение Н.С. Бондарю грамоты
Арбитражного суда Ростовской обл.*



*Председатель комитета Законо-
дательного Собрания Ростовской
обл. по законодательству,
государственному строительству,
местному самоуправлению
и правопорядку Косачев А.С.*



*Декан юридического факультета
ЮФУ Зиновьев И.П.*



Гриб В.В. и Шевченко И.К.

ГОСТИ И УЧАСТНИКИ ФОРУМА



►
*Председатель Общественной
палаты г. Ростова-на-Дону
Чернышев М.А.*



*В первом ряду (слева направо): Чернышев М.А., первый зам. председателя
Общественной палаты Ростовской обл. Зерицков Ю.С., научный руководитель
Института социологии и регионоведения ЮФУ Волков Ю.Г.*

ГОСТИ И УЧАСТНИКИ ФОРУМА



В кадре: заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы, доцент кафедры конституционализма ЮФУ Георгиева Т.П. (второй ряд, справа), заместитель директора департамента архитектуры и градостроительства г. Ростова-на-Дону Куркина Е.В. (второй ряд, слева)



Последний ряд (слева направо): депутаты Ростовской-на-Дону городской Думы Олейников Д.А., Древаль Е.А., Лященко А.В.

ГОСТИ И УЧАСТНИКИ ФОРУМА



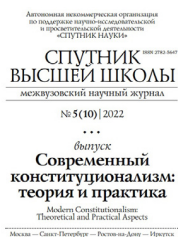
На переднем плане: судья Ростовского областного суда Шинкина М.В. (слева), зав. кафедрой гражданского процессуального и трудового права ЮФУ Смагина Е.С. (справа)



Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ (на тот момент) практически полным составом

В СВЕТЕ ФОРУМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Журнал «Спутник высшей школы. Современный конституционализм: теория и практика», выпуск № 5, в котором представлены материалы Форума



СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА

ПРЕДУМА РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Байдарь Н. С. Экологический конституционализм — новая категория соразмерной архитектуры правового конституционализма: правовые-правовые аспекты 4

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

Балашов С. А. Теоретические аспекты конституционной эволюции 24

Гайдаров К. И. Сбалансированность государства в области права человека и возможности защиты окружающей среды 30

Кажанкина Ю. А. О роли и формах национального стимулирования и обеспечения экологической безопасности России 37

Пашинин М. В. Судебно-правовое обеспечение экологической безопасности (на примере мониторинга окружающей среды) 41

Абрамова М. А. Актуальные проблемы правового регулирования охраны земель 56

Колесников А. В. Задачи ЭКО-оснований для преобразовательной сферы 64

Давыдов В. В. Судебно-правовое регулирование деятельности по формированию экологической культуры (на примере Иркутской области) 72

Колесников И. В. Правовые императивности и организационные риски в сфере экологического имплементации (на примере) 78

Лаврушина И. В. Экологический кардинг: теория — обоснования имплементации: пути повышения качества городской среды 84

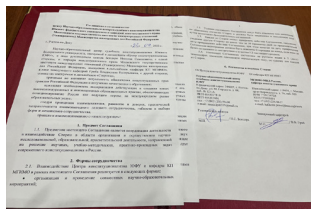
Савкина Е. С., Чувакина Д. А. Процессуальные особенности рассмотрения исков, касающихся экологических правоотношений 91

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Машинкин Э. В. В контексте модели конституции республиканского типа в субъектах Российской Федерации 100

Савкина Е. С. Об историческом предельном развитии идеи правоприменительного конституционализма: историко-правовые аспекты и организационные инструменты (к 100-летию со дня основания) 108

Подписание Соглашения о сотрудничестве между Центром судебного конституционализма ЮФУ и кафедрой конституционного права МГИМО



Научное издание

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА,
ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ
ПРАКТИКА**

Сборник материалов III Донского форума
судебного конституционализма

Серия «Библиотека судебного конституционализма»
Выпуск 13

Оригинал-макет А.В. Стахеева
Дизайн обложки выполнен издательством «Спутник науки»

Подписано в печать 29.03.2023
Бумага офсетная. Формат 60 × 84 ¹/₁₆. Тираж 300 экз.
Усл. печ. л. 13,14. Уч.-изд. л. 10,08. Заказ № 8972.

Издательство Южного федерального университета

Отпечатано в отделе полиграфической, корпоративной и сувенирной продукции
Издательско-полиграфического комплекса КИБИ МЕДИА ЦЕНТРА ЮФУ
344090, г. Ростов-на-Дону, пр. Стачки, 200/1, тел. (863) 243-41-66

