

Автономная некоммерческая организация
по поддержке научно-исследовательской
и просветительской деятельности
«СПУТНИК НАУКИ»

СПУТНИК ISSN 2782-5647
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

межвузовский научный журнал

№ 5 (10) | 2022

♦ ♦ ♦

выпуск

**Современный
конституционализм:
теория и практика**

Modern Constitutionalism:
Theoretical and Practical Aspects

.....
Москва — Санкт-Петербург — Ростов-на-Дону — Иркутск
.....





УСЛОВНАЯ ИНДЕКСАЦИЯ АВТОРОВ ПО СТАТУСУ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ АКТИВНОСТИ



молодой ученый, занимающийся разработкой отдельных аспектов какой-либо научной проблемы под руководством наставника или самостоятельно, имеет опыт исследовательской деятельности на уровне вуза, участвует в региональных научных конференциях;



представитель отдельного научного направления (научной школы), имеет ученую степень (звание), систематически участвует в межрегиональных научных форумах, располагает собственными (или в соавторстве) публикациями по исследуемой проблематике;



независимый исследователь или исследователь-практик, совмещающий научную и/или педагогическую деятельность с работой по основной профессии; располагает собственными (или в соавторстве) публикациями по исследуемой проблематике;



лидер региональной научной школы; развивает собственное научное направление; является признанным авторитетом в научном сообществе; располагает значительным количеством публикаций по исследуемой проблематике.



**Главный редактор выпуска
«Современный конституционализм:
теория и практика» («Modern Constitutionalism:
Theoretical and Practical Aspects») —**

Николай БОНДАРЬ,
зав. кафедрой муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ,
главный научный сотрудник ИЗиСП
при Правительстве РФ,
судья Конституционного Суда РФ (2000–2020 гг.),
руководитель Научно-образовательного центра
судебного конституционализма ЮФУ,
д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ



СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА



Трибуна редакционного совета

- Бондарь Н. С.** Экологический конституционализм — новая категория современной юриспруденции: вводные концептуальные, практико-прикладные замечания 4

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

- Боголюбов С. А.** Теоретические новеллы конституционной экологии 24
- Гаджиев Х. И.** Обязательства государства в области прав человека в контексте защиты окружающей среды 30
- Колесников Ю. А.** О роли и формах налогового стимулирования в обеспечении экологической безопасности России 37
- Шинкина М. В.** Судебно-правовое обеспечение экологической безопасности (на примере некоторых природных объектов) 41
- Абрамова М. А.** Актуальные проблемы правового регулирования охраны земель 56
- Белякова А. В.** Значение ВИМ-технологий для природоохранной сферы 64
- Дицевич Я. Б.** Опыт правового регулирования деятельности по формированию экологической культуры (на примере Иркутской области) ... 72
- Кичигин Н. В.** Правовые неопределенности и юридические риски в сфере публичного земельного контроля (надзора) 78
- Микулина Е. В.** Экологический каркас города — необходимый инструмент улучшения качества городской среды 84
- Смагина Е. С., Чупилин Д. А.** Процессуальные особенности рассмотрения исков, вытекающих из экологических правоотношений 91

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

- Малиненко Э. В.** К вопросу о модели конституции республики как субъекта Российской Федерации 100
- Степанов О. А.** Об исторических предпосылках развития идеи правоохранительного конституционализма Институтом законодательства и сравнительного правоведения (к 100-летию со дня основания) 108





УДК 349.6

DOI 10.55346/27825647_2022_5_04



Бондарь Н. С.,

заведующий Центром судебного права ИЗ и СП
при Правительстве РФ,

заведующий кафедрой муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ,
судья Конституционного Суда РФ в отставке,
доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
22.08.2022

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ — НОВАЯ КАТЕГОРИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ: ВВОДНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ, ПРАКТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В статье предлагается авторское понимание экологической юриспруденции как межотраслевого понятия, в основе которого — конституционные начала регулирования основополагающих отношений природоохранной деятельности, обеспечения экологической безопасности личности, общества, государства. На этом базисе формируется экологический конституционализм как новая категория современной юриспруденции. Ее основные структурные характеристики включают: доктринальные начала, составляющие теоретическую концепцию экологического конституционализма; нормативный компонент, ядром которого являются конституционно-правовые нормы и институты природоохранного назначения; правоприменительно-охранительный компонент; учебно-образовательная составляющая экологического конституционализма; мировоззренческий, культурологический компонент, включающий экологическую культуру личности и общества. С учетом предложенных методологических подходов анализируется нормативно-правовая составляющая экологического конституционализма, практика его реализации, возможные перспективы совершенствования и повышения уровня экологической культуры.

Ключевые слова: Конституция; конституционализм; природоохранная юриспруденция; экология; градостроительство; землепользование; права человека; судебная власть; законодательная власть; Конституционный суд; суды общей и арбитражной юрисдикции.



Заявленная тема настоящей статьи находится в русле основной тематики III Форума судебного конституционализма, который посвящен проблемам экологического конституционализма, имея в виду как научно-теоретические, доктринальные аспекты, так и практику правотворчества, правоприменения в со-

четании с учебно-методическими аспектами экологического образования и экологической культуры. В этом плане статья носит одновременно вводный характер к тематической подборке публикаций в настоящем номере журнала. Представленные в этом выпуске исследовательские материалы будут способствовать — хотелось бы надеяться — представлению о широте, многогранности экологической, природоохранной проблематики; одновременно это позволяет автору настоящей публикации ограничиться положениями в целом вводного характера, имея в виду их ориентацию на некоторые концептуальные и практико-прикладные аспекты 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 беспрецедентных геополитических событий, системных угроз России, которые напрямую влияют и предельно обостряют вопросы безопасности личности, общества и государства, в том числе в их взаимоотношениях с быстро деградирующей 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.

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 новый уровень вопросы совершенствования экологической культуры и экологического образования, а также задачи 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 конституционализма 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 РФ 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 русле 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 всё 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 земель-

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

ное, лесное, водное право, градостроительное законодательство и т. д. *В-третьих*, экологические, 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 ярусах 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 этажах 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 уровней публично-властной организации общества и государства:

а) Федерации в целом, включающей бескрайние просторы всей территории государства;

б) субъектов Российской Федерации с их 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 окружающей средой, обеспечения надлежащих условий землепользования, градостроительного комфорта, гарантий экологической безопасности.

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 самоуправления². «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.

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.

² См.: Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию // Литературная газета. 1990, 18 сентября.

Эти подходы во многом характерны и для *региональной экологической политики*, с учетом того, 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. Не случайно 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 Федерации до 2025 года»¹.

В приложении к этому документу значится, в том числе, Ростовская область со всеми стратегическими ориентирами, 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 федеральной Стратегии территориального пространственного развития. Это тем более важно, если учитывать, что, к сожалению, все три статьи, которые содержатся в главе 2.1 ориентированы преимущественно на градостроительные проблемы; пространственное же развитие предполагает значительно более широкий, комплексный подход к экономическому, экологическому, социально-культурному, демографическому развитию территории, сердцевиной которого должно быть, как представляется, преодоление огромных диспропорций не только в межрегиональном, но и внутрирегиональном социально-экономическом развитии. Не случайно в одном из своих выступлений на заседании Совета Безопасности Президент РФ, говоря об имущественном расслоении, о проблеме бедности, отметил, что территориальные различия в доходах, социальном положении доходят до 40-кратного размера!²

Представляется, что с учетом именно таких территориальных основ комплексного развития становится возможным формирование, говоря словами В. И. Вернадского, ноосферы как сферы разума³, которая, смею предположить, имеет прямое отношение и к категории экологического конституционализма. Дело в том, что конституционализация экологического законодательства и природоохранного правоприменения — есть в конечном счете не что иное, как формирование конституционной ноосферы, которая возникает как высшая ступень правовой эволюции биосферы. При этом, по В. И. Вернадскому, решающей силой, которой человек изменяет биосферу и превращает ее в ноосферу, является наука.

Яркое подтверждение этого можно найти — вопреки библейскому утверждению, что «пророк не имеет чести в своем отечестве» (Ев. от Иоанна. Гл. 4. Стих 44)

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.

— 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 (РГУ) 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 — утверждение института экологического конституционализма? Есть все предпосылки дать на этот вопрос утвердительный ответ — ведь без юридической доктрины, включающей в себя конституционные, частно- 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 существует 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-правовые механизмы влияния на экологическую среду носят во многом универсальный, межотраслевой характер. В рамках такого всеобъемлющего воздействия права на окружающую среду реализуются правоохранительные, регулятивные, праввосстановительные, равно как и информационные, культурологические, воспитательно-мировоззренческие начала и функции современного права. На этом базисе 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 правопорядка². В этом отношении природоохранное законодательство представляет собой результат, конечный продукт правотворчества, осуществляемого на

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

² 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.

разных уровнях публичной власти различными субъектами. В то же время оно выступает упорядочивающим поведение людей фактором, ориентированным на согласование, систематизацию 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 и подвижности (динамизма) различных институтов и направлений правоохранительного законодательства, 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, разноректорный характер правового регулирования соответствующих отношений, в основе которого лежат 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 верховенства права на основе поиска баланса власти и свободы. При этом важно учитывать, что анализ проблем конституционализма отражает единство теории и практики, законодательства и правоприменения, конституционно-правовой аксиологии и онтологии в самом широком их проявлении, принимая во внимание 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, и в этом нет сомнений, будет только возрастать. По этой причине представляется весьма своевременной и перспективной постановка вопроса о разработке концепции экологического конституционализма. При этом есть все основания 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 философско-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:

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

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. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71 Конституции РФ; совместное ведение РФ и субъектов РФ — п. «в» — «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);

г) *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. 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 житель-

ства, которые ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозполнимым. 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.

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 особенная часть экологического конституционализма весьма динамична, находится в активном развитии и при этом на крайне низком уровне систематизации. 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 кодификационное предназначение, действует разветвленная система эколого-природоохранного законодательства: в области земельного права — Земельный кодекс РФ³, Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»⁴, в сфере лесного законодательства — Лесной кодекс РФ⁵, водного законодательства — Водный кодекс РФ⁶, а также достаточно широкий массив других законодательных актов: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»⁷, Федеральный закон

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

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

³ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022 // Российская газета. № 211–212. 30.10.2001.

⁴ В ред. от 08.12.2020 // Российская газета. № 10. 18.01. 1996.

⁵ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022 // Российская газета. № 277. 08.12.2006.

⁶ В ред. от 01.05.2022 // Российская газета. № 121. 08.06.2006.

⁷ С изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021 // Российская газета. № 86. 04.05.1995.

от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹, Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² и многие другие, прямо или косвенно относящиеся к экологической сфере³.

Третьим элементом категории экологического конституционализма является *конституционно-правовая практика реализации природоохранного законодательства и защиты экологии*. В данном случае имеется в виду, прежде всего, судебная практика. 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 (учитывая, 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», 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 представляет, однако, в рамках профессионально-юридической ориентации, нормативно-правовой и в том числе конституционный компонент природоохранной сферы. Это тем более важно, 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.

¹ В ред. от 01.05.2022 // Российская газета. № 232. 30.11.1995.

² В ред. от 21.12.2021 // Российская газета. № 153. 15.07.2011.

³ 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) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

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 оказываются явно неадекватными реальным экологическим процессам, которые угрожают самому существованию современного общества, его институтов, а в конечном счете — всего человечества как биологического вида и социальной общности¹.

Более того, системные (точнее — бессистемные) характеристики эколого-природоохранного законодательства усугубляются еще одним обстоятельством, связанным с многообразием и 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 природоохраны². К настоящему моменту можно наблюдать процесс активизации деятельности различных органов государственной власти по принятию самых разнообразных по содержанию и сферам правового регулирования документов государственной экологической политики: стратегий, доктрин, прогнозов, основ государственного курса 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 власти³.

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; 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

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.

² 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.

³ Краснов И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права, 2022. № 1. С. 164–177.

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, принимая во внимание, например, зарубежную практику создания специализированных экологических (природоохранных) судов.

Так, в отношении 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 этого комплекса вопросов. В частности, Конституция Кыргызской Республики образца 2021 года в преамбуле содержит такой тезис: «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 2015 года, в которой определено, что только гласное осуществление публичных дел 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 Панамы 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

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

пределы, а также создания специального органа — Национального земельного совета для выработки национальной политики по содействию и контролю за 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 общественных 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)². Вызывает интерес положение ст. 31 Конституции Армении, в соответствии с которым правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом³. 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 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.

² URL: <https://lex.uz/docs/35869> (дата обращения: 15.09.2022.).

³ 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 окружающей среде сформированы рекомендации для национальных правовых порядков в части формирования и функционирования специализированных органов в сфере природопользования и экологии³. Применительно к данному вопросу отмечается два возможных направления: развитие системы административного и судебного правоприменения — создание экологических судов или экологических трибуналов⁴.

С точки зрения функционирования судебной системы выделяется несколько моделей функционирования подобных судов:

а) функционально и компетенционно самостоятельные суды (отдельный, полностью или в значительной степени независимый экологический суд) — на-

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 Боголюбов С. А. Указ. соч. С. 79.

³ 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.

⁴ URL: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf> (дата обращения: 16.09.2022.).

пример, экологический суд в Новой Зеландии, земельный и экологический суд в Австралии;

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 масштабов Российского государства, обладающего обширными территориями в различных 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 крупного бизнеса пытаются нарастить свою прибыль, не считаясь с необходимостью сохранения природы и предупреждения возможных угроз экосфере. Роль суда в разрешении таких проблем может быть проиллюстрирована рядом фактов: 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).

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, что многие другие экологические преступления, столь же общественно опасные, совершение которых влечет не менее тяжелые последствия, к сожалению, не доходят до стадии судебного рассмотрения, а порой даже и до этапа уголовного производства!

Показательной является статистика административной ответственности за экологические правонарушения: ежегодно возбуждается около 3 тыс. дел о возмещении ущерба за нарушение природоохранного законодательства; к административной ответственности привлекается примерно 52 тыс. лиц, включая 8 тыс. организаций и 4 тыс. 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.

Нет сомнений, что изучение 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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.
2. 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.
3. Бондарь Н. С. Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранный, экологический // Современный конституционализм: теория и практика. Спутник высшей школы. 2022. № 2 (7).
4. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.

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) // URL: https://www.vsrfr.ru/press_center/mass_media/30054.

5. 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.
6. Ворович И. И., Жданов Ю. А. В Президиуме АН СССР. Научный доклад: Имитационная модель экосистемы Азовского моря // Вестник АН СССР. 1982 г. № 8.
7. Краснов И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 1.
8. Минина Е. Л., Шуплецова Ю. И. Лес и растительный мир: правовые проблемы разграничения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 1.
9. 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.
10. 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.
11. Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию // Литературная газета. 1990. 18 сентября.
12. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
13. Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12.

Bondar N. S.,

Head of the Center of Judicial Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Head of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation of the Southern Federal University (SFEDU), Judge Emeritus of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, LL. D., Professor, Rostov-on-Don, Russia

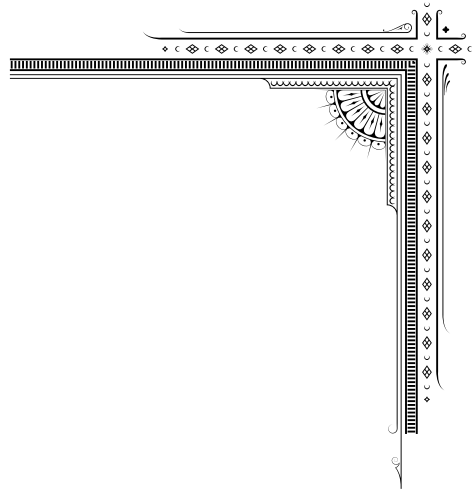
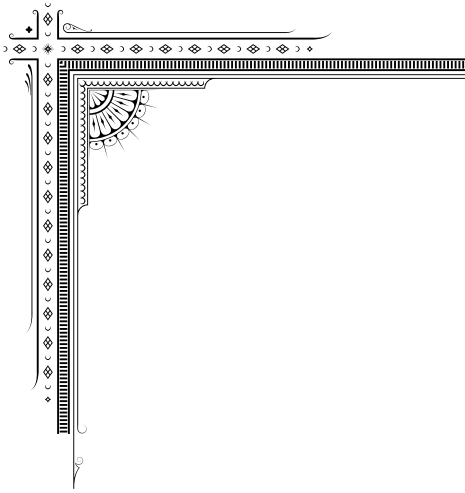
ECOLOGICAL CONSTITUTIONALISM AS A NEW CATEGORY OF MODERN JURISPRUDENCE:
INTRODUCTORY CONCEPTUAL AND PRACTICAL APPLIED REMARKS

The article represents the author's understanding of environmental jurisprudence as an intersectoral concept, which is based on the constitutional principles of regulating the fundamental relations of environmental protection, ensuring the environmental safety of the individual, society, state. On this basis ecological constitutionalism is being formed as a new category of modern jurisprudence. Its basic structural characteristics include: doctrinal principles which being part of the theoretical concept of ecological constitutionalism; a normative component having a core as constitutional and legal norms and institutions of environmental value; law enforcement as protective component; educational component of environmental constitutionalism; ideological, cultural component, including the ecological culture of the individual and society.

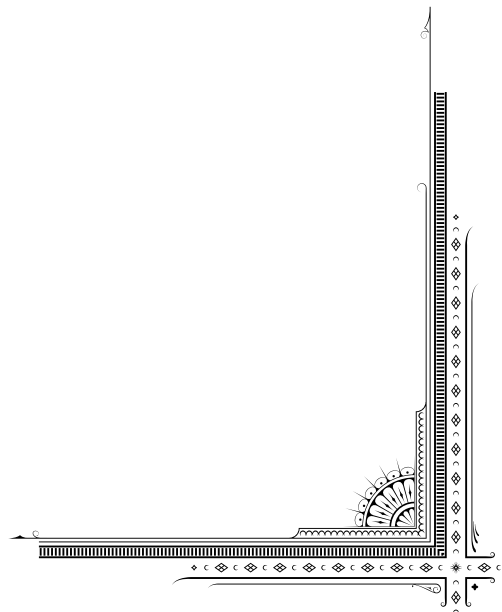
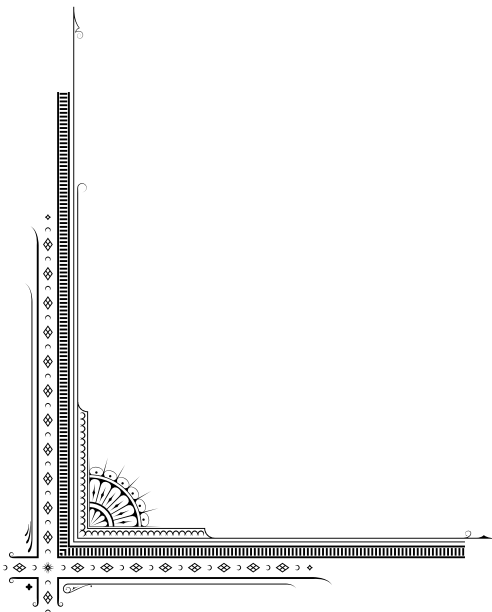
Subject to the above proposed methodological approaches, the article analyses the regulatory legal component of environmental constitutionalism, the practice of implementation, possible prospects of improvement, increasing environmental culture, improving the system of environmental education in the light of the constitutional amendments of 2020.

Key words: Constitution; constitutionalism; environmental jurisprudence; ecology; urban planning; land use; human rights; judiciary; legislative power; Constitutional Court; courts of general and arbitration jurisdiction; environmental culture and environmental education.





Раздел
**«ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ»**





УДК 342.4:502

DOI 10.55346/27825647_2022_02_24



Боголюбов С. А.,

научный руководитель отдела экологического
и аграрного законодательства

Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
д. ю. н., проф., засл. деятель науки РФ,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
22.08.2022

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОЛОГИИ

Многие поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года регулируют экологические отношения как напрямую, так и опосредованно. К последним относятся включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществление взаимодействия с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. На этой основе может быть восстановлен муниципальный экологический контроль в законодательстве об охране окружающей среды.

Ключевые слова: дополнения Конституции РФ 2020 года; экологическое образование и культура; рациональное использование и охрана земли, других природных ресурсов; баланс экологических прав и обязанностей.



Среди поправок Конституции Российской Федерации 2020 года экологические мотивы занимают значительное место, дополняя, конкретизируя конституционные основы природоресурсного и природоохранного права и законодательства.

В настоящее время каждая из новелл представляется достаточно существенной: время покажет их результативность, расставит на свои места принятые в их развитие соответствующие законы, подзаконные акты РФ, субъектов РФ, а также акты органов местного самоуправления.

Дополнением ч. 1 ст. 114 Конституции РФ пунктом «е-5» к компетенции Правительства РФ отнесено осуществление мер, направленных 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.

Такие новеллы означают расширение конституционных ценностей, обогащение конституционных правоотношений, переосмысление места экологическо-

го феномена в правовой жизни, как в теории правотворчества, так и на практике правореализации¹.

Потребности экологического воспитания актуализируют информационную, познавательную функцию Конституции, законодательства, и реализация нового пункта «е-б» ч. 1 ст. 114 Конституции о создании Правительством РФ условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры рассчитана на десятилетия, а то и на столетие. Экологические конституционные нормы, обладающие высшей юридической силой и прямым действием, помогают становлению глобального, космического мышления, исключению беспечности, пробуждению настороженности на государственном, региональном, муниципальном уровнях по отношению к вторжениям в природу, их последствиям.

Российское общество созревает для повсеместного соблюдения экологических прав каждого гражданина, а также интеграции интересов, личности человека и благополучия его братьев меньших, объектов животного мира, правовая охрана которых повышается, достигает высокого уровня регулирования в конституции и законодательстве Индии, ряда других стран².

С учетом всё большей включенности экологии в социальную действительность, признания и защиты разнообразных прав собственности на природные ресурсы, существенную роль начинают играть не только собственно экологические новеллы Конституции, но и более общие, опосредованно влияющие на отношения человека и природы. К таким относится новая ст. 75–1 Конституции РФ о создании в Российской Федерации условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности — все они в той или иной степени проецируются на экологические отношения.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., основными принципами охраны окружающей среды предусматриваются обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; третий основной принцип земельного законодательства в ст. 1 ЗК РФ предполагает приоритет охраны жизни и здоровья человека. Таким образом, законы осуществляют опережающее регулирование, служат предтечей пополнения основного закона.

¹ Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения в период глобального инновационного конституционализма // *Юридическая техника*. 2021. № 15; *Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций* / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород. С. 363; Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. 2016. № 3; Боголюбов С. А. Охрана окружающей среды, судебная деятельность, наука // *Правосудие / Justice*. 2022. Т. 4. № 2. С. 39–59.

² Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. А. Духно. М.: Изд-во ИЗиСП — Юридический институт МИИТа, 2016; Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д. Б. Горохов. М.: ИЗиСП — Контракт, 2021. — 280 с.

Тенденцией и задачей развития норм экологического права должно стать если не преодоление, то смягчение противостояния концептуальных подходов к регулированию экономики (ст. 8, 34, 35, 57 Конституции РФ) и природоохранных отношений (ст. 9, 42, 58 Конституции РФ), где экономика объективно вынуждена конкурировать с экологией ввиду того, что средства на охрану природы не могут уменьшать уровень дохода, прибыли в ходе предпринимательской деятельности.

Без совместных усилий государства и общества не может формироваться постулат об охране природы как деле всего народа, и речь должна идти не только об авторитете публичной власти, но и о реализации провозглашенных законом полномочий общественных объединений, которые в сфере охраны окружающей среды бывают весьма активными — как конструктивно, так и алармистски.

Партнерство, взаимность, солидарность в сфере экологии могут содействовать преодолению разобщенности граждан, отчуждению их от государства, профессиональной справедливой организации общественных слушаний и обсуждений насущных природоохранных проблем, устранению конфликтов, сокращению массовых протестов против необоснованных захоронений «чужих» твердых бытовых отходов.

Давно отстаиваемая нами в сфере экологии необходимость сочетания прав и обязанностей признана, наконец, применительно к общему конституционному статусу человека и гражданина в Конституции РФ, что позволит повышать ответственность юридических и физических лиц за соблюдение природоохранного, природоресурсного, объединяемого в комплексное экологическое, законодательства.

Регулярно учеными вносились и мотивировались предложения о закреплении в вопросах ведения Конституции РФ законодательства о животном мире, об эколого-правовом воспитании, о сельском хозяйстве, а также о градостроительной деятельности, об охране атмосферного воздуха, как важнейших категориях, подотраслях российского экологического права.

Эти научные инициативы получают отражение и в п. «д» ч. 1 ст. 72 об отношении к совместному ведению РФ и субъектов РФ законодательства о сельском хозяйстве, которое является важнейшим потребителем и загрязнителем вод, лесов, других природных ресурсов, несет риски причинения экологического ущерба,

Тем самым претворяется в жизнь научно-образовательная доктрина профессоров М.И. Козыря, А.И. Бобылева, М.И. Палладиной, Г.В. Чубукова, И.Ф. Панкратова, Н.Н. Веденина, Г.Е. Быстровой, а также М.С. Пашовой, В.С. Елисева и др., отстаивавших комплексность аграрного права, добивавшихся признания, несмотря на скептицизм, особенности этого предмета, системы, методов его регулирования.

Не выглядит случайным помещение указанного дополнения в перечень наряду с природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением экологической безопасности, особо охраняемыми природными территориями, что требует привлечения внимания к выполнению требований рационального, неистощительного использования земельных ресурсов, необходимости защиты продовольственного, иных аспектов суверенитета России в условиях турбулентности международных отношений.

Поправками Конституции 2020 г. закрепляется роль местного самоуправления в системе публичной власти, чем налаживается взаимодействие звеньев эко-

логического управления. Предусмотренные в Конституции РФ, относящиеся к ее ведению установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития РФ (п. «е» ст. 71), проведение Правительством РФ единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в» ст. 114 Конституции) предполагают укрепление организующей их проведение в жизнь системы публичных органов.

Проф. О. С. Колбасов отмечал, что государственное управление в области охраны природы недостаточно согласовано с системой органов; нужны консолидация природоохранных органов, создание их единой системы по двум причинам, когда необходимо: 1) полнее учитывать в практике социального развития и правильно применять объективные законы единства природы, взаимодействия всех ее элементов; 2) официально представлять и защищать заинтересованность общества в улучшении природных условий жизни людей в настоящем и будущем¹.

После принятия Конституции 1993 г. (ее ст. 12) юридическим сообществом высказывалась тревога о легальном разрыве экологических задач между уровнями публичной власти, о нарушении преемственности природоохранных связей между органами государственной и муниципальной власти, которые могут привести к ухудшению исполнения публичных экологических функций и содействуют деэкологизации управления².

Муниципальный земельный контроль в ЗК РФ и лесной контроль в ЛК РФ применительно к соответствующим земельным, лесным участкам, находящимся в муниципальной собственности, порой воспринимался как часть экологического контроля, но экологическая функция муниципалитетов согласно федеральному законодательству ограничилась благоустройством, участием в охране окружающей среды, осуществляемой государственными органами.

Правотворчество, правоприменительная практика должны не только провозглашать, но и расширять экологические возможности местного, общественно-го самоуправления, возрождая в законодательстве и в действительности полномочия муниципального экологического контроля не взамен, а в помощь государственному экологическому надзору.

Парламентские слушания в Палатах Федерального Собрания РФ не раз возвращались к целесообразности восстановления полноценного муниципального экологического контроля в российском экологическом законодательстве через проверки, посты, обсуждения, пикеты, предупреждение и пресечение правонарушений.

Законодательное устранение местного самоуправления от экологического контроля объяснялось дорожными картами Минэкономразвития России как преодоление сдерживающих факторов экономического роста — административных барьеров, для ликвидации избыточных надзорных функций.

¹ Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. Наука // Избранное. РГУП. 2017. С. 73–77, 162–165.

² Толстик В. А. Конституционные новации в регулировании местного самоуправления: вынужденная половинчатость или правильная позиция законодателя? // Юридическая техника. 2021. № 15; Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2021. С. 263–267.

Отмечалось, что задача просто ослабить контроль не является самоцелью, надо изменить саму контрольно-надзорную систему: из громоздкой, дорогой, особенно для бизнеса, и во многом бессмысленной, она должна стать понятной, честной, эффективной. Ответственность за жертвы, травмы людей несут демагоги, которые кричат об усилении контроля, вместо того, чтобы дать ведомствам умную систему предупреждения рисков, а «перекрученная» избыточными требованиями, но нерациональная система контроля — это тормоз экономики¹.

Новеллами Конституции о выполнении органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, включении их в единую систему публичной власти согласно ч. 2 ст. 79–1, ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ в редакции 2020 г. устанавливаются иные ориентиры. Муниципальные образования наделяются дополнительными полномочиями в сфере экологии, что приобщает их к централизованному исполнительно-распорядительному аппарату, позволяет решать по существу вопросы сохранения природной среды в поселениях.

Включение местного самоуправления в сложившуюся авторитетную конституционную систему публичных органов власти и управления, в единую систему исполнительной власти России с их взаимодействием звеньев, координацией надзора, контроля, информационного обеспечения будет способствовать формированию условий для естественной, здоровой среды обитания граждан, их поощрению к инициативности, творчеству в области охраны окружающей природной среды.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов С. А. Охрана окружающей среды, судебная деятельность, наука // Правосудие / Justice. 2022. Т. 4. № 2. С. 39–59.
2. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3.
3. Законодательное обеспечение охраны животного мира: монография / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. А. Духно. М.: Изд-во ИЗиСП — Юридический институт МИИТа, 2016.
4. Колбасов О. С. Экология: политика — право. М. 1976. Наука // Избранное. РГУП. 2017. С. 73–77, 162–165.
5. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. Д. Б. Горохов. М.: ИЗиСП — Контракт, 2021. — 280 с.
5. Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения в период глобального инновационного конституционализма // Юридическая техника. 2021. № 15.
7. Общетеоретические и исторические проблемы юридических инноваций / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород. С. 363.

¹ Вардуль Н. «Гильотина» для контролера // Московский комсомолец. 2019. 2 апреля.

8. Толстик В. А. Конституционные новации в регулировании местного самоуправления: вынужденная половинчатость или правильная позиция законодателя? // Юридическая техника. 2021. № 15.
9. Вардуть Николай. «Гильотина» для контролера // Московский комсомолец. 2019. 2 апреля.

Bogolyubov S. A.,
*Scientific Director of the Department of Environmental and Agrarian Legislation
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

THEORETICAL NOVELTIES IN CONSTITUTIONAL ECOLOGY

Quite a number of amendments to the 2020 Constitution of the Russian Federation regulate ecological relations, some directly and some indirectly. The latter mean inclusion of the local government bodies in the unified system of public authority in the Russian Federation and interactions with state government bodies with the purpose of maximum efficient solution of problems in the interest of the people residing at a definite territory. This might serve a basis for the restoration of municipal ecology control in the legislation concerning the protection of the environment.

Key words: amendments to the 2020 RF Constitution; ecological education and culture; efficient use and protection of soil and other natural resources; balance between environmental rights and obligations.





УДК 342.4:502.1

DOI 10.55346/27825647_2022_5_30



Гаджиев Х. И.,

главный научный сотрудник Центра судебного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, д. ю. н.,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
24.08.2022

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды провозглашено, что человек имеет основополагающее право на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде такого качества, которая позволяла бы вести достойную и благополучную жизнь; он несет ответственность за защиту и улучшение окружающей среды перед нынешним и будущим поколениями. Современные вызовы по своему характеру настолько неоднозначны и сложны, что требуют не только эффективного функционирования институтов государства, но и надлежащего выполнения ими обязательств по защите прав человека на здоровую экологию. Также обязательства включают необходимость принятия конкретных мер по защите и предотвращению вреда окружающей среде и пострадавшим от него лицам, соблюдения национальных и международных стандартов проведения справедливого и быстрого расследования для выявления причин произошедшего и возмещения ущерба, обеспечения граждан полной информацией и гарантированием их участия в выяснении реальных обстоятельств произошедшего, наличия механизмов судебной и внесудебной защиты прав человека.

Ключевые слова: *окружающая среда; обязательства государства; права человека; частная и семейная жизнь; возмещение вреда; получение информации, судебная защита.*



Среди исследователей проблемы защиты окружающей среды и обязательств государства не существует единого мнения: большинство из них часто воспринимают их как двоякое, а порой сходятся во мнении о наличии трех различных типов обязательств государства. Вместе с тем обычное разделение обязательства государства двоякое. Наряду с ситуациями, в которых государства должны воздерживаться от вмешательства в права, которые гарантированы национальными конституциями и международными договорами, существуют об-

стоятельства, 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 наличествует 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) можно отметить, что содержательно эти обязательства заключаются в уважении, защите и осуществлении прав человека. Согласно пониманию, близкому к приведенной выше идее, обязательства различаются по требованию уважать, защищать и имплементировать². Заметим также, что Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ или Суд) сам не выступал никогда за разработку общей теории позитивных обязательств, то есть это не входило в его задачи. Постановления же его легли в основу плодотворных усилий ученых, разрабатывавших доктрину об обязательствах государства в отношении защиты прав человека и иных видов государственных 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 подразумевают право на защиту со стороны государства отношений, связанных с потребностями, желаниями и необходимостью. Различие двух типов, основанное 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; иски не были удовлетворены³. В то же время во многих делах истцы ссылались на нарушение ст. 27 Международного пакта о гражданских и поли-

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

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

³ В исках ссылались на нарушение ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.

тических правах (далее — Пакт). Посредством положения, касающегося существа 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 национальных меньшинств, пострадавших от эксплуатации природных ресурсов на принадлежащих им землях. Согласно делу Априана Махуика и других против Новой Зеландии, где, хотя формально и не рассматривался вопрос об ущербе окружающей среде, Комитет всё 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 на коренные народы и национальные меньшинства.

В соответствии с практикой ЕСПЧ 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, позволяющих людям пользоваться своими основными правами, гарантированными Европейской конвенцией по правам человека (далее — Конвенция).

Такой пример можно наблюдать в деле *Omeryildiz v. Turkey*, где вопрос состоял в следующем: было ли обязанностью органов государственной власти принять меры по предотвращению взрыва газа в трущобном квартале. Большая палата ЕСПЧ подчеркнула в 101-м постановлении, что органы публичной власти имели позитивные обязательства в соответствии со ст. 2 Конвенции принимать меры превентивного характера, необходимые и достаточные для защиты людей¹.

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.

Важно отметить, что подразумеваемые позитивные обязательства были более многочисленными, чем прямо выраженные. В то же время именно такого рода обязательства в наибольшей степени способствовали развитию всей концепции позитивных обязательств, а также пересмотру основополагающего подхода ЕСПЧ к защите прав человека. С учетом этого, особый интерес представляют 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 обяза-

¹ См. *Omeryildiz v. Turkey*, ECH Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Autwerpen — Oxford, 2005, 363.

тельство определенным образом дополняет право, гарантированное Конвенцией, и без него сложно представить механизм осуществления прав¹.

Названный подход ЕСПЧ к защите прав человека (и на него обращает внимание Ф. Судре) был сформирован в постановлении Судьи 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 своего постановления, что Конвенция предназначена для реальной и практической защиты личности в отношении тех областей, на которые она оказывает воздействие. В то время как Конвенция устанавливает то, что, по существу, выступает гражданскими и политическими правами, многие из них имеют последствия социального и экономического характера... Не существует четкого водораздела, отделяющего эту сферу от области, охватываемой Конвенцией². 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 эволюционному отношению к тексту Конвенции, доктрину позитивных обязательств, широко применяя ее для повышения эффективности предусмотренных Конвенцией прав, включая позитивные обязательства государства в сфере защиты окружающей среды. Изложенное напрямую связано со стремлением побудить государство действовать должным образом для того, чтобы люди могли надлежащим образом пользоваться своими правами. Указанный процесс представляет собой деятельность, связанную с глубокой трансформацией и фактическим переосмыслением фундаментального подхода к защите прав человека. Публичной власти просто не разрешается оставаться пассивным наблюдателем, когда на карту поставлены права человека. Напротив, власть обязана исполнять свои обязанности в этом отношении. В деле *Guerra and Others v. Italy* ситуация определялась тем, что заявители жили в одном километре от химического завода, производящего удобрения. Ранее на заводе 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, попали в окружающую среду. 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 задействуются 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 семейной жизни. Он, в частности, напомнил, что масштабное загрязнение окружающей среды может повлиять на благосостояние граждан и препятствовать пользованию жилищем, воздействуя на их частную и семейную

¹ См. Frédéric Sudre. *Droit européen et international des droits de l'homme*. Universitaires de France. 2012. P. 236–237.

² См. *Airey v. Ireland*. Judgment and Decisions A32 (1979).

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 деятельности по добыче золота, подвергал их жизни опасности. Часть работы компанией производилась вблизи жилища заявителей. В январе 2000 года на этом промышленном объекте произошла экологическая авария. В исследовании Организации Объединенных Наций сообщалось, что была прорвана плотина, в результате чего в окружающую среду попало около 100 тыс. м³ загрязненных цианидом сточных вод. Заявители также жаловались на бездействие властей, несмотря на угрозу жизни, окружающей среде и здоровью. Суд усмотрел нарушение ст. 8 Конвенции, установив, что органы государственной власти не выполнили свою обязанность по оценке степени риска, который мог последовать в результате деятельности компании, эксплуатирующей шахту; не принял надлежащих мер для защиты прав заинтересованных лиц на неприкосновенность их частной жизни и жилища, и в более общем плане, их права пользоваться здоровой и защищенной окружающей средой. Суд также напомнил, что загрязнение способно оказывать негативное воздействие на частную и семейную жизнь человека, нанося ущерб его благополучию, и государство обязано обеспечивать защиту своих граждан путем регулирования процедуры выдачи разрешений, а также осуществляя надзор за созданием, эксплуатацией, обеспечением безопасности и мониторинга промышленной деятельности, особенно при выполнении работ, опасных для окружающей среды и здоровья человека. В постановлении отмечалось, что компания продолжила свою деятельность после аварии в январе 2000 года в нарушение принципа предосторожности, 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 экологии².

В 1972 году Конференция ООН по проблемам окружающей среды, состоявшаяся в Стокгольме, была, по существу, первым мероприятием планетарного масштаба, принявшим Стокгольмскую декларацию и План действий, в которых были изложены основные принципы сохранения и улучшения окружающей среды. Ровно через двадцать лет состоялся известный «Саммит Земли» в Рио-де-Жанейро, который имел целью помочь государствам найти новые подходы с целью сокращения загрязнения планеты и истощения её природных ресурсов. В принятой Декларации особо подчеркивается ответственность государства на своей территории, за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде в других странах. В ней также указывается на необходимость наращивать эффективность природоох-

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

² См. *Tatar v. Romania*, постановление от 27 января 2009 года.

ранного законодательства, обеспечить правовое регулирование ответственности за нанесение ущерба экологии и предусмотреть компенсацию тем, кто пострадал в результате таких событий.

Хотелось бы особо отметить один из главных принципов Стокгольмской декларации, согласно которому человек обладает фундаментальным правом на свободу, равенство и адекватные условия существования в окружающей среде, качество которой должно позволять ему вести достойную и благополучную жизнь. Многие вопросы из рассмотренных на этих и последующих конференциях, в том числе отмеченные, как принятые в статусе документов, всё ещё ждут своего разрешения, которое зависит от выполнения государствами возложенных на них (в первую очередь национальными конституциями) обязательств. Один, к примеру, из сложных аспектов — право дышать чистым воздухом; такая обязанность, на наш взгляд, заслуживает включения в периодическое обязательство государства.

В этом отношении представляется интересным положение Основного закона Германии, предусматривающее ответственность государства перед будущими поколениями за охраняемую окружающую 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 ст. 42 Конституции РФ о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровьем или имуществу экологическим правонарушением.

Нельзя не отметить важную характеристику правопорядка Германии, рассматривающего многие правовые проблемы через призму принципа 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 на обязательства государства перед будущими поколениями людей.

Верховный Суд Филиппин, рассмотрев положение сорока четырех детей, выступивших против вырубки лесов, подчеркнул, что их утверждение права на здоровую окружающую среду представляет собой выполнение обязательства государства перед будущим поколением. По мнению Суда, истцы вправе представлять свое еще не родившееся поколение и его 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, ориентированной на поддержание доверия к своей деятельности и необходимости выполнения обязательств по защите права человека на здоровую окружающую среду. Только последовательная деятельность государственных органов, исполняющих свои обязательства, формирует у граждан чувство справедливости и доверия к власти.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights. Oxford, 2009, 19.
2. Frédéric Sudre. Droit européen et international des droits de l'homme. Universitaires de France. 2012, p. 236–237.
3. 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
4. J.-F. Akandji-Kombe. Positive obligations under the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 5.
5. Omeryildiz v. Turkey, ECH Theory and practice of the European Convention on Human Rights. Autwerpen — Oxford, 2005, 363.

Gajiyev H. I.,
*chief researcher of the Center of Judicial Law of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law,
Moscow, Russia*

STATE OBLIGATIONS IN HUMAN RIGHTS IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION CONTEXT

The Declaration of the UN Stockholm Conference on Environmental Problems states that man enjoys a fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life within an environment of a quality that would permit to live a decent trouble-free life; man is responsible for the protection and improvement of the environment to both the present and future generations. Contemporary challenges are so complex and elaborate in their nature that they require not just efficient work of state institutions but also appropriate execution of their obligations concerning the human right for sound environment. In addition to this, the said obligation presupposes a need to take definite measures aimed at the protection and prevention of wrong treatment of the environment and those who have suffered, observation of national and international standards in fair and quick investigation in uncovering the cause factors and reparation, people's provision with full info and ensuring their participation in finding the true facts concerning what has happened, availability of the mechanisms of judicial and extrajudicial protection of human rights.

Key words: environment; state obligations; human rights; private and family life; reparation; info acquisition, judicial protection.





УДК 336.22:501.1

DOI 10.55346/27825647_2022_5_37



Колесников Ю. А.,
директор Центра научных исследований
«Инструментальные, математические
и интеллектуальные средства в экономике»,
заведующий кафедрой финансового права ЮФУ,
д. ю. н., профессор,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
29.08.2022

О РОЛИ И ФОРМАХ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

За последние 20 лет развития современного общества вопрос сохранения природы и обеспечения экологической безопасности стал одним из важнейших в повседневной международной повестке дня.

Учитывая, что Российская Федерация занимает 12% суши и располагает 20% площади всех лесов на нашей планете, даже в условиях международной турбулентности и конфронтации с западными партнерами, вопрос экологии и внедрения стандартов ESG-трансформации сохраняет свою актуальность и является точкой соприкосновения дипломатии всех стран.

Так, в течение 2019–2022 гг. в России было уделено особое внимание данному вопросу и приняты дорожные карты дальнейшего развития. Подтверждением значимости данной проблемы стало принятие в 2021 году Стратегии национальной безопасности РФ, в которой подчеркивается, что экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности [4].

Ключевые слова: ESG; экологическая безопасность; налоговое стимулирование; экологический налог; налоговая льгота.



Изменение климата и природные катаклизмы, иррациональное использование и сокращение природных ресурсов, увеличение отходов на производствах и загрязнение экологии оказывают крайне негативное влияние не только на благополучие и развитие населения, но и на национальную безопасность Российской Федерации в целом.

Согласно положениям Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года применение современных технологий и стандартов, создание качественно новых экологических программ по размещению и утилизации отходов производства и потребления, а также их повторное применение возможно при условии субсидирования и предоставления налоговых и тарифных льгот [3].

Экологический аспект как неотъемлемая часть ESG-трансформации требует кардинальных и качественных изменений всех сфер жизнедеятельности человечества. В связи с этим отметим важную современную особенность российского законодателя: способность своевременно реагировать на возникающие проблемы, в том числе используя «мягкую» силу — перераспределение денежных потоков. Многочисленные поправки в налоговое законодательство являются ярким доказательством оперативного реагирования на меняющиеся цели и задачи государственной политики в том или ином вопросе.

Кроме того, радует факт, что в нашей стране при решении вопросов привлечения/размещения инвестиций в экологические проекты надежным союзником выступает Федеральная налоговая служба России (ФНС России). Следует понимать, что в современных реалиях понятие «налог» как обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности средств, снова возвращается в реальную экономику и становится капитальной инвестицией в особо важные сферы развития государства (ст. 8 НК РФ) [2].

Рациональное применение налогообложения как рычага воздействия со стороны государства стало возможным благодаря удобному и понятному механизму применения норм налогового законодательства для налогоплательщиков, стратегическому планированию полностью оцифрованной налоговой системы, тем самым превратив ФНС России в один из самых эффективных и современных IT-органов и DATA-центров не только в нашей стране, но и в мире в целом. В свою очередь развитие и применение современных технологий в промышленно-сырьевом секторе прямо пропорциональны степени цифровизации российской экономики в целом.

Конечно, продвижение ESG-повестки зависит не только от системы налогообложения, налогового администрирования, места, роли, формы и содержания налоговых проверок в системе налогового контроля, но и от качества и длительности процесса реагирования законодателя на возникающие обстоятельства. Косвенно даже сам факт цифровизации налоговой системы позволяет отказываться от бумажных носителей, тем самым сохраняя леса от вырубки.

Парадоксально, но одной из форм налогового стимулирования обеспечения экологической безопасности всеми субъектами предпринимательской деятельности являются в том числе и ограничения [5]. 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. Предполагается, что данные налоговые поступления в последующем расходуются непосредственно на развитие экологических программ, однако анализ доходов и расходов бюджета нашей страны свидетельствует о том, что существующий механизм «экологических» налогов неэффективен, поскольку на решение экологических проблем выделяются дополнительные средства. В 2018–2020 гг. Ми-

нистерство финансов России предлагало воспользоваться опытом зарубежных стран и преобразовать существующий экологический сбор, который согласно ФЗ «Об отходах производства и потребления» не относится к налоговым доходам федерального бюджета, в экологический налог, который через консолидированный бюджет возвращался бы обратно в экономику для развития экологических программ и технологий [1].

Другой формой налогового стимулирования является предоставление субсидирования и льготных налоговых ставок. Например, с 2020 по 2021 годы была отменена пошлина на ввоз зарубежных электрокаров, а до 2024 года Правительство России в отдельных субъектах РФ также отменило на электрокары транспортный налог и предусмотрело льготное автокредитование.

Осенью текущего года законодатели планируют поддержать законопроект по устранению обязанности восстановления входного НДС при фудшеринге. Это станет еще одним ярким примером налогового стимулирования устойчивого развития. Фудшеринг — передача крупным ритейлом продуктов питания до истечения срока годности на благотворительность, решающая не только проблему голода у неимущих, но и ответственного использования ресурсов и уменьшения экологических последствий от мусорных свалок. В текущих реалиях, при восстановлении входного НДС крупный ритейл становится альтруистом, поскольку попросту дешевле отправить товары на свалку.

Приведем также пример зарубежных подходов к выработке мер стимулирования экологического поведения. Так, с октября 2022 года в Австрии в результате эко-социальной налоговой реформы будет установлена цена за вредный для климата CO₂. При этом поведение населения, соответствующее принципам устойчивого развития, будет вознаграждено в виде возврата денежных средств — климабонуса (klimabonus). Klimabonus будет начисляться и выплачиваться ежегодно всем вне зависимости от возраста и гражданства, чье основное место жительства находится в Австрии не менее шести месяцев в году. В 2022 г. он будет составлять до 500 евро для всех взрослых, детям и подросткам до 18 лет — 250 евро, а с 2023 года сумма климабонуса будет варьироваться в зависимости от региона проживания и развитости необходимой инфраструктуры. Таким образом власти Австрии стимулируют тех, кто сохраняет и оберегает экологию.

В качестве вывода обозначим, что своими действиями российский законодатель в вопросах развития и совершенствования механизмов налоговой системы показывает способность оперативно, в условиях международной турбулентности и санкционного противодействия, отвечать не только на внешние вызовы, но и стратегически развивать и поддерживать экологическую безопасность нашей страны. Построение устойчивой инфраструктуры является базисом для сохранения и развития России в XXI веке. Полагаем, что в кратчайшее время при помощи налоговых инструментов будут созданы новые конкурентноспособные инвестиционные программы по обеспечению налоговых каникул или сниженных налоговых ставок для добывающих и экспортирующих природные ресурсы компаний на период их модернизации под новые экологические стандарты, а также внедрены налоговые льготы для операторов зеленой энергетики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Ст. 24.5.
2. Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. Налоговый кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г., № 31. Ст. 3824.
3. Указ Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».
4. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
5. Ланьшина Т. А., Барина В. А., Логинова А. Д., Лавровский Е. П., Понедельник И. В. (2019). Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах — лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. № 1 (14). С. 207–224.

Kolesnikov Y. A.,

*Director of the Center for Scientific Research
«Instrumental, Mathematical and Intellectual Means in Economics»,
Head of chair of Financial Law of the Southern Federal University,
Doctor of Law, Associate Professor,
Rostov-on-Don, Russia*

ON THE ROLE AND FORMS OF TAX INCENTIVES IN ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY OF RUSSIA

Over the past 20 years of the development of modern society, the issue of nature conservation and environmental safety has become one of the most important on the daily international agenda.

Considering that the Russian Federation occupies 12% of the land and has 20% of the area of all forests on our planet, even in conditions of international turbulence and confrontation with Western partners, the issue of ecology and the implementation of ESG transformation standards remains relevant and is a point of contact for diplomacy of all countries.

Thus, during 2019–2022, special attention was paid to this issue in Russia and roadmaps for further development were adopted. Confirmation of the importance of solving this problem was the adoption in 2021 of the National Security Strategy of the Russian Federation, which emphasizes that the environmental safety of the Russian Federation is an integral part of national security [4].

Key words: ESG; environmental safety; tax incentives; environmental tax; tax benefit.





СУДЕБНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ НЕКОТОРЫХ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ)*

Статья посвящена проблематике, связанной с обеспечением экологической безопасности, которая приобрела особую актуальность в последнее десятилетие. Обеспечение экологической безопасности России — условие жизни государства, предполагающее смену существующих приоритетов на экологические, что невозможно, по мнению автора, без изменений в сознании людей, коррекции системы ценностей общества в целом, понимания сущности проблем экологии и обязательного участия каждого человека в их разрешении. Сегодня экология многих регионов России, в том числе и Донского края, оказалась в архисложном положении. Численность многих видов флоры и фауны резко снизилась, даже эндемичные для Дона и Азовского моря разновидности оказываются в Красной книге Российской Федерации, Краснодарского края, Ростовской области. Выход, согласно авторскому видению, заключается в повышении эффективности правового регулирования данной природоохранной сферы.

Ключевые слова: охрана окружающей среды; судебная практика в природоохранной сфере; правовое регулирование в сфере защиты экологии.



В 2020 году Президент Российской Федерации В. В. Путин провозгласил в качестве одного из национальных приоритетов 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.

7 декабря 2021 года Верховным Судом Российской Федерации был проведен семинар «О практике рассмотрения судами дел в сфере защиты экологии», на котором обсуждались вопросы влияния на экологическую систему процессов, происходящих не только на земле, но и в космическом пространстве. На семинаре

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

* Исследование выполнено с опорой на систематизированные материалы, иллюстрирующие ситуацию в сфере охраны окружающей среды в Ростовской области.

была заявлена необходимость учета результатов космических исследований, которые обеспечивают выявление и мониторинг экологических проблем.

Судебная защита является безусловно важным моментом мероприятий по сохранению окружающей среды. Только по одной такой категории, как возмещение ущерба за нарушение природоохранного законодательства, судами общей юрисдикции ежегодно рассматривается около 3 тыс. дел. Многочисленные вопросы судебной практики разрешаются в Постановлениях Пленума ВС РФ и Обзорах судебной практики, утверждаемых Президиумом ВС РФ.

При рассмотрении дел данной категории суды рассматривают различные природные объекты не только как объекты экономической собственности, имеющие экономическую стоимость и выполняющие экономическую функцию, но и как объекты, выполняющие прежде всего функцию экологическую, социальную и духовную. Соответственно, 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 задымление и сброс стоков; произвести рекультивацию земель не освобождает его от обязанности в денежной форме возместить вред, причиненный окружающей среде. Помимо этого, важное значение в целях охраны окружающей среды имеет административная ответственность за экологические правонарушения. Судами рассматриваются дела о нарушении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, о привлечении к ответственности за ущерб почвам, загрязнение атмосферного воздуха, незаконную вырубку и порчу леса и зеленых насаждений, нарушение правил охраны водных объектов.

В порядке нормоконтроля Ростовским областным судом проверялись нормативные правовые акты, определяющие особо охраняемые природные территории (постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года № 559 «О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения», Перечень упраздненных памятников природы Ростовской области от 12 мая 2017 года № 354 «Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах»); регулирующие правоотношения в области пожарной безопасности (Порядок действий по предотвращению выжигания сухой растительности на территории Ростовской области, утвержденный Постановлением Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 года № 810 «О мерах по противодействию выжиганию сухой растительности на территории Ростовской области»), охоты и сохранения охотничьих ресурсов (Указ Губернатора Ростовской области от 8 декабря 2016 года № 171 «Об утверждении схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории Ростовской области»), в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (постановление министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области № 64 от 22 ноября 2018 г., определяющее на территории Ростовской области места доставки уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении прибрежного рыболовства), регламентирующие отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории (решение

Собрания депутатов Мясниковского района Ростовской области от 30 августа 2019 года № 242 «О внесении изменений в Генеральный план Недвиговского сельского поселения Мясниковского района», а также «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки Недвиговского сельского поселения Мясниковского района»).

При рассмотрении этих документов областным судом учитывались 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.

Недра и земля

Сфера недропользования в настоящее время является одним из основных объектов окружающей среды, подверженных загрязнению. На ее 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 решение социально-экономических задач Российской Федерации неразрывно связано с необходимостью обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами.

Недра предоставляются гражданам и юридическим лицам, включая иностранных, в пользование для:

- а) регионального геологического изучения, включающего геолого-геофизические работы, изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;
- б) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- в) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- г) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое и иное значение;
- д) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (ст. 6 Закона «О недрах»).

Права и обязанности пользователя, основания возникновения права недропользования, сроки, виды работ, места пользования, виды полезных ископаемых, которые разрешены к пользованию, и прочие условия оформляются специальным государственным разрешением в виде лицензии, выдаваемой совместно органом

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

исполнительной власти субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными подразделениями, либо только федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными образованиями. Порядок выдачи лицензий и их содержание определяются соответствующими подзаконными нормативными актами. Разрешения на разработку общераспространенных полезных ископаемых (песка, глины, гравия и др.), а также на строительство подземных сооружений местного значения выдают органы местного самоуправления.

Права и обязанности пользователя, основания возникновения права недропользования, сроки, виды работ, места пользования, виды полезных ископаемых, которые разрешены к пользованию, и прочие условия оформляются специальным государственным разрешением в виде лицензии, выдаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом (ст. 16 указанного Закона).

Порядок оформления государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых или участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливается органами государственной власти субъектов РФ.

Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения недр, добычи подземных вод, образования особо охраняемых геологических объектов и других целей, указанных в ст. 16 названного Закона, устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции нормативно-правового регулирования в сфере экономического развития.

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 пользовании недрами, 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 недрами, 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 такового 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 (напр., 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. 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 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 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.

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.

В п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹ 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 — по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

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 деяния².

В качестве примера можно привести дело³ по иску прокурора Миллеровской межрайонной 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 вопрос, связанный с возмещением ущерба, причиненного преступлением, был оспорен. Впоследствии состоялась 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 была оставлена без удовлетворения.

Другим примером может служить иск Ростовского межрайонного природоохранного прокурора, действующего в интересах Российской Федерации и нео-

¹ 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.

² Попов И. Безлицензионная (самовольная) добыча полезных ископаемых как нарушение правил охраны и использования недр (Ст. 255 УК) // Уголовное право. 2012. № 4. С. 31–34.

³ Апелляционное определение от 13 декабря 2021 года № 33–23601/2021.

пределенного круга лиц к государственному унитарному предприятию Ростовской области «Управление развития систем водоснабжения»¹ об обязанности обеспечить выполнение 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 был 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 было оставлено без внимания (лицензия была зарегистрирована Департаментом по недропользованию по ЮФО 30.12.2019 г.). ГУП РО «УРСВ» было обязано подготовить и утвердить в установленном порядке проект геологоразведочных работ по переоценке (доразведке) подземных вод и получить положительное заключение государственной геологической экспертизы не позднее 12 месяцев с даты государственной регистрации лицензии. Эти условия лицензионного соглашения не были выполнены. Решение Гуковского городского суда было признано обоснованным, а апелляционная жалоба отклонена.

Уничтожение плодородного слоя почвы, равно как и 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 ч. 2 ст. 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 областного суда по делу об административном правонарушении в отношении ОАО «РЖД», по части 2 статьи 8.6 КоАП РФ, по жалобе защитника ОАО «РЖД» Дудникова А. С. на решение судьи Советского районного суда г. Ростова-на-Дону от 25 ноября 2021 года.

Административный орган, установив, что на земельном участке федеральной собственности уничтожен плодородный слой почвы путем перекрытия его отходами производства и потребления, в результате чего были нарушены требования ст. 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.

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

¹ Апелляционное определение от 15 ноября 2021 года по делу № 33–21652/2021.

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

В качестве примера можно привести решение судьи 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 части 1 статьи 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 соответствии со статьей 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Согласно пункту 8 статьи 1 Водного кодекса Российской Федерации, водопользователь — физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом.

В соответствии со статьей 9 Водного кодекса РФ физические лица, юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены главой 3 настоящего Кодекса.

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, в 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, агро-

химикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты, запрещается.

На основании частей 1, 2, 4 статьи 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 должно 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 и другими федеральными законами обязанности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 44 Водного кодекса Российской Федерации использование водных объектов для целей сброса сточных, в том числе дренажных, вод осуществляется с соблюдением требований, предусмотренных названным Кодексом и законодательством в области охраны окружающей среды.

Общие требования к охране водных объектов установлены частью 2 статьи 55 Водного кодекса Российской Федерации. Так, при использовании водных объектов физические лица, юридические лица обязаны осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами.

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, так как 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 на себя такие обязательства. В связи с этим апелляционная жалоба была отклонена.

¹ Апелляционное определение от 21 ноября 2021 года по делу № 33–20709/2021.

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 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 — балка 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.

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

¹ Апелляционное определение по делу № 33–22673/2021 от 1 декабря 2021 года.

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.

Согласно части 2 статьи 55 Водного кодекса РФ, при использовании водных объектов физические лица, юридические лица обязаны осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с настоящим Кодексом и другими федеральными законами, а также правилами охраны поверхностных водных объектов и правилами охраны подземных водных объектов, утвержденными Правительством Российской Федерации.

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 областного суда по делу об административном правонарушении в отношении МУП «Горводоканал» по части 1 статьи 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 части 1 статьи 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 пп. 4, 8, 19 ст. 1; п. 1 ст. 9; п.п 3,4 ст. 11; пп. 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 Постановле-

ния 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 МПР РФ 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 осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве примера можно привести решение судьи 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

Экологическая безопасность и рациональное природопользование в РФ не могут быть обеспечены без должного внимания правовому регулированию общественных отношений в области охраны и рационального использования лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан.

Содержательное и комплексное понятие леса нормативно не дифференцировано отечественным законодателем на федеральном уровне, имеют место лишь две его формы понимания с соответствующим каждой из них набором признаков.

В соответствии со ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018) лес выступает 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. Термины 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» [6].

Так, весьма интересен следующий судебный спор¹: Волгоградский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с иском к ООО «Южрегионтелеком», в обоснование указав, что в производстве ОП № 5 Управления МВД России по г. Волгограду находится уголовное дело по части 3 статьи 260 УК РФ по факту незаконной вырубке деревьев.

«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, кроме того, указывали, что была произведена ошибка при определении предмета незаконной рубки — речь шла о деревьях породы «ясень».

¹ Апелляционное определение по делу № 33–1424/2020 от 18 февраля 2020 года.

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 ставок при исчислении размера ущерба, причиненного лесным насаждениям вследствие нарушения лесного законодательства предусмотрена указанным постановлением, действующим на момент причинения ущерба ответчиком. Использованный 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 вырубкой, 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 недостатки ее законодательной регламентации и реализации. Проведенный анализ ряда случаев по нашему региону свидетельствует о низком уровне правосознания граждан в части охраны и рационального использования водных ресурсов, лесных насаждений, почвы и недр в целях обеспечения экологической безопасности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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

Shinkina M. V.,
judge of the Rostov Regional Court,
Rostov-on-Don, Russia

LEGAL PROVISION OF ENVIRONMENTAL SAFETY
(BY THE EXAMPLE OF SOME NATURAL OBJECTS)

This article dwells upon the scope of problems associated with the provision of environmental safety, which has gained special ground during the last decade. Provision of environmental safety in Russia is a condition of life of a state presupposing a change of the existing priorities in favor of environmental ones, which, as the author believes, is hardly possible without a change in the people's minds, correction of the value system of the society as a whole, comprehension of the essence of environmental problems, and obligatory participation of each person in their solution.

These days the environment of so many territories of Russia, Don Land included, is in an extremely difficult situation. Many species of flora and fauna have abruptly reduced in their number, and even endemic Don Land and Azov Sea species are mentioned in the Red Book of the Russian Federation, the Krasnodar Territory, the Rostov Region. The way out, according to the author's concept, is in the improvement of the effectiveness of legal regulation in the said conservational sphere.

Key words: environmental protection; court practice in conservational sphere; legal regulation in ecology protection.





УДК 349.4(470+571)

DOI 10.55346/27825647_2022_5_56



Абрамова М. А.,

доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства
Южного федерального университета, к. ю. н.,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
19.08.2022

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Статья посвящена анализу понятия «охрана земли», «земельный участок», «земля», «почва», рассмотрены проблемы правового регулирования, существующие в земельном и природоохранном законодательстве. В ходе исследования выявлено, что понятийный аппарат земельного и природоохранного законодательства требует переосмысления и нуждается в доработке. Это позволит исключить случаи неоднозначного толкования норм, снизить количество спорных ситуаций и, соответственно, повлияет на эффективность нормативно-правовых актов, регулирующих сферу охраны земель.

Ключевые слова: охрана земель; земля; земельный участок; почва; правовая охрана земель; земельное законодательство.



Земля является единственным в своем роде неповторимым компонентом окружающей среды, имеющим большую социальную, экономическую, политическую значимость.

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.

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 охрану 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 приобрело государственное значение.

В 1977 году в Конституции СССР, а затем в Конституции РСФСР 1978 года была отражена заинтересованность государства в охране земли и окружающей среды в целом.

В современных условиях понятие охраны земель в Российской Федерации также является конституционной категорией.

Конституция Российской Федерации определила значимость охраны земель и других природных ресурсов, а также направления деятельности государства в данной сфере на длительную перспективу.

¹ Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с Конституцией Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹; 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 лиц²; граждане обязаны бережно относиться к природным богатствам, сохранять природу и окружающую среду³.

Исследователи констатируют: «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»⁴.

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 стратегиях⁵. Требования по охране земли содержатся в Земельном кодексе⁶, Законе об охране окружающей среды и в ряде других нормативных правовых актов⁷.

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

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

² См. ч. 3 ст. 36 "Конституция 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. ст. 58 "Конституция 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 Харьков В. Н. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2019. № 4. С. 3–6.

⁵ 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) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См. Глава 2 "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

⁷ 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. NN№200-ФЗ. Ст. 6–8, 11 // СЗ РФ. 2006. N 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 др.

Об интенсивности и негативном характере воздействия человека на окружающую среду свидетельствуют данные ежегодных государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации»¹ «Об использовании и охране земель»².

На заседании Государственного совета по вопросу экологического развития России в интересах будущих поколений, Президент РФ В. В. Путин подчеркнул, что «практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель»³.

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 почв⁴.

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 гектаров⁵.

По сравнению с 2006 годом площадь земель сельхозназначения уменьшилась в 2021 году на 20,8 млн га⁶, 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.

По мнению В. Н. Харькова «такое положение может быть следствием разнопланового подхода к охране земель, где одна или несколько функций земель (средство производства, пространственный (операционный) базис, природный объект и др.) определяют стимулирование развития того или иного направления землепользования»⁷.

Свою роль играют и неясности, неточности 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».

¹ 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 URL: <https://nangs.org/analytics/minprirody-rossii-gosudarstvennyj-doklad-o-sostoyanii-i-okhrane-okruzhayushchej-sredy-rossijskoj-federatsii-v-2019-godu-proekt-dekabr-2020-pdf>.

³ URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii>.

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

⁵ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

⁶ URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoy-federatsii>.

⁷ Харьков В. Н. Правовая охрана земель: конституционные цели и проблемы реализации // Экологическое право. 2021. № 3. С. 17–20.

В Федеральном законе № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды» дается определение, в соответствии с которым охрана окружающей среды есть «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». В то же время в Земельном кодексе¹ дается более узкое определение этому понятию. Так, в соответствии с земельным законодательством «охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса»².

Если исходить из того, что земля — это компонент природной среды, являющийся составной частью окружающей среды, то логично было бы предположить, 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 целесообразно привести определение «охраны земли», содержащееся в Земельном кодексе РФ в соответствии с формулировкой Закона 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 как действия и конечная цель.

Термин «сохранять» трактуется как «сберегать, уберечь, беречь, хранить, охранять»³, а «воспроизводство» — это непрерывное движение и возобновление процесса производства⁴.

По нашему мнению, законодателю следует вернуться к этому вопросу и дополнить статью указанием на 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

¹ См. ст. 13, Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

² Там же.

³ Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений / под. ред. Н. Абрамова. М.: Русские словари, 1999.

⁴ Новый энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия: РИПОЛ классик, 2005. — 1446 с.

представлены разные типы 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 Сайтов С. М., Шараф А. Э., Таточенко Д. А., Алексеев В. А. и другие³, предпринимали попытку вывести комплексную дефиницию категории «земля». Наиболее удачным, на наш взгляд, вмещающим практически все признаки этого понятия является определение, данное Е. А. Конюх: земля — «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 его представлениями, «почва представляет собой самостоятельный естественно-исторический объект, являющийся продуктом совокупной деятельности материнской горной породы, климата, растительных и животных организмов, возраста и отчасти рельефа местности»⁵.

На сегодняшний день понятие «почва» в российском законодательстве содержится только в законе «О карантине растений», в соответствии с которым почва есть «компонент природной среды, состоящий из минеральных и органических частей, которые обеспечивают жизнедеятельность растений»⁶. Очевидно, данное определение не отражает всю полноту содержания категории «почва», как составляющую поверхность земли природного объекта, так и стратегического природного ресурса.

Кроме того, в технических документах времен СССР содержится норма о том, что «почва — это самостоятельное естественно-историческое органомине-

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» // СПС «КонсультантПлюс».

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.: Сайтов 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. Конюх Е. А. Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями: гражданско-правовой аспект: Дис... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

⁵ Докучаев В. В. Избранные труды / под ред. Б. Б. Пологинова. М., 1949.

⁶ См. ст. 2 Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О карантине растений» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

ральное 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»¹.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, в которых содержится определение понятия «почва»².

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

Первоначально, с момента принятия Земельного кодекса³, «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 определение «земельного участка», эта характеристика исчезла. Это решение законодателя, представляется, нелогичным, так как использование земли (земельного участка) как природного ресурса в хозяйственной деятельности, особенно в сельском и лесном хозяйстве, полагает использование прежде всего поверхностного слоя, т. е. почвы.

Крупномасштабные изменения в Земельный кодекс, принятые в 2014 году, затронули и категорию «земельный участок», которая «как объект права собственности и иных прав на землю является недвижимой вещью <...> представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи»⁴.

В данном случае определение имеет явно цивилистический ракурс, который, на наш взгляд, — с учетом того, что земля это природный объект и природный ресурс — не дает исчерпывающую характеристику земельного участку и не коррелируется с гражданским законодательством⁵, в котором говорится о том, что «если иное не установлено законом, право собственности на земель-

¹ Межгосударственный стандарт ГОСТ 27593–88 «Почвы. Термины и определения» (утв. постановлением Госстандарта СССР от 23 февраля 1988 г. № 326).

² Закон г. Москвы от 04.07.2007 № 31 (ред. от 08.06.2022) «О городских почвах» гласит: «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.

³ См. ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // URL: <http://pravo.gov.ru>.

⁴ 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>.

⁵ 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>.

ный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения»¹.

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 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»².

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

Исходя из того, что «земля является основой жизни и деятельности человека»³ уникальным природным объектом, важнейшим природным ресурсом необходимо отметить, что понятийный аппарат земельного и природоохранного законодательства требует переосмысления и нуждается в доработке.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев В. А. Понятие земельного участка и его определение в российском законодательстве // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11.
2. Дегтев А. В. Земля — объект земельных и гражданских правоотношений // Право и экономика. 2005. № 8.
3. Докучаев В. В. Избранные труды / под ред. Б. Б. Полынова. М., 1949.
4. Новый энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия: РИПОЛ классик, 2005.
5. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений / под. ред. Н. Абрамова. М.: Русские словари, 1999.
6. Тоточенко Д. А. Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. 2016. № 11.
7. Харьков В. Н. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2019. № 4.

¹ Алексеев В. А. Понятие земельного участка и его определение в российском законодательстве // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11. С. 150–157.

² 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>.

³ См. ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: <http://pravo.gov.ru>.

8. Харьков В.Н Правовая охрана земель: конституционные цели и проблемы реализации // Экологическое право. 2021 № 3.
 9. Хатуяев В. У., Федосова Д. В. Понятие безопасности земель: проблемы теории // Административное право и процесс. 2015. № 1.
-

Abramova M. A.,
*Assoc. Prof. of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University (SFEDU), Candidate of Law,
Rostov-on-Don, Russia*

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LAND PROTECTION

The article is devoted to the analysis of the concept of «land protection», «land plot», «land», «soil», the problems of legal regulation existing in the land and environmental legislation are considered.

Proceeding from the fact that the land is the basis of human life and activity, a unique natural object, the most important natural resource, it is noted that the conceptual apparatus of land and environmental legislation requires rethinking and needs to be refined.

This will eliminate cases of ambiguous interpretation of norms, reduce controversial situations and, accordingly, affect the effectiveness of regulatory legal acts regulating the sphere of land protection.

Key words: land protection; land; land plot; soil; legal protection of land resources; land legislation.





УДК 004.9:504.61

DOI 10.55346/27825647_2022_5_64



Белякова А. В.,

*старший научный сотрудник Центра судебного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, к. ю. н.,
г. Москва, Россия*

© 2022

*Дата приема:
23.08.2022*

ЗНАЧЕНИЕ ВИМ-ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЫ

Защита и охрана окружающей среды является одним из приоритетных направлений государственной политики на сегодняшний день, так как от этого зависит не только безопасность жизнедеятельности общества, но и целостность экосистемы, задача сохранения которой для будущих поколений россиян является особенно актуальной. Информационные технологии, используемые в настоящее время в различных отраслях экономики и государственного управления, позволяют существенным образом оптимизировать и повысить эффективность тех или иных производственных процессов. Поэтому в данной работе автором уделяется внимание развитию именно информационного моделирования в области экологии и природоохраны, так как использование информационных технологий в данной сфере может не только существенным образом повысить уровень защищенности окружающей среды, но и упростить контроль и надзор за ее текущим состоянием. Автор рассматривает природоохранную проблематику в контексте междисциплинарного подхода и задачи формирования единого механизма правового регулирования.

Ключевые слова: *информационное моделирование; охрана природы; экология; экологическая безопасность; ВИМ-технологии в природоохранной деятельности; информационные технологии в экологической деятельности; информационно-коммуникационные технологии в экологии.*



Охрана окружающей среды и природопользование являются одной из важнейших задач национального правового регулирования¹.

Экологическая безопасность, охрана и защита природных ресурсов выступают приоритетным направлением государственной политики, что регламентировано, в том числе, на конституционно-правовом уровне.

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) каждому заинтересованному лицу гарантируется право на благо-

¹ См. более подробно: Минина Е. Л. Нормативное закрепление принципов природоресурсного законодательства // Журнал российского права. 2021. № 6. С. 162–177.

приятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

На основании ст. 71 Конституции РФ экологическое развитие в государстве является одним из основ федеральной политики и федеральных программ и находится в совместном ведении Федерации и её субъектов. В частности, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ были расширены полномочия Правительства Российской Федерации (далее — Правительство РФ) в области развития системы экологического образования граждан и воспитания экологической культуры. Как результат — значение и роль экологического и природоохранного законодательства в Российской Федерации возросли. Данными конституционно-правовыми положениями ещё более укрепляются основы дальнейшего ускоренного развития экологической политики в России.

На данный аспект обращает особое внимание профессор Н. С. Бондарь, отмечая, что «экологическая безопасность РФ является составной частью национальной безопасности; в контексте развития экологического конституционализма, как комплексной межотраслевой категории, призванной отразить развитие конституционно — правового регулирования природоохранных и экологических отношений»².

Нельзя не упомянуть в данном контексте и такой стратегически важный документ, как Основы государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года³. Этим документом определяются принципы, задачи и механизм реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации; при этом в данном документе не раскрываются в полном объеме вопросы, связанные с установлением соотношения научно-технических механизмов и рационального природопользования.

Одной из основных особенностей данной отрасли законодательства является разобщенный характер правового регулирования, о чем, в частности, неоднократно упоминается в правовой доктрине⁴.

При этом в настоящее время повсеместно внедряются информационно-

¹ Российская газета. № 55. 16.03.2020 г.

² См. более подробно: Бондарь Н. С. Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранительный, экологический // Спутник высшей школы. 2022. № 2. С. 8–9.

³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М., 2014; Минина Е. Л. Нормативное закрепление принципов природоресурсного законодательства // Журнал российского права. 2021. № 6. С. 162–177; Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография/отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2019; Жариков Ю. Г. Экологические приоритеты в природоресурсном праве // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 5–15.

коммуникационные технологии (далее — ИКТ). В этом смысле сфера защиты природных ресурсов и экологии не является исключением.

Основополагающим нормативным актом, регламентирующим экологическое развитие и климатические изменения в настоящее время является Постановление Правительства РФ от 08.02.2022 г. № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы»¹ (далее — Программа).

Данной Программой предусматривается разработка многоцелевой системы моделирования и прогнозирования климата с высоким пространственным разрешением для информационно-аналитического обеспечения управления экологическими и климатическими рисками на территории Российской Федерации и прилегающих морских акваториях. Иными словами, предусматривается внедрение информационных технологий (далее — IT-технологии) в экологическую и природопользовательскую сферы.

Внедрение IT-технологий в различные сферы общественной жизни, а также в экономику является в Российской Федерации одним из приоритетов национальной политики².

Важность сопряжения ИКТ и рационального использования природных ресурсов в целях оптимизации природопользования отмечается многими учеными³, при этом вопросам внедрения информационного моделирования в сферу экологии и охраны окружающей среды не уделяется должного внимания как в науке, так и на практике. Задача оптимизации природопользования представляет особый интерес не только как важнейший аспект управления государством, но и как проблема напрямую затрагивающая экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, в первую очередь потому, что развитие IT-технологий в области экологического надзора и мониторинга позволит существенным образом повысить эффективность ряда бизнес-процессов, и обеспечить баланс частных и публичных интересов.

Проблема развития и внедрения IT-технологий в сферу государственной деятельности и в экономику страны заключается в том, что процесс этот происходит непоследовательно, без опоры на тщательно проработанную концепцию. Правовое регулирование указанной области также не отличается единством подходов. Это относится, в том числе, к сфере контроля и надзора за состоянием окружающей среды, а также охране природных ресурсов.

Особо следует отметить, что в рамках природоохранной и экологической деятельности в России особую роль играет развитие методик информационного моделирования — BIM (*Building Information Modeling*) с использованием технологий

¹ СЗ РФ, 21.02.2022 г. № 8. Ст. 1151.

² См. более подробно: Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

³ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологические и энергетические проблемы четвертой промышленной революции: правовые аспекты // *Lex russica*. 2019. № 10. С. 53–62; Абанина Е. Н., Сухова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 222 с.

виртуальной и дополненной реальности (так называемое 3D-моделирование)¹, так как для данной сферы государственного управления и социально-экономических отношений в силу определенной специфики их развитие и внедрение представляется особенно целесообразным, поскольку позволит рассчитывать параметры и аккумулировать сведения, характеризующие состояние различных природных объектов, объектов охраны, местности, а также вести учет экологических угроз и т. п., в цифровом формате и в режиме реального времени (включая формирование и обобщение информации о качественных, количественных и видовых характеристиках экологических систем).

Использование BIM-технологий в сфере защиты природы, природных ресурсов и экологической безопасности позволит также собирать и систематизировать данные, содержащие оценки природного и антропогенного риска, прогнозы изменения климата, динамику нормативно-правовой базы по тем или иным природным объектам и экосистемам. Всё это может быть использовано в деле прогнозирования состояния экосреды и обеспечению экологической безопасности.

BIM-технологии представляют собой технологии информационного моделирования. Они являются одной из форм цифровизации различных отраслей экономики и социальной сферы в Российской Федерации. В частности, в настоящее время информационное моделирование чаще всего используется в области кадастра и управления земельными ресурсами. По сути, оно представляет собой общее трехмерное управление данными и информацией о зданиях и сооружениях. Моделирование создает единое информационное пространство и упрощает взаимодействие смежных сфер экономики и управления (проектно-исследовательских работ, инженерии, строительства и кадастра). При этом моделирование позволяет оптимизировать и повысить эффективность управленческой и учетной деятельности на этапах планирования, проектирования, строительства и пр. Моделирование осуществляется с помощью специальных прикладных программных продуктов, разработанных для строительной отрасли, в которой оно сегодня наиболее востребовано².

В сфере природоохранной деятельности и экологической безопасности использование BIM-технологий позволяет повысить эффективность фактической

¹ Например, в настоящее время BIM-технологии уже используются в области дорожного хозяйства (см. более подробно: Приказ Росавтодора от 28.03.2016 г. № 463 «Об утверждении плана мероприятий поэтапного внедрения технологий информационного моделирования (BIM-технологий) в области дорожного хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс»).

² BIM-технологии представляют собой программное обеспечение (ПО), позволяющее моделировать здания и сооружения в трехмерном формате. Данное ПО позволяет до начала строительства рассчитать параметры и расход материалов, а также визуализировать отдельные этапы строительства, вплоть до совершения виртуальных экскурсий по будущему объекту (жилому комплексу или многоквартирному зданию). Путем ввода отдельных параметров в программный код возможно учесть все нюансы строительства еще на этапе проектирования. Следует отметить, что необходимая проектная документация также готовится в электронном формате, а использование так называемых «облачных технологий» позволяет согласовать данные документы с контрагентами, подрядчиками и субподрядчиками в дистанционном режиме (см. более подробно: Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М. О. Дьяконова, А. А. Ефремов, О. А. Зайцев и др.; под ред. И. И. Кучерова, С. А. Сеницына. Москва: ИЗиСП, НОРМА, 2022. 376 с).

защиты природных ресурсов и экологической безопасности. Так как данная отрасль является многокомпонентной, для решения управленческих задач требуется установление взаимосвязей между данными компонентами и элементами единой информационной системы. Это возможно эффективно реализовать с помощью более широкого внедрения в данную область ВИМ-технологий.

В настоящее время в России в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ принята и реализуется национальная программа «Цифровая экономика 2024». В рамках указанной программы действуют шесть федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление».

При этом базовым законом в области информационных технологий выступает Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»², в котором определены основные термины и понятия данной предметной области. При этом в разрабатываемых и реализуемых нормативных актах данной отрасли встречаются термины «цифровые технологии», «информационно-коммуникационные технологии», «электронные технологии» и т. п., что является не совсем верным. В первую очередь необходимо унифицировать и определить понятийный и терминологический аппарат, использующийся как в нормативно-правовой базе, так и в массиве подзаконных актов, программах, стратегиях и иных документах, разрабатываемых с целью совершенствования и развития ИКТ-сферы.

Совершенствование методов информационного моделирования, могло бы сократить трудозатраты, а также упростить обмен информацией о состоянии природных объектов, подлежащих защите со стороны государства; о нарушении нормативов экологической безопасности; изменениях, фиксируемых в экосистемах. В частности, хотелось бы обратить внимание на тот факт, что назрела необходимость создания единого многофункционального онлайн-портала, который бы позволил всем участникам природоохранной деятельности получать оперативный доступ к актуальной информации в режиме реального времени.

ВИМ-технологии, кроме того, помогут на первоначальном этапе предусмотреть и определить степень воздействия на окружающую среду, так как вопросы экологии и сохранения приемлемых условий жизни являются одним из ключевых на современном этапе социального развития, не только в России, но и во всем мире. В частности, популяризация использования методов информационного моделирования позволила бы определять виды и качество земельных ресурсов, систематизировать сведения о флоре охраняемых природных зон, а также о состоянии почв в экосистемах (о происходящих разрушениях структуры и уплотнении почв, их водной или ветровой эрозии и других характеристиках); при этом

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² СЗ РФ, 31.07.2006 г. № 31 (1ч.). Ст. 3448.

все полученные таким образом данные могут быть объединены в распределенную информационную систему посредством ВІМ-технологий. Однако развитие и более широкое применение ВІМ-технологий предполагает унификацию правового регулирования данной области, которая в настоящее время, как было отмечено выше, носит (с точки зрения полноты освещения соответствующей проблематики) фрагментарный характер и располагает не до конца проработанным понятийным аппаратом в части описания принципов реализации ИТ-технологий, особенностей сертификации и аккредитации, декларирования прав, обязанностей и ответственности субъектов природоохранной деятельности. В связи с этим полагаем, что целесообразным было бы конкретизировать нормы права в данной области путем внесения изменений в отраслевое законодательство и базовый федеральный закон. Помимо этого необходимо также устранить причины, препятствующие развитию ИКТ на территории Российской Федерации.

Во-первых, речь идет об отсутствии гарантированного доступа широких слоев населения России к ИТ-технологиям. Поэтому для развития информатизации общества и различного рода областей экономической деятельности, необходимо обеспечить максимальную доступность к передовым цифровым решениям, как для бизнес-структур всех уровней, так и для рядовых граждан. Для этого необходимо не только увеличить финансирование данной области, но и обеспечить доступность образовательных программ, ориентированных на повышение цифровой грамотности. Следует более активно создавать учебные программы по ИТ-специальности и соответствующим учебным дисциплинам (в том числе, узкоспециализированные — на стыке информатики и экономики, управления и социальной инженерии). Также необходимо совершенствовать программы по обучению экологов, инженеров-технологов и других специалистов, задействованных в области экологии и природоохранной деятельности, так как без развития междисциплинарных связей не представляется возможным произвести полноценную компьютеризацию и информатизацию процессов управления природоохранной деятельностью.

Во-вторых, необходимо совершенствовать и развивать направление, связанное с разработкой специализированных информационных систем и программного обеспечения в области экологического контроля и природоохранной деятельности. Технологическое развитие и база, которая требуется для разработки специфических, прикладных ИКТ-приложений в настоящее время отсутствует во многих государствах, в связи с этим следует активно укреплять национальный технологический суверенитет¹.

Как было отмечено выше, особое значение имеет подготовка специалистов с учетом междисциплинарного подхода в обучении и с учетом освоения знаний из смежных областей. Необходимо стремиться к повышению уровня заинтересованности молодых специалистов в получении образования с последующим тру-

¹ См. более подробно: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 90–94; Хабриева Т. Я. Идентификация права в современной социальной регуляции // Вопросы философии. 2021. № 12. С. 5–17; Черногор Н. Н. Искусственный интеллект и его роль в трансформации современного правопорядка // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 5–15.

доустройством именно в области природоохранной деятельности (в этой связи перспективным является развитие целевого обучения).

В-третьих, немаловажным аспектом является повышение заинтересованности в трудоустройстве IT-работников в природоохранные учреждения. Этому может способствовать установление привлекательной заработной платы в данной сфере.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что существует объективная потребность в стратегическом продвижении на государственном уровне всеобщей цифровой культуры, что, в том числе, предусматривает и популяризацию прикладных программных продуктов. Вести такую работу следует с учетом действующих правовых норм и особенностей их применения (так как правовое пространство России имеет свои особенности). IT-технологии позволяют эффективно упорядочить и оптимизировать производственные процессы и социальные взаимоотношения, поэтому дальнейшее совершенствование программного обеспечения, применяемого в сфере государственного управления экологической безопасностью, и унификация федерального законодательства в области природоохранной деятельности должны стать стратегической целью ближайшего будущего.

Вышеизложенные аспекты требуют более глубоких исследований вопросов развития и совершенствования экологической политики в Российской Федерации. В том числе, в контексте усиления контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, оптимизации технологических процессов в области природоохраны и экологической безопасности. Залогом создания действенной системы управления природоохранной деятельностью в России является, по нашему мнению, формирование единого правового поля, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании, выработка полноценного понятийного инструментария, а также развитие междисциплинарных связей при подготовке специалистов в данной области.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абанина Е. Н., Сухова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 222 с.
2. Бондарь Н. С. Конституционализм как всеобъемлющая универсальная категория: судебный, экономический, правоохранительный, экологический // Спутник высшей школы. 2022 г. № 2. С. 4–11.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологические и энергетические проблемы четвертой промышленной революции: правовые аспекты // Lex russica. 2019. № 10. С. 53–62.
4. Жариков Ю. Г. Экологические приоритеты в природоресурсном праве // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 5–15.
5. Минина Е. Л. Нормативное закрепление принципов природоресурсного законодательства // Журнал российского права. 2021. № 6. С. 162–177.
6. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / отв. ред. Е. А. Галиновская. М., 2019. С. 312.

7. Хабриева Т. Я. Идентификация права в современной социальной регуляции // Вопросы философии. 2021. № 12. С. 5–17.
8. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.
9. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 90–94.
10. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М., 2014. С. 172.
11. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М. О. Дьяконова, А. А. Ефремов, О. А. Зайцев и др.; под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. Москва: ИЗиСП, НОРМА, 2022. 376 с.
12. Черногор Н. Н. Искусственный интеллект и его роль в трансформации современного правового порядка // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 5–15.

Belyakova A. V.,

senior researcher of the Center of Judicial Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Candidate of Law, Moscow, Russia

SIGNIFICANCE OF BIM-TECHNOLOGIES FOR THE SPHERE OF NATURE PRESERVATION.

Preservation and protection of the environment is one of the top-priority vectors of public policy these days as they are closely connected not only with the safety of human activities in society at present times, but also with the integrity of environment for the sake of future generations. Information technologies, applied today in various economy sectors and public management allow optimizing and raising efficiency of various industrial processes greatly. Therefore in this paper the author pays special attention to the development of information modelling itself in the field of environment protection and nature preservation. Since the introduction of a decent level of information technologies into the sphere under consideration might significantly upgrade environment protection as well as facilitate surveillance and supervision in this sphere. The author utilizes interdisciplinary approach and refers to the formation of uniform legal regulation.

Key words: information modelling; nature protection; environment; environmental security; BIM-technologies in the sphere of nature preservation; IT in environmental activities; ICT in environment.





УДК 37.033:34(571.53)

DOI 10.55346/27825647_2022_5_72



Дицевич Я. Б.,

доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, к. ю. н.,
г. Иркутск, Россия

© 2022

Дата приема:
02.09.2022

.....
*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ
в рамках научного проекта № 20–011–00618 А*

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье отмечается передовой опыт Иркутской области в сфере законодательного регулирования эколого-просветительской и эколого-образовательной деятельности. При этом фиксируются несовершенство современного законодательства в рассматриваемой сфере. На основе сформулированных по итогам углубленного исследования в данной области выводов приводятся авторские предложения, направленные на совершенствование процессов формирования экологической культуры в Иркутской области с рассмотрением некоторых этапов их практической реализации, в которых автор публикации принимал личное участие.

Ключевые слова: экологическое просвещение; экологическая культура; экологическое образование; охрана природы; экологическое законодательство.



Работа по формированию экологического мировоззрения является длительным, полисубъектным и требующим особого внимания процессом, подлежащим осуществлению на системной основе. Одним из элементов (направлений) указанной деятельности, в соответствии с положениями Конвенции о всемирном наследии, является популяризация объектов всемирного наследия, к числу которых относится озеро Байкал.

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), российскими учеными и специалистами-практиками ведется углубленное изучение проблем в данной сфере и путей их решения. Соответственно, одним из направлений научных исследований, проводимых коллективом НИИ правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 20–011–00618 А, является поиск

эффективных способов развития экологического образования и просвещения в байкальских регионах.

Учитывая верховенство федеральной власти в России, приоритетным правом регулирования общественных отношений обладает федеральный законодатель, однако в связи с отсутствием специального федерального закона, устанавливающего юридические нормы и правила реализации эколого-просветительской и эколого-образовательной деятельности¹, на сегодняшний день не менее четверти субъектов Российской Федерации обогатили банк регионального законодательства подобными нормативно-правовыми актами.

Иркутская область была одним из первых таких регионов, приняв соответствующий закон в 2003 году, однако на смену данному закону в 2008 году пришел новый, 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»² (далее — Закон).

На сегодняшний день приходится констатировать, что данный законодательный акт не выполняет регулирующей функции в требуемом современным обществом объеме с учетом нынешней обстановки и уровня экологической культуры населения. В этой связи видится необходимым внесение в него дополнений, обладающих потенциалом повышения эффективности эколого-образовательной и просветительской работы.

К этому есть предпосылки правового, исторического и социального характера. Прежде всего, отметим, что правовая основа за почти 13 лет с момента принятия рассматриваемого закона ощутимо обновилась: на федеральном уровне принято немало документов (включая Стратегии национальной и экологической безопасности, Закон о стратегическом планировании и др.), с которыми нормы анализируемого регионального закона должны быть согласованы. В частности, определены законодательные основы осуществления просветительской деятельности, утверждено положение об общественных экологических инспекторах и др.

Что немаловажно, рассматриваемый закон в действующей редакции не создает достаточных правовых оснований для несения органами региональной власти расходных полномочий в регулируемой им сфере. Кроме того, поскольку в полисубъектной деятельности по формированию экологической культуры принимают участие органы власти всех уровней, образовательные, культурно-просветительские, научные, общественные экологические организации, бизнес-структуры и другие участники, важным является наличие координирующей структуры, в рамках деятельности которой возможно услышать и согласовать мнения большинства участников эколого-просветительской и образовательной деятельности.

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. 71–74).

² 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>.

На первом этапе данную роль, как видится, может выполнить межведомственная рабочая группа (в состав которой подлежат включению представители профильных министерств, а также представители общественных, образовательных, научных организаций и др.), основными задачами которой должны являться: разработка предложений в закон и формирование предложений по созданию программного документа (государственной региональной программы либо подпрограммы, либо плана соответствующих мероприятий). В дальнейшем же видится целесообразным создание при высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации Координационного совета по вопросам экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры (по примеру, имеющемуся, в том числе, в Ленинградской и Томской областях).

Очевидно, что работа по формированию экологического мировоззрения — нескорый процесс, и вестись она должна системно и последовательно. А выстраивание системы возможно лишь при планировании мероприятий, реализуемых в комплексе большим количеством участников и с четким определением источника финансирования. Причем не в краткосрочном периоде, а не менее чем на пятилетний срок.

Наличие у авторов настоящей публикации опыта участия в эколого-образовательных проектах и научных исследованиях в данной сфере позволяет сделать вывод 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. Данное желание обусловлено стремлением самостоятельно выявлять экологические нарушения, а также четко понимать, каковы должны быть дальнейшие действия для привлечения виновных лиц к ответственности.

Кроме того, представители органов власти, осуществляющие надзор в сфере охраны атмосферного воздуха, вод, почв и других природных ресурсов, уполномоченные привлекать к ответственности нарушителей соответствующего законодательства (работники Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Росреестра и других федеральных и региональных природоохранных надзорных органов, полиции, прокуратуры) также нуждаются в регулярном повышении квалификации в данной непростой с точки зрения объема, содержания и формирования правоприменительной практики сфере¹.

Поэтому, наряду с созданием условий для экологического образования в образовательных организациях, целесообразно говорить о создании условий для *самообразования* (выделено авт.). Политикам, управленцам, работникам природоохранных и правоохранительных структур, осуществляющим деятельность на Байкальской природной территории, также важно разбираться в основных природоохранных аспектах, с учетом специфики Байкальской природной территории.

Принимая во внимание вышесказанное, 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:

¹ Дидевич Я. Б. Направления развития деятельности органов прокуратуры России по обеспечению законности в сфере экологии (по материалам анкетирования) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 1. С. 10–17.

1. Перечисленные в Законе правовые основы организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры» необходимо актуализировать (в том числе дополнить указанием на правовые акты стратегического планирования, принятые после принятия Закона, включая документы стратегического планирования).

2. В ходе дополнения Закона нормами, закрепляющими основные начала осуществления деятельности по развитию системы экологического образования и формированию экологической культуры, видится значимым включение в качестве одного из составляющих принципа долгосрочного планирования мероприятий по экообразованию и экопросвещению.

3. Целесообразным является 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 подразделениями федеральных органов исполнительной власти, действующими на территории Иркутской области. При этом к функциям Координационного совета можно отнести обсуждение проектов программы по развитию системы экологического образования, просвещению и формированию экологической культуры Иркутской области, а также любых документов, вносящих изменения в указанную программу; созданию условий для открытости информации о деятельности Координационного совета будет способствовать эффективная деятельность данной структуры.

4. В статью действующего Закона, регламентирующую вопросы экопросвещения, в перечень форм осуществления работы по экологическому просвещению подлежит включить деятельность таких субъектов эколого-просветительской деятельности, как общественные экологические инспекторы; учреждения, в ведении которых находятся особо охраняемые природные территории регионального значения и некоторых иных структур данного процесса.

5. Не менее важным представляется включение в нормы закона, регламентирующие участие органов местного самоуправления в организации и развитии системы экологического образования и формировании экологической культуры, перечня основополагающих полномочий и форм участия указанных значимых субъектов в деятельности по формированию экологической культуры местного населения.

6. В нормах закона, закрепляющих требования о поддержке государством деятельности в сфере экообразования и экологического просвещения, представляется целесообразным формирование перечня ее основных возможных для осуществления форм. При этом в данных нормах должна найти закрепление возможность государственной поддержки деятельности по созданию условий для самообразования населения в сфере охраны окружающей среды.

7. Дополнительного обсуждения требует также вопрос о включении в нормы закона требования об осуществлении деятельности в сфере экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры населения в рамках утверждаемой на срок не менее чем пять лет соответствующей программы (при условии реализации ранее приведенного предложения по включению в число основных начал правового регулирования деятельности по формированию экологической культуры населения региона соответствующего принципа).

Существует и ряд иных предложений, для реализации которых требуется их включение, скорее, в программные документы, нежели в нормативные акты законодательного характера (включая необходимость расширения перечня видов СМИ, участвующих в формировании экологической культуры и перечня участников международного и межрегионального сотрудничества в сфере развития экологической культуры населения Прибайкалья; аккумулирования материалов, подлежащих использованию в эколого-образовательной и эколого-просветительской деятельности на специальном информационном ресурсе и др.).

В ноябре 2021 года по инициативе автора данной статьи на заседании Общественной палаты Иркутской области с участием представителей руководства профильных региональных министерств, а также представителей общественных, культурно-просветительских и научных организаций принято решение о создании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по внесению изменений в действующее региональное законодательство об экологической культуре¹.

С весны 2021 года в Иркутской области и Республике Бурятия при непосредственном участии автора настоящей статьи создана и действует Ассоциация молодежных объединений Байкальского региона «ЭкоМолодежь», в состав которой вошли представители студенческих сообществ указанных субъектов Федерации, а также была создана межвузовская рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию законодательства об экологической культуре в Иркутской области.

В заключение считаю важным подчеркнуть необходимость приоритетного развития сотрудничества Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края в сфере выстраивания правовых основ формирования экологической культуры населения указанных регионов (с учетом общности Байкальской природной территории), так и их последующей реализации, включая деятельность в рамках подлежащего формированию единого программного документа по развитию системы экологического образования и просвещения на всём пространстве Центральной экологической зоны Байкальской природной территории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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>.

¹ Подробнее см.: Мамонтова Ю. Спасение природы — в развитии экокультуры // Областная. 15.12.2021: офиц. сайт // URL: <https://www.ogirk.ru/2021/12/15/spasenie-prirody-v-razvitiijekokultury>.

2. Дицевич Я. Б. Направления развития деятельности органов прокуратуры России по обеспечению законности в сфере экологии (по материалам анкетирования) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 1. С. 10–17.
3. Мамонтова Ю. Спасение природы — в развитии экокультуры // Областная. 15.12.2021: офиц. сайт // URL: <https://www.ogirk.ru/2021/12/15/spasenie-prirody-v-razvitii-jekokultury>.

Dicevich Ya. B.,

*Assoc. Prof., Department of Public Prosecutor's Supervision and Participation
in Hearing of Civil and Arbitration Cases, Irkutsk Law Institute (Branch)
of University of Public Prosecution of the Russian Federation, Candidate of Law,
Irkutsk, Russia*

Acknowledgments: *The reported study was funded by RFBR, project number 20–011–00618 A*

EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES AIMED AT ECOLOGICAL CULTURE FORMATION
(BY THE EXAMPLE OF THE IRKUTSK REGION)

The article discusses the best practices of the Irkutsk Region in the legislative control of the activities referred to ecological education and ecological training. Meanwhile it points out imperfection of today's law in the above said sphere. On the basis of those conclusions resulting from an in-depth study in the area, the author expresses propositions aimed at the improvement of ecological culture formation in the Irkutsk Region alongside consideration of some stages of their practical implementation in which the author has made a personal contribution.

Key words: ecological education; ecological culture; ecological training; nature preservation; environmental law.





УДК 349.4

DOI 10.55346/27825647_2022_5_78



Кичигин Н. В.,

*и.о. заведующего отделом экологического
и аграрного законодательства, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, к. ю. н.,
г. Москва, Россия*

© 2022

*Дата приема:
30.08.2022*

ПРАВОВЫЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ЮРИДИЧЕСКИЕ РИСКИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Статья посвящена анализу системы публичного земельного контроля (надзора), которая состоит из государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Выявлены правовые неопределенности и юридические риски, которые снижают эффективность публичного земельного контроля (надзора). Правовая неопределенность заключается в отсутствии четко определенных объектов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Это порождает юридический риск дублирования проверок при проведении указанных видов государственного надзора и муниципального контроля. На основании проведенного анализа земельного законодательства подготовлены предложения по оптимизации правовой модели публичного земельного контроля (надзора).

Ключевые слова: *правовые неопределенности; юридические риски; эколого-правовой риск; публичный земельный контроль (надзор); государственный земельный надзор, государственный экологический контроль (надзор); муниципальный земельный контроль; минимизация юридических рисков; федеральный орган исполнительной власти.*



Земельным законодательством (статьи 71 и 72 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)) предусмотрено проведение государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (публичного земельного контроля (надзора)). 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 соответствие с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Согласно пунктам 2 и 7 статьи 71 ЗК РФ предметом государственного земельного надзора являются:

1) соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

2) соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В качестве объекта государственного земельного надзора указаны объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В свою очередь, в статье 72 ЗК РФ объекты муниципального земельного контроля не определены, но установлен предмет муниципального земельного контроля: соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

При сравнительном анализе указанных положений можно выдвинуть гипотезу о том, что предметы и объекты государственного и муниципального земельного контроля не разграничены между собой должным образом, что неминуемо приводит к дублированию проверок соблюдения земельного законодательства.

Такое дублирование предметов и объектов публичного земельного контроля (надзора) приводит к возникновению правовых неопределенностей при проведении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, что, в свою очередь, обуславливает появление эколого-правовых рисков как на стороне землепользователей, так и органов публичного земельного контроля (надзора). Данный вывод находит подтверждение в юридической литературе. С. А. Липски также 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, определенно 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

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

универсального принципа нормоконтрольной деятельности органов конституционного правосудия¹.

По нашему мнению, эколого-правовым риском следует именовать 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 возникают в деятельности природопользователей, а также могут нанести вред государству, гражданам и общественным объединениям. Категория «эколого-правовые риски» может быть использована при идентификации правовых неопределенностей².

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)³.

При этом в юридической литературе 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 компетенции 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.⁴

Пунктом 6 статьи 72 ЗК РФ предусмотрено взаимодействие органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, порядок которого устанавливается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019 утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль

¹ Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

² Кичигин Н. В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.

³ Липски С. А. Указ. соч.

⁴ Там же.

(надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль (далее — Правила взаимодействия).

Выдвинутая гипотеза о дублировании 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 года ежегодные планы проведения плановых проверок в рамках муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами Госземнадзора².

По нашему мнению, следует законодательно в статьях 71 и 72 ЗК РФ разграничить предмет и (или) объекты публичного государственного земельного контроля (надзора) с целью устранения выявленного дублирования, исключения правовых неопределенностей и эколого-правовых рисков.

Как отмечалось выше, государственный земельный надзор согласно статье 71 ЗК РФ осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти (Росреестром, Росрироднадзором, Россельхознадзором). При этом субъекты Российской Федерации в проведении государственного земельного надзора вообще не принимают участия.

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.

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 им 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.

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 надзору. В результате государственный земельный надзор мог бы быть дифференцирован на федеральный государственный земельный надзор и региональный государственный земельный надзор.

Кроме того, следует разграничить между собой 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) должен быть схожим, хотя и не полностью совпадающим — соблюдение требований земельного законодательства юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами. Исходя из этого следует попытаться разграничить объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Очевидно, что муниципальные образования должны быть наделены полномочием по осуществлению муниципального земельного контроля за земельными участками, расположенными в границах муниципальных образованиях, за исключением земельных участков, подлежащих государственному земельному надзору. Но в таком случае возникает проблема с тем, что объектами государственного земельного надзора являются все земельные участки, расположенные в границах территории Российской Федерации. Иными словами, необходимо законодатель-

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

но установить критерии земельных участков, за которыми должен осуществляться исключительно государственный земельный надзор. Данная задача является непростой для выполнения, но вполне осуществимой. Кроме того, органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля в целях выявления фактов строительства самовольных объектов на территории муниципального образования.

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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бондарь Н. С. Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.
2. Калугина О. В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 51–54.
3. Кичигин Н. В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.
4. Липски С. А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 21–25.

Kichigin N. V.,
*acting Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation (ILCL), leading researcher, Candidate of Law,
Moscow, Russia*

LEGAL AMBIGUITIES AND LEGAL JEOPARDY IN PUBLIC LAND CONTROL (SUPERVISION)

This article dwells upon the analysis of the system of Public Land Control (Supervision), the latter consisting of state land supervision and municipal land control. Shown are those legal ambiguities and legal jeopardy undermining public land control (supervision). Legal ambiguity is lying in the deficiency of definite objects of state land control and municipal land control. This gives rise to the legal jeopardy of doubling checks in the said types of state supervision and municipal control. Based on the land legislation analysis, developed are proposals aimed at the improvement of the legal model of public land control (supervision).

Key words: legal ambiguities; legal jeopardy; ecological legal jeopardy; public land control (supervision); state environment land control (supervision); municipal land control; minimizing of legal jeopardy; federal executive agency.



УДК 502:325.111

DOI 10.55346/27825647_2022_5_84



Микулина Е. В.,

доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства ЮФУ, к. ю. н.,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
24.08.2022

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КАРКАС ГОРОДА — НЕОБХОДИМЫЙ ИНСТРУМЕНТ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

*«Законам природы люди повинуются, даже когда борются против них»
(И. Гете.)*

В статье анализируется понятие и сущность экологического каркаса города. Исследуется влияние экологического каркаса города на экологическое равновесие в городе, на создание благоприятных условий для проживания человека. Автор рассматривает экологический каркас как элемент планировочной структуры и физико-географической среды. Экологический каркас отделяет жилые зоны от деловых и промышленных зон. Но на его формирование существенное влияние оказывает естественный ландшафт поселения. Автор пытается найти правовые способы закрепления экологического каркаса. Требуются механизмы его реализации на территориях всех муниципальных образований для осуществления права граждан на безопасную и здоровую среду проживания. Автор ставит вопрос о необходимости закрепления экологического каркаса в нормативно-правовых документах, регулирующих градостроительство в качестве элемента планировочной структуры.

Ключевые слова: экологический каркас; городская среда; планировка территории; природный ландшафт; территориальное планирование; зеленые насаждения.



Стремительная урбанизация в России предъявляет особые требования к градостроительной деятельности, а возникновение и развитие новых технологий предъявляют современные требования к существующим урбанистическим моделям, темпам формирования экологически устойчивых моделей развития городских территорий.

Попытки человечества обеспечить устойчивое развитие были проанализированы на Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+ 20») и закреплены в итоговом документе — «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹, в данном документе по-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 18.09.2015 № A/70/L.1 // URL: <https://documents.ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>.

ставлены 17 целей и 169 задач в области устойчивого развития.

Качество проживания становится благом, за которое люди готовы платить, что способствует передвижению в этот сектор экономики большого количества финансовых средств. В мире накоплен огромный опыт в области планирования градостроительства и создания комфортных условий проживания в городской среде благодаря бережной эксплуатации всех компонентов природной среды, обеспечивающих функционирование города: земли, недр, почвы, поверхностных и подземных вод, растительного и животного мира, озонового слоя атмосферы. 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.

Город, подобно живому существу, представляет собой сложный комплекс, состоящий из системы внутренних 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 деятельность не будет превышать уровней предельного экологического расчета на окружающую среду и здоровье человека.

По данным Росгидромета, который осуществлял в начале XXI века мониторинг загрязнения атмосферного воздуха в 220 городах, средние за год концентрации вредных веществ превысили предельно допустимые концентрации в 202 городах². Самым дефицитным природным ресурсом, серьезно лимитирующим развитие всех компонентов биосферы, в настоящее время стала пресная вода. Европейские страны предпринимают усилия по созданию устойчивой окружающей среды, решению проблем загрязнения воздуха, воды и почв³.

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

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. 60.

³ Зомонова Э. М. Стратегия перехода к «зеленой» экономике: опыт и методы измерения. Новосибирск: ГПНТБ СО РАН, 2015. С. 210.

Город изначально вторгается в некий природный ландшафт и нарушает тем самым экосистему, поэтому всё, что проектируется в городе, должно учитывать первоначальный вариант сложившейся экосистемы. При проектировании городской застройки 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 человека¹.

В законодательстве в настоящее время легально не закреплена терминологическая конструкция «экологический каркас города». Наполняемость данной юридической конструкции может стать основой, 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 подобно артериям в организме человека: чем более он развит, тем «здоровее» 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, это все зеленые территории, которые есть в городе. В настоящее время список зеленых территорий дополнился зелеными крышами. Причем озеленение крыш получает закрепление в нормативно-правовых актах всё большего количества муниципальных образований. Например, недавно в Правила благоустройства города Ростова-на-Дону было внесено понятие озеленения крыш. Это

¹ 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.

обстоятельство радует и вселяет надежду 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 познаниями в 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, а также целому ряду других факторов, зависящих от места 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 бы 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 развития и эффективного функционирования. Однако недостаточное внимание к социальным и экологическим проблемам привело к критической 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 использу-

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

ет имеющийся градостроительный потенциал, который включает в себя «градостроительную 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 способностью окружающей среды к самовосстановлению.

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 своеобразия 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 элементом культурного наследия являются памятники ландшафтной архитектуры, видовых пространств и перспектив. Разработанные учеными методы 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.

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;
- представители научных кругов;
- деятели бизнес-сообщества;
- граждане, проживающие на данной территории.

Особо значимыми вопросами создания экологического каркаса города является 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

¹ Бойкова М. «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. № 3. С. 167.

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).

Представляется целесообразным терминологическую конструкцию «экологический каркас города» закрепить легально 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бойкова М. «Умная» модель развития как ответ на возникающие вызовы для городов // Форсайт. 2016. № 3. С. 66.
2. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: Норма, 2008. С. 568.
3. Зоимова Э. М. Стратегия перехода к «зеленой» экономике: опыт и методы измерения. Новосибирск: ГПНТБ СО РАН, 2015. С. 210.
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 18.09.2015 № A/70/L.1 // URL: <https://documents.ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>
5. 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.

Mikulina E. V.,

*Assoc. Prof. of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation
of the Southern Federal University (SFEDU), Candidate of Law,
Rostov-on-Don, Russia*

THE ECOLOGICAL FRAME OF THE CITY — A NECESSARY TOOL FOR IMPROVING THE QUALITY OF THE URBAN ENVIRONMENT

The article analyzes the concept and essence of the ecological framework of the city. The influence of the ecological frame of the city on the ecological balance in the city, on the creation of favorable conditions for human habitation is investigated. The author considers the ecological framework

as an element of the planning structure and the physical and geographical environment. An ecological framework separates residential areas from business and industrial areas. But its formation is significantly influenced by the natural landscape of the settlement. The author tries to find legal ways to secure the ecological framework. Mechanisms for its implementation in the territories of all municipalities are required to exercise the right of citizens to a safe and healthy living environment. The author raises the question of the need to fix the ecological framework in the legal documents governing urban planning as an element of the planning structure.

Key words: ecological framework; urban environment; territory planning; natural landscape; territorial planning; green spaces.





УДК 347.9

DOI 10.55346/27825647_2022_5_91



Смагина Е. С.,
Южный федеральный университет, к. ю. н.,
г. Ростов-на-Дону, Россия

© 2022

Дата приема:
02.09.2022



Чупилин Д. А.,
Южный федеральный университет, старший преподаватель,
г. Ростов-на-Дону, Россия

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ИСКОВ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В статье на основе анализа законодательства, судебной практики и доктрины рассматриваются различные проблемы, связанные с рассмотрением и разрешением гражданских дел и экономических споров, вытекающих из экологических правоотношений. С учетом проведенного исследования формулируются выводы и предложения, в том числе связанные с внесением изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: подсудность; доказывание; активная легитимация; охрана окружающей среды; экологические споры.



Обеспечение права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду закреплено как на международном, так и на национальном уровне¹. Защита экологических прав населения относится к числу конституционно-значимых задач государства. Механизмами такой защиты выступает контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов, инициативная деятельность различных институтов гражданского общества и, конечно же, деятельность судебных органов по разрешению споров, вытекающих из экологических правоотношений.

Судебная защита права на благоприятную окружающую среду может производиться как в форме привлечения виновных лиц к ответственности перед государством в порядке производства по делам об административных правонарушениях, уголовного судопроизводства, так и в порядке предъявления соответствующих исковых требований в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве. При этом в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства возможно предъявление исков, направленных как на возмещение вреда, уже причиненного окружающей среде, так и на предупреждение причинения такого вреда. В административном же судопроизводстве защита экологических прав осу-

¹ Статья 42 Конституции РФ; Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.).

ществляется посредством оспаривания нормативных правовых актов и (или) решений, действий, бездействий властных органов.

Процессуальные особенности рассмотрения дел, вытекающих из экологических правоотношений, обусловлены как характером защищаемого права, интереса, так и материально-правовой спецификой регулирования охраны и защиты окружающей среды. Среди отличительных особенностей возможно выделить следующие: круг субъектов, уполномоченных на обращение в суды; порядок определения компетенции судебных органов по экологическим спорам; особенности процесса доказывания по экологическим делам.

Круг субъектов, имеющих право на обращение в суд

Особенности субъектного состава лиц, обладающих правом на обращение в суд с исками, вытекающими из экологических правоотношений, предопределены неразрывной связью индивидуальных и публичных интересов, которые защищаются указанным исками.

Согласно разъяснениям ВС РФ¹, основанным на положениях ст. 45, 46 ГПК РФ², 53 АПК РФ³ и ст. 5, 6, 11, 12, 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁴, соответствующие иски могут предъявлять:

- физические и юридические лица;
- прокурор;
- федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный экологический надзор, и их территориальные органы (речь идет, в первую очередь, о Росприроднадзоре);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные осуществлять региональный государственный экологический надзор (как правило, такими органами выступают региональные министерства экологии);
- органы местного самоуправления, а также иные органы в случаях, предусмотренных законом;
- общественные объединения и иные некоммерческие организации (их ассоциации, союзы), обладающие статусом юридического лица и осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды.

Органы местного самоуправления могут предъявить иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде с учетом положений ст. 3 Закона об охране окружающей среды, согласно которой на органы местного самоуправления возложена ответственность за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях⁵.

¹ Пункт 31 Постановления Пленума ВС РФ от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ Пункт 3 Постановления Пленума ВС РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».

При этом, согласно буквальному толкованию положений ст. 5, 6, 11, 12, 66 Закона об охране окружающей среды, иски, связанные с возмещением уже причиненного вреда окружающей среде (имущественные и неимущественные), вправе предъявлять все вышеуказанные субъекты, а иски, направленные на предупреждение причинения такого вреда, — только органы исполнительной власти субъектов РФ и некоммерческие организации. На наш взгляд, целесообразно предоставить право предъявлять экологические иски превентивного характера также федеральным надзорным органам и гражданам.

Анализируя круг лиц, уполномоченных на обращение в суд по исследуемой категории дел, следует также обратить внимание на следующие проблемы и нерешенные вопросы.

Во-первых, в судебной практике наблюдается тенденция предоставления права и иным, помимо Росприроднадзора, федеральным государственным органам предъявлять иски о возмещении экологического вреда. Речь идет о таких субъектах, как Россельхознадзор¹, Росрыболовство², Рослесхоз³ и др. Учитывая, что, согласно бюджетному законодательству, вне зависимости от субъекта, обратившегося в суд, платежи в счет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, во всяком случае зачисляются в бюджет соответствующего уровня⁴, полагаем возможным расширение круга уполномоченных госорганов. Вместе с тем в целях исключения споров о компетенции и возможности параллельного возбуждения производств по тождественным делам считаем необходимым разъяснение ВС РФ относительно состава таких органов и оснований их обращения в суд по эколого-правовым вопросам.

Во-вторых, право прокурора на обращение в суд в целях обеспечения права на благоприятную окружающую среду как в интересах отдельных лиц, так и в защиту неопределенного круга лиц закреплено в ст. 45 ГПК РФ. Применительно к арбитражному судопроизводству ст. 52 АПК РФ такой возможности прокурору не предоставляет. На сегодняшний день все иски прокуроров, вытекающие из экологических правоотношений, согласно позиции ВС РФ, должны приниматься и рассматриваться в судах общей юрисдикции⁵. Для разрешения указанной проблемы с учетом тенденции постепенного расширения оснований участия проку-

¹ Полномочия органа вытекают из п. 8.11 Типового положения о территориальном органе Россельхознадзора, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527 // Российская газета. №№ 39, 59. 2013 (См., например: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.08.2019 № Ф09–4443/18 по делу № А50–19870/2017).

² Полномочия органа вытекают из п. 9.7 Положения о Приморском территориальном управлении Росрыболовства, утвержденного Приказом Росрыболовства от 17.09.2013 № 702 (См., например: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2021 № 05 АП–8163/2020 по делу № А51–25002/2019).

³ Полномочия органа вытекают из п. 6.12 Положения о Рослесхозе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

⁴ Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.06.2022).

⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.03.2015 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. 2015.

рора в арбитражном процессе¹ считаем возможным дополнение статьи 52 АПК РФ правом прокурора предъявлять иски, связанные с обеспечением права на благоприятную окружающую среду.

В-третьих, право общественных организаций на обращение в суд по экологическим делам приводит к ситуациям, когда властные органы (прокурор, Росприроднадзор) и экологические организации могут предъявлять фактически тождественные иски. Статус истца в таких спорах определяющего значения не имеет, поскольку он действует не в собственных (либо не только в собственных) интересах. Полагаем, что решением проблемы могло бы стать внесение изменений в ст. 66 Закона об охране окружающей среды в части обязательного привлечения органов Росприроднадзора к участию в рассмотрении соответствующей категории дел.

Компетенция судебных органов по экологическим делам

Согласно положениям ст. 78 и 80 Закона об охране окружающей среды, иски о компенсации вреда окружающей среде, равно как и иски об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды могут быть рассмотрены как судами общей, так и арбитражной юрисдикции.

Применительно к компетенции третейских судов по экологическим делам положения п. 9 ч. 1 ст. 22.1 ГПК РФ напрямую исключают из их ведения только споры, возникающие из отношений, связанных с возмещением вреда, причиненного окружающей среде. Учитывая очевидный публичный элемент в делах о предупреждении экологического вреда, они, по нашему мнению, также должны быть отнесены к исключительной компетенции государственных судов².

Разграничение межсистемной подсудности экологических споров осуществляется с учетом традиционных критериев, таких как предмет спора и субъектный состав сторон процесса³. Вместе с тем на практике суды сталкиваются со значительными трудностями определения экономического характера экологического спора, его связи с хозяйственной деятельностью ответчика. Кроме того, как указывалось нами ранее, все иски об охране окружающей среды, предъявляемые прокурором, рассматриваются в судах общей юрисдикции. Таким образом, возникает проблема «параллельной» подсудности однородных дел судам различных подсистем. В доктрине отмечается, что на практике прокуроры зачастую передают материалы с результатами проверок

¹ См. п. 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. № 5. 2012; Федеральный закон от 01.07.2021 № 282-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5110.

² См. также: Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 4. С. 69–88.

³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2016), утв. Президиумом ВС РФ 13.04.2016 г.

в органы Росприроднадзора для последующего предъявления ими исков в арбитражный суд¹.

При определении концептуальных подходов к определению судебной юрисдикции в отношении экологических споров, по нашему мнению, необходимо учитывать не только собственно экологический характер правоотношений, но и специфику устанавливаемых судами фактов, содержание применимого законодательства. Так, наиболее сложными экологическими спорами с точки зрения предмета доказывания являются дела, связанные с денежной компенсацией вреда, причиненного окружающей среде. В частности, затруднительным является определение размера возмещения, который должен исчисляться исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии — в соответствии со специальными нормативно утвержденными таксами и методиками. Ответчиками по таким искам в абсолютном большинстве случаев выступают разноотраслевые крупные промышленные предприятия, чья деятельность и приводит к загрязнению окружающей среды. Цена исков по данной категории дел исчисляется, как правило, миллионами рублей, что свидетельствует о высокой экономической значимости указанных споров, причем речь идет о бюджетных интересах государства, поскольку соответствующие платежи взыскиваются в пользу казны².

Вышеизложенные особенности, на наш взгляд, свидетельствуют о целесообразности отнесения всех исков, ответчиками по которым выступают субъекты предпринимательской деятельности и предметом которых является денежная компенсация вреда, причиненного окружающей среде, к подсудности арбитражных судов. Именно арбитражные суды, специализирующиеся на рассмотрении экономических споров, способны наиболее полно, всесторонне и эффективно рассматривать и разрешать такие дела, квалифицированно применяя подзаконные акты, регулирующие порядок расчета размера вреда, причиненного окружающей среде.

В то же время по экологическим искам, содержащим требования о предупреждении экологического вреда либо возложении обязанности по возмещению такого вреда путем совершения определенных действий, целесообразно сохранить существующее разграничение судебной компетенции. При этом полагаем возможным присоединиться к мнению, высказанному в доктрине, относительно введения экологической специализации отдельных судей (судебных составов) общей юрисдикции³.

¹ См. подробнее: Шабалина М. А., Крючкова Ю. А. Особенности определения юрисдикции экологических споров // Вестник гражданского процесса. 2020. № 5. С. 248–274.

² О конкуренции экономической и экологической составляющей в исследуемой категории дел см. подробнее: Ермаков А. Н., Захарьяшева И. Ю. Вопросы судебной подведомственности дел в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 9. С. 11–14.

³ Бражник И. С. Экологические суды: некоторые вопросы истории и практики // Российский судья. 2021. № 9. С. 60–64.

Доказывание по экологическим делам

Процесс доказывания по спорам, связанным с обеспечением права на благоприятную окружающую среду, также связан с наличием существенных особенностей, обусловленных юридической природой исследуемой категории дел.

Во-первых, рассмотрение экологических споров в части установления оснований и размеров ответственности невозможно без использования специальных знаний. ВС РФ ориентирует суды на активное назначение соответствующих экспертов, привлечение различных специалистов для всестороннего установления обстоятельств дела¹.

Во-вторых, даже с учетом использования специальных знаний и исследований определить денежный эквивалент вреда, причиненного окружающей среде, зачастую крайне затруднительно в силу объективных причин. В этой связи размер такого вреда определяется судами с разумной степенью достоверности, что само по себе предполагает известную степень судебного усмотрения².

В-третьих, в экологических спорах суды применяют специальные доказательственные презумпции, в т. ч. презумпцию факта причинения вреда при превышении субъектами предпринимательской деятельности установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. Кроме того, сторонами в таких делах активно используются новейшие средства доказывания, такие как спутниковые снимки и цифровые карты, условия допустимости которых нуждаются в дальнейшем урегулировании³.

Кроме того, при рассмотрении исков, связанных с возмещением вреда окружающей среде, суды обладают расширенными возможностями процессуальной активности; например, суд вправе с учетом эффективности и целесообразности самостоятельно определить способ возмещения экологического вреда (имущественный или неимущественный) вне зависимости от содержания заявленных истцом требований⁴.

Говоря о дальнейшей разумной дифференциации гражданской процессуальной формы применительно к рассмотрению и разрешению дел, вытекающих из экологических правоотношений, согласимся с мнением Д. А. Туманова относительно необходимости предоставления суду более широких полномочий как по части сбора доказательств, так и в определении субъектного состава

¹ П. 21 Постановления Пленума ВС РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».

² См., например: Хлуденева Н. И. Правовые пределы имущественной ответственности за вред окружающей среде // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 152–164.

³ См. подробнее: Лунева Е. В. Использование общедоступных информационных технологий в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Lex russica. 2020. № 5. С. 29–40; Лунева Е. В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // Экологическое право. 2020. № 2. С. 20–26.

⁴ Пункт 13 Постановления Пленума ВС РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».

лиц, участвующих в деле¹. Кроме того, в целях развития институтов гражданского общества полагаем возможным освободить от уплаты государственной пошлины по исследуемой категории дел не только прокурора и органы власти, но и общественные организации, граждан. Считаем также перспективным более активное использование механизма групповых (коллективных) исков для обеспечения права жителей отдельных населенных пунктов на благоприятную окружающую среду.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бражник И. С. Экологические суды: некоторые вопросы истории и практики // *Российский судья*. 2021. № 9. С. 60–64.
2. Ермаков А. Н., Захарьяшева И. Ю. Вопросы судебной подведомственности дел в сфере охраны окружающей среды и природопользования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 9. С. 11–14.
3. Лунева Е. В. Использование лицензионных геоинформационных систем в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // *Экологическое право*. 2020. № 2. С. 20–26.
4. Лунева Е. В. Использование общедоступных информационных технологий в защите экологических прав и прав на природные ресурсы // *Lex russica*. 2020. № 5. С. 29–40.
5. Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 4. С. 69–88.
6. Туманов Д. А. О праве граждан на обращение в суд с иском о предупреждении и пресечении причинения вреда окружающей среде // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 9. С. 57–62.
7. Хлуденева Н. И. Правовые пределы имущественной ответственности за вред окружающей среде // *Журнал российского права*. 2019. № 3. С. 152–164;
8. Шабалина М. А., Крючкова Ю. А. Особенности определения юрисдикции экологических споров // *Вестник гражданского процесса*. 2020. № 5. С. 248–274.

¹ Туманов Д. А. О праве граждан на обращение в суд с иском о предупреждении и пресечении причинения вреда окружающей среде // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 9. С. 57–62.

Smagina E. S.,
*Southern Federal University, Candidate of Law,
Rostov-on-Don, Russia*

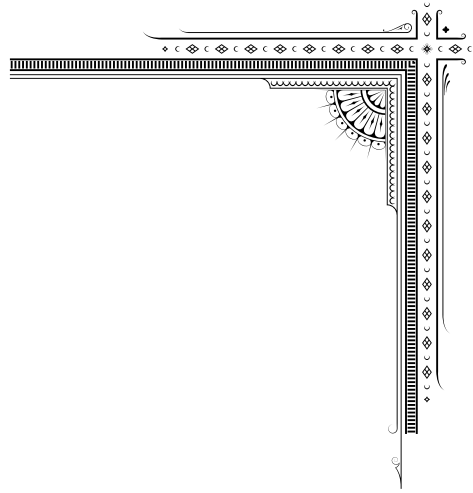
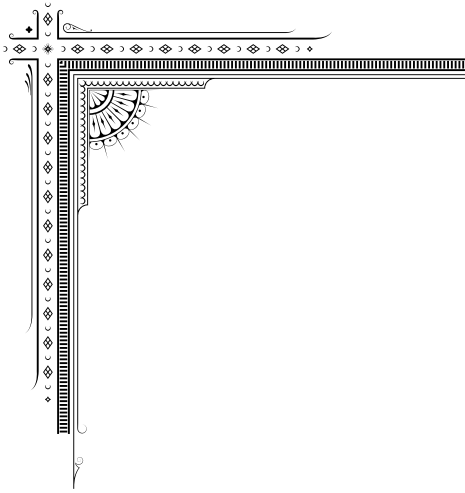
Chupilin D. A.,
*senior Lecturer, Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia*

PROCEDURAL FEATURES OF CONSIDERATION OF CLAIMS ARISING
FROM ENVIRONMENTAL RELATIONSHIPS

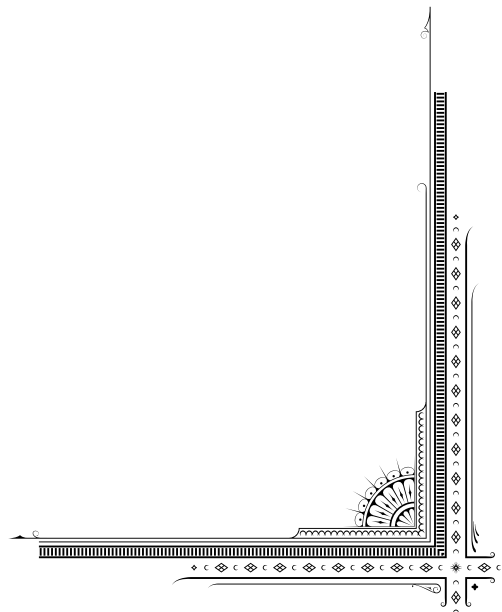
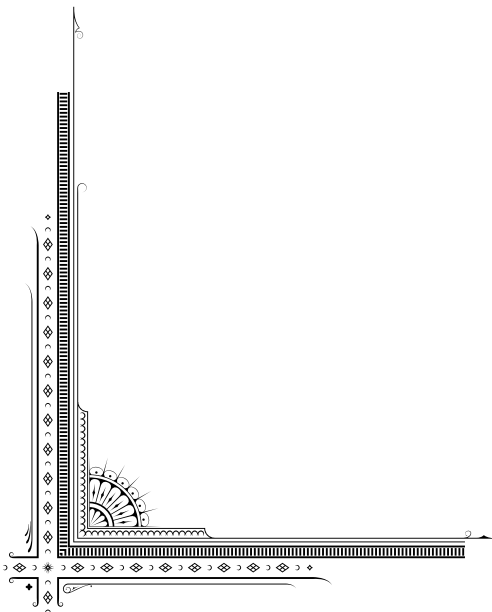
Based on the analysis of legislation, judicial practice and doctrine, the article discusses various problems related to the consideration and resolution of civil cases and economic disputes arising from environmental legal relations. On the basis of the study, conclusions and proposals are formulated, including those related to amendments to the current legislation.

Key words: jurisdiction; evidence; active legitimation; environmental protection; environmental disputes.





Раздел
**«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ»**





УДК 342.4

DOI 10.55346/27825647_2022_5_100



Малиненко Э. В.,

© 2022

*доцент кафедры конституционного и муниципального права
Южно-Российского института управления —
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, к. ю. н., доцент,
г. Ростов-на-Дону, Россия*

*Дата приема:
02.09.2022*

К ВОПРОСУ О МОДЕЛИ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Республика как субъект Российской Федерации в качестве главной цели своего существования рассматривает повышение уровня жизни населения, проживающего на ее территории, а также совершенствование своего социально-экономического базиса. Всё это невозможно без определения приоритетов развития республики, ее ценностных ориентиров, с учетом ее культурно-национального своеобразия. Эту задачу призван решать Основной закон республики, о модельных особенностях которого пойдет речь в данной статье. По мнению автора, в науке конституционного права всё ещё остается неурегулированным вопрос о том, каким образом следует развивать конституции и уставы субъектов РФ: только ли на основе научной теории или же, опираясь на существующую государственно-правовую практику?

Ключевые слова: *Российская Федерация; республика; конституция; федерализм; модель; устав.*



Конституция Российской Федерации содержит большое количество юридических норм, определяющих правовой статус субъектов. Конституции республик являются важнейшим и основным источником конституционного права, обладающим высшей юридической силой на уровне своей территории, — по сути, связующим звеном между Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Республики на своей территории обладают практически всей полнотой государственной власти. Их отличительная особенность — дистанцирование от исключительных конституционных полномочий государства. При этом законодательно предусмотрен механизм коллегиального принятия решений по вопросам совместного ведения.

По своему значению базовые нормативные правовые акты республик и прочих субъектов РФ тождественны, несмотря на то, что формально их

статус отличен. По мнению автора, неурегулированной остается проблема возможности выделения первичных и вторичных особенностей исследуемых актов?

Отдельной проблемой является также отклонение отдельных положений республиканских конституций от федеральных конституционных норм, что нарушает адекватность реализации статусных норм на уровне субъектов РФ.

В науке конституционного права по-прежнему остается неурегулированным вопрос о том, каким образом следует развивать конституции и уставы субъектов РФ: только ли на основе научной теории или же, опираясь на существующую государственно-правовую практику?

В этой связи считаем целесообразным рассмотреть отличительные особенности современного республиканского законодательства от аналогичных нормативных правовых актов предыдущего периода.

Анализируя конституции 22 республик как источника конституционного права, рассмотрим их общие и отличительные черты.

Несмотря на то, что республики равноправны по отношению к другим субъектам РФ, принимаемые ими конституции, наравне с уставами субъектов Федерации, представляют собой особую категорию источников конституционного права [1, с. 5–8].

В ходе исследования мы пришли к мысли о необходимости анализа исследуемой проблемы с иной точки зрения, нежели указанной в труде д. ю. н., проф. Н. А. Михалевой [2, с. 54–58]. Изучая конституцию (или устав), исследователь — д. ю. н., проф. Н. А. Михалева предлагает характеризовать этот документ как учредительный юридический документ, носящий нормативный, легитимный, программный реальный характер, обладающий прямым действием. Она указывает, что конституции и уставы субъектов Федерации встроены в единую правовую систему России, что они обладают преемственностью, стабильностью и незыблемостью правовых основ [3, с. 43].

Конституция республики имеет более широкий спектр правовых характеристик, признаков, свойств. Необходимость и возможность ее принятия обусловлена рядом политических, экономических и социальных предпосылок. По факту, конституция республики, реализуя российские конституционные нормы, является нормативным правовым актом, определяющим взаимодействие федерального и регионального законодательства. Она обладает принципами законности, нравственности, духовности, патриотизма, индивидуальности, правовой оригинальности, конституционной безопасности и государственности.

Воплощая правовые нормы Конституции РФ на территории республики, принятие конституции республики осуществляется населением, зарегистрированным на данной территории либо законодательным (представительным) органом государственной власти данного субъекта Федерации.

Происходящие в последнее время изменения в политической и экономической системе Российского государства, его гражданском обществе вызвали к жизни необходимость построения современного государства и принятия нового типа нормативных правовых актов.

Именно конституциям республик, как нормативным правовым актам, присущи следующие черты:

- 1) учредительный характер;
- 2) нормативность;
- 3) легитимность;
- 4) прямое действие на территории республики;
- 5) встроенность в единую правовую систему Российской Федерации;
- 6) программность;
- 7) преемственность;
- 8) стабильность;
- 9) включенность в юридическую базу;

10) наивысшая степень защиты по отношению к иным нормативным правовым актам республики.

Однако нам представляется, что для их полноценной реализации необходимо инициировать ряд отдельных поправок и дополнений как в тексты конституций республик, так и в описание компетенции высшего должностного лица субъекта РФ.

В целях сохранения национальных традиций представляется важным, на наш взгляд, внести в конституции и уставы субъектов РФ гарантии многостороннего развития субъектов. Ученые в рамках научной полемики выдвигают различные положения на этот счет. И. Г. Никитенко, к примеру, полемизирует о ряде пробелов в части гарантий государственных языков [4, с. 53–54]. В. Е. Чиркин указывает на различия в наименовании исследуемых актов [5, с. 21]. Показательно исследование О. Е. Кутафина, в которой он обращает внимание на структуру исследуемых актов [6, с. 190–192].

Конституция республики должна основываться на принципах законности, нравственности, духовности, патриотизма, индивидуальности, оригинальности, конституционной безопасности и государственности. Учесть все эти качества помогло бы модельное решение республиканской конституции, однако оптимальная конституционная модель основных законов (и уставов) субъектов Федерации на данный момент не выработана. На конструирование универсальной модели конституции оказывает влияние целый набор разноплановых факторов: социальных, экономических, политических и др., некоторые из которых играют важное идеологическое значение. Их преодоление еще предстоит осмыслить отечественным правоведом. Так, Т. Я. Хабриева полагает, что пришло время отказаться от правовой комбинации «государство — республика» и считать субъекты только «государствоподобными» образованиями [7, с. 388]. По сути, профессор косвенно предлагает изменить федеральные конституционные принципы и перейти к новому определению правового положения субъекта Федерации в составе России.

В то же время основные законы республик различны по правовому содержанию. Их структура не отличается единообразием по причине наличия у каждого субъекта РФ набора характерных признаков. Кроме того, соотношение федеральной конституции и аналогичных актов республиканского уровня не предполагает полного аналога — каждый субъект отображает только ему свойственные особенности.

Особенности структуры конституции в республиках РФ проявляются в том, что в них нередко содержатся главы, отсутствующие в федеральной Конституции (такая правовая ситуация сложилась, например, в Республиках Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан), или такая глава всего одна (Конституция Республики Карелия состоит из единственной главы «Основные положения»), или они вообще отсутствуют (Степное уложение (Конституция) Республики Калмыкия не имеет разделов и глав и состоит только из 48 статей).

С учетом системного подхода полагаем возможным провести рассмотрение основных законов республик в контексте ряда аспектов, взяв за основу их правовое содержание.

Республика провозглашает свое равноправие на основе государственности. В конституции республики наличествует ее статус как субъекта РФ, выделяемый по национальному признаку. Например, в таких республиках, как Алтай, Саха (Якутия) конституции провозглашены основным законом.

Преамбула, как правило, отражает основное содержание Конституции республики с учетом образования государственности, исторической территории, этнических особенностей. Так, Преамбулы Конституций Республик Алтай, Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Татарстана, Тыва, Саха (Якутия) приняты от имени полномочных представителей многонационального народа. Преамбула Конституций Республики Адыгея принята от имени Законодательного Собрания (Хасэ), Карачаево-Черкесской Республики — от имени депутатов Народного Собрания (Парламента), Республики Коми — от имени Верховного Совета Республики Коми. Преамбула Конституции Республики Крым принята от имени Государственного Совета Республики Крым. Это наиболее общепринятый способ — принятие конституции законодательными (представительными) органами республики.

В конституциях республик декларируется, что они являются государствами, но каждая республика при этом рассматривает свою государственность индивидуально. В ч. 2 ст. 1 Конституции Республики Бурятия государственность республики включает в себя и местное самоуправление. Конституция Республики Ингушетия указывает на возможность государственного самоопределения. Кроме того, применение к Ингушетии принципа светскости государства представляется проблематичным. В свою очередь в ст. 13 Конституции Республики Марий Эл допускается отсутствие той или иной обязательной государственной или обязательной религии. А, скажем, в ст. 1 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Бурятия определено, что республика является демократическим правовым государством РФ. Равноправие субъектов Федерации подтверждается в ст. 1 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, ч. 1 ст. 67 ст. 1 Конституции Республики Коми, ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Мордовия, ст. 1 Конституции Республики Хакасия. Ст. 1 Конституции Республики Удмуртия закрепляет значимость воли многонационального народа РФ. В Конституции Республики Крым предусмотрено, что республика — не только демократическое правовое государство, но и равноправный субъект РФ. В ч. 1 ст. 67 Конституции Кабардино-Балкарской Республики обращено внимание на конституционно-правовое регулирование государственной власти в полном объеме.

Республика обычно определяет свой статус как субъекта РФ с учетом национального признака, причем в преамбуле зачастую отражается учет факторов исторической преемственности ее территории и этнических особенностей.

В конституциях республик предусмотрено, что источником власти выступает многонациональный народ, но, несмотря на то, что республики являются равноправными субъектами РФ, их конституционно-правовой статус или государственно-правовой статус различен. Данная норма отсутствует в Конституции Республик Коми, Марий Эл, Мордовия, Хакасия, Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия.

Часть 4 ст. 1 Конституция Республики Башкортостан предусматривает наличие двух государственных языков. Аналогичная норма закреплена в ст. 14 Конституции Республики Ингушетия. Указанная конституция предполагает сохранность, защиту и развитие республиканского языка. Кабардино-Балкарская Республика обладает тремя государственными языками. В Республике Калмыкия калмыцкий язык провозглашен основой самосознания народа, а в Коми гарантируется право на сохранение родного языка. Ст. 10 Конституции Республики Крым регламентирует введение трех государственных языков: русского, украинского, крымскотатарского. Аналогичные нормы закреплены в ст. 15 Конституции Республики Марий Эл и ст. 13 Конституции Республики Мордовия.

Ст. 8 Конституции Удмуртской Республики достаточно демократична и гарантирует право на сохранение и развитие языков других национальностей, помимо законодательно урегулированных.

В конституциях республик традиционно закреплены основы конституционного строя, правового статуса личности, реализация права народа на самоопределение; описаны особенности национального устройства, характеристика составляющих ее население этнических общностей и национально-культурных автономий. Эти особенности, как правило, предусматривают:

- 1) гарантии прав малочисленных народов;
- 2) единство равноправных народов;
- 3) обозначение в качестве источника власти многонационального народа (ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Хакасия рассматривает в качестве источника власти ее многонациональный народ).

В конституциях отдельных республик предусмотрены правовые нормы, регламентирующие сохранение права народов на самоопределение.

Республиканские конституции предполагают развитие культуры, языка, сохранение самобытности всех национальных общностей.

Следующим важным элементом правового статуса республик является определение их территориальных границ. Так, на территории Алтая действует закон Республики от 10.11.2008 № 101-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай». В соответствии с ч. 10 ст. 71 Конституции Республики Башкортостан к ведению Государственного Собрания Республики Башкортостан относится установление административно-территориального устройства Республики Башкортостан и порядка его изменения.

Классификацию по нюансам отражения признака территориальности в конституциях республик можно представить таким образом:

1) с учетом изменения территории на основе волеизъявления народа республики. Сюда следует отнести Конституцию Республики Дагестан. Аналогичные нормы закреплены в соответствии со ст. 68 Конституции Кабардино-Балкарской Республики;

2) с возможностью изменения границ по согласию. К этой группе основных законов относится Конституция Республики Бурятия;

3) с учетом возврата территории. В качестве примера следует рассмотреть Конституцию Республики Ингушетия, ст. 5 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия;

4) с возможностью изменения границ по договору. Подобная норма провозглашена в ч. 3 ст. 1 Конституции Республики Карелия;

5) с возможностью изменения территории на основе решения референдума. Это предусмотрено в конституциях (основных законах) Республики Саха (Якутия), Удмуртской Республики;

6) с возможностью изменения границ субъекта Федерации без согласия (например, в Республике Мордовия);

7) с учетом неделимости территории (таковы положения Основного закона Республики Северная Осетия-Алания);

8) с условием недопустимости изменения территории республики без взаимного согласия. Ярким примером являются конституции Республики Татарстан, Республики Марий Эл, Республики Хакасия;

9) предусматривающие целостность территории (конституции Республики Тыва, Чеченской Республики). Аналогичная норма предусмотрена в ч. 2 ст. 60 Конституции Чувашской Республики, а также Республики Крым.

Напомним: в соответствии с ч. 5 ст. 66 Конституции РФ статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.

Следует отметить, что отличительной особенностью структуры и основного содержания конституций являются различные наименования высшего должностного лица субъекта РФ, государственных органов и другие специфические национальные черты, привычные для данной территории. Такая тенденция отмечается не только в конституциях, но и в уставах некоторых субъектов РФ.

В настоящее время происходящие изменения в гражданском обществе вызывают необходимость постоянного совершенствования конституционного законодательства республик. В этой связи уместным, по нашему мнению, было бы рассмотреть перспективы использования понятия «региональная конституционалистика» — нового термина в конституционном праве. Его введение, как представляется, вполне оправданно и вскоре, возможно, будет легализовано в понятийном аппарате научного конституционализма. Данная категория имеет целью подчеркнуть территориальность соответствующей проблематики из области конституционного права.

Безусловно, региональная конституционалистика, на наш взгляд, ещё нуждается в теоретическом осмыслении, так как, несмотря на большое количество трудов ученых-правоведов в области исследования республиканских конституций, следует отметить отсутствие акцента именно на региональном колорите в научном дискурсе.

Нынешнее весьма динамичное состояние Российского государства в социально-экономическом и геополитическом плане требует систематического уточнения правовых норм и, соответственно, внесения изменений в конституции и уставы субъектов РФ, а впоследствии — адекватную реализацию этих правовых норм в государственно-правовой практике. Отсутствие целостной доктрины влечет за собой избыточность неконструктивного разнообразия по структуре и содержанию текстов конституционных нормативных правовых актов и приводит к их пробельности с точки зрения теории конституционного права.

Всё вышеперечисленное позволяет нам выделить следующие черты, характеризующие императивы конституционно-правового развития республик в составе России:

- вхождение в состав РФ в качестве равноправных субъектов;
- законодательное закрепление особого порядка принятия конституций республик в составе РФ, что позволяет говорить о том, что они обладают юридической силой на соответствующих территориях среди всех нормативно-правовых актов;
- законодательное закрепление специального порядка внесения изменений, поправок и дополнений в тексты конституций республик, входящих в состав РФ;
- определение основ конституционного строя; установление системы органов государственной власти;
- провозглашение государственных языков;
- наличие официальных символов.

Анализ рассмотренной проблематики показал, что конституция как понятие во многом отражает процессы, происходящие в обществе, а конституции республик в составе Российской Федерации можно расценивать в качестве актуального источника конституционного права и одновременно — источника права субъекта Российской Федерации, обладающего высшей юридической силой на территории субъекта РФ по отношению к иным источникам права. Она (региональная конституция) является связующим звеном между федеральным и региональным законодательством.

Обобщая рассуждения выделим три характерные черты конституций республик в составе РФ:

1. Особый порядок принятия этих документов, что позволяет говорить о том, что они обладают юридической силой на соответствующих территориях среди всех нормативно-правовых актов и наделены признаками, отличными от уставов.
2. Законодательное закрепление специального порядка внесения изменений, поправок и дополнений в тексты конституций республик, входящих в состав РФ (хотя в государственно-правовой практике применения правовые нормы различны и нуждаются в адаптации к современным реалиям).

Идея построения универсальной модели конституций республики предполагает неукоснительное руководство федеральным законодательством; своевременность внесения поправок, обеспечивающих решение задач общероссийского масштаба, а также выявление значимых направлений развития конкретного субъекта РФ. В связи с этим считаем, что назрело внесение поправок, законодательно регулирующих, в том числе, процессы искусственного интеллекта, цифровизации, противодействия коррупции в основные законы. И новаторские исследователь-

ские подходы в этом смысле способны оказать содействие эффективному решению общенациональных задач в целях всестороннего развития территорий субъектов Федерации, а также способствовать их адаптации к современным юридико-политическим реалиям.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Малиненко Э. В. Конституции республик Российской Федерации-основные источники права субъектов Российской Федерации (историко-правовой аспект) // Юристъ-правоведъ. 2015. № 4 (71).
2. Малиненко Э. В. Проблемы конституционно-правового развития Республики Крым // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 3 (58). С. 54–58.
3. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование. М.: Юркомпани, 2010.
4. Никитенко И. Г. Потенциал развития Конституции Республики Татарстан // Вестник Евразийской академии административных наук. М., 2018. № 1 (42).
5. Чиркин В. Е. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма — ИНФРА-М, 2014.
6. Кутафин О. Е. Источники конституционного права. М.: Юристъ, 2002.
7. Хабриева Т. Я. Избранные труды: монография. Т. 2. М., 2018.

Malinenko E. V.,

Assoc. Prof. of the Department of Constitutional and Municipal Law of the South Russian Institute of Management — Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law, Assoc. Prof., Rostov-on-Don, Russia

ON THE CONSTITUTION PATTERN OF A REPUBLIC AS A TERRITORIAL ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

A republic being a territorial entity of the Russian Federation views, as the principal purport of its existence, rise in the living standards of those people residing at its territory, as well as improvement of its social and economic basis. All this is hardly possible without defining the priorities for the republic's development, its values, with due regard for cultural and ethnic identity of its population. This task is to be solved by the constitutional law of the republic whose model peculiarities are discussed in the article. In the opinion of the author, constitutional law still demonstrates an open point of how one should develop constitutions and statutes of the territorial entities of the Russian Federation: whether it should be done only on a scientific theory basis or with a support of the existing state-legal practice?

Key words: Russian Federation; Constitution; republic; federalism; model; statute.



УДК 340.121

DOI 10.55346/27825647_2022_5_108



Степанов О. А.,

главный научный сотрудник Центра судебного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, д. ю. н., профессор,
г. Москва, Россия

© 2022

Дата приема:
26.08.2022

ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ ПРЕДПОСЫЛКАХ РАЗВИТИЯ ИДЕИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА ИНСТИТУТОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ (К 100-ЛЕТИЮ СО ДНЯ ОСНОВАНИЯ)

В статье рассматриваются исторические предпосылки развития идеи правоохранительного конституционализма, связанные с деятельностью кабинетов по изучению преступности и личности преступника в 20-е годы прошлого века. Углубляющееся учение о факторах преступности как социального явления, о рассмотрении преступной личности привели к необходимости изучать личность преступника со стороны не только биологической, но и социальной. Такой подход, по мнению автора, может рассматриваться предпосылкой развития современного правоохранительного конституционализма, связанного с природой правоохранительных отношений, в том случае, когда ориентированная на карательно-охранительную реализацию модель конституционных основ правоохранительной деятельности переформируется с учетом ценностных начал Конституции. Эти идеи получили свое дальнейшее развитие в деятельности Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в настоящее время.

Ключевые слова: история основания и деятельность Института законодательства и сравнительного правоведения; изучение личности преступника с биологической и социальной стороны; правоохранительный конституционализм.



В июне 2023 года Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее Институт), выполняющий широкий круг теоретических и научно-прикладных работ, будет отмечать 100 лет со дня своего основания.

Одно из современных направлений научных исследований Института связано с изучением правоохранительной деятельности, которая рассматривается с разных точек зрения, в т. ч. с конституционно-правовых позиций, поскольку конституционно-правовые отношения охватывают весь комплекс

общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества.

Основоположником концепции правоохрнительного конституционализма является Н. С. Бондарь, который считает его новой категорией современной юриспруденции, имеющей универсальное межотраслевое значение не только для правотворчества и правоприменения, но и для системы юридического образования. По мнению Н. С. Бондаря правоохранная деятельность должна рассматриваться не в узкоотраслевом плане (как деятельность специально уполномоченных на то органов по охране правопорядка), а в ее конституционно-правовом понимании — как охрана, защита самого права, призванного обеспечивать равную для всех меру свободы¹.

Такая позиция предполагает комплексный учет исследования причин преступности и личности преступника. В связи с этим, обращаясь к историческим предпосылкам, связанным с развитием идеи правоохрнительного конституционализма, важно отметить, что такие предпосылки тесно связаны с созданием в Москве кабинета по обследованию личности преступника и преступности. Такой кабинет был организован на основании постановления № 102 Президиума Московского совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов «Об организации Кабинета по обследованию личности преступника и преступности»² от 11 июня 1923 г.

Принятию этого документа способствовала докладная записка врача-психиатра Н. Бруханского³, которым в качестве цели создания Кабинета обозначалось всестороннее изучение личности преступника не только с общебиологической, но и с социально-экономической точки зрения, а в качестве научного подхода им предлагался междисциплинарный подход к исследованию проблем преступности⁴. Это предполагало изучение социологического процесса создания антисоциальной личности; условий, в которых протекало детство правонарушителей; причин повторного совершения ими преступлений; влияние на менталитет правонарушителя тех социально-экономических условий, в которых он жил перед совершением преступления.

На первом международном конгрессе по сексуальным вопросам (Берлин, октябрь 1926 г.) М. Н. Гернет отмечал, что задача более широкого изучения преступника и преступности также и с социологической стороны в большинстве случаев ранее не ставилась исследователями, но и встречала в докладах руководителей тюремного дела некоторых стран беззастенчивый и грубый отпор⁵.

¹ См.: Бондарь Н. С. Правоохрнительный конституционализм как новое направление современной теоретической и практической юриспруденции // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 3–11.

² Московский областной архив. Фонд 66, опись 14, дело 42, листы 54, 57, 59.

³ Московский областной архив. Фонд 66, опись 19, дело 143, листы 65, 66.

⁴ См.: Степанов О. А. К 100-летию создания Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: история и современность // Современное право. 2022. № 8. С. 132–136.

⁵ См.: Гернет М. Н. Вопрос об учреждениях для изучения преступности на международном пенитенциарном конгрессе. Изучение преступности и пенитенциарная практика. Вып. 1. Одесса: Одесский центральный ДОПР, 1927. С. 6–20.

Развитие учения о факторах преступности как социальном явлении, о рассмотрении преступной личности привели к необходимости изучать личность преступника со стороны не только биологической, но и социальной.

Такой подход, по сути, может рассматриваться в качестве предпосылки становления современного правоохранительного конституционализма, связанного с природой правоохранительных отношений, в том случае, когда ориентированная на карательную-охранительную реализацию модель конституционных основ правоохранительной деятельности переформатируется с учетом ценностных начал Конституции¹.

Осмысление таких начал правоохраны привело к созданию в 1925 году в Москве на базе коллектива вышеописанного Кабинета нового исследовательского учреждения — Государственного института по изучению преступника и преступности НКВД РСФСР, который в 1926 году уже имел филиалы в Ленинграде, Ростове-на-Дону и Саратове.

Поскольку сама по себе правоохранительная деятельность в той или иной мере являлась одним из центральных вопросов практической юриспруденции, то дальнейшее изучение проблем такой деятельности показывало необходимость формирования аналогичных структур на Украине и в Белоруссии, где уровень преступности был достаточно высок и характеризовался специфическими особенностями: уголовным и политическим бандитизмом; шпионажем; контрабандой; должностными преступлениями и злоупотреблениями.

В результате в Белоруссии 30 октября 1926 года был открыт криминологический кабинет при факультете права и хозяйства Белорусского госуниверситета.

Работа кабинета велась в двух секциях: секции криминальной социологии и секции криминальной психологии и психиатрии. Научное руководство первой секцией осуществлял профессор В. Н. Ширяев, второй — профессор А. К. Ленц, (он же являлся директором кабинета). В работе кабинета приняли участие научные сотрудники — А. М. Рубашева, С. И. Слупский, Р. А. Рядзинская, В. И. Штейн, врач Я. М. Лобач, представители НКВД, НКЮ, ЦСУ и студенты Белорусского госуниверситета.

Основные исследования были связаны с изучением хулиганства и убийств в БССР. За основу был принят анкетный способ обследования преступников. Государственным институтом по изучению преступности и личности преступника НКВД РСФСР была разработана анкета криминологического и криминологического-психиатрического обследования преступников.

С апреля по май 1927 года в рамках работы кабинета было проведено несколько научных заседаний, на которых обсуждались доклады разной тематики:

— «Социологическое изучение преступника» (профессор В. Н. Ширяев), где было отмечено, что место отвергнутого юридическо-догматического метода, занял метод социологического изучения преступности, преследующий цель дать причинное объяснение преступности как массового явления;

¹ См.: Бондарь Н. С. Правоохранительный конституционализм в системе современной юриспруденции: доктринальное и практико-прикладное измерение (ко II Форуму судебного конституционализма) // Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика: сборник материалов II Форума судебного конституционализма. Ростов-на-Дону; Таганрог: Изд-во Южного федерального университета, 2022. С. 11–24.

— «Убийства в БССР» (С. Н. Слупский), в котором на основании изученного статистического материала об убийствах в БССР за столетний период (1827–1927 гг.) исследовались характерные особенности убийств (дифференцированно: в крепостной период, в годы революции, в военные и послевоенные годы);

— «О социопатах» (профессор А. К. Ленц). В докладе рассматривалась природа личности социопатов как лиц с недостаточной социальной приспособляемостью, лечение которых (в случае конфликта с уголовным законом) должно проводиться не в психиатрических учреждениях, а в надлежаще оборудованных местах лишения свободы;

— «О хулиганских реакциях» (врач Я. М. Лобач.). Доклад раскрывал особенности хулиганских поступков, их криминальный потенциал, выразившийся как в особой агрессивности, так и в наносимых хулиганами травмах.

В период с сентября 1927 г. по май 1928 г. в ходе научных заседаний Кабинета результаты представленных исследований были подробно обсуждены, с упором на выявление основных тенденций развития преступности и причин, их обуславливающих. Так, в Анкетном материале об убийствах была дана оценка собранного материала с точки зрения полноты, качества и соответствия формы анкет поставленным задачам при обследовании преступности.

В исследовании «Репрессии» с достаточной подробностью разработан вопрос о мерах социальной защиты в связи с категориями убийств, социально-классовым составом и повторностью.

В исследовании «Грамотность убийц» было обращено внимание на низкий культурный уровень убийц, отсутствие у них культурных интересов.

Материалом для доклада «Мотивы убийств» послужили анкеты обследования, а также дела Верховного суда. Преимущественный «сельский» характер убийств обуславливал преобладающее значение мотивов как ближайших поводов для совершения убийства — месть, земельные и семейные споры.

По результатам исследования «Убийства и семейный быт» оформилась позиция, что семейный быт в силу своей консервативности содержит в себе предпосылки всех дальнейших проявлений положительных и отрицательных поступков под влиянием изменяющихся экономических условий жизни.

Кроме этого, сотрудниками Кабинета были разработаны и другие темы: «Социальный быт убийц», «Алкоголь в этиологии убийств», «Идея общего и специального предупреждения», «Мужские и женские убийства».

В решении вопроса о хулиганстве в качестве наиболее желательной меры противодействия с этим асоциальным явлением признавалась широкая культурно-просветительская работа и заполнение досуга граждан социально полезными занятиями. По оценкам Н. С. Бондаря, в том числе с этим направлением в настоящее время следует связывать углубление социокультурных и нравственно-этических предпосылок формирования правоохранительного конституционализма как социального явления¹.

В рамках анализа исторических предпосылок этого явления уместно вспомнить, что на Украине, в Одессе, в 1925 году по инициативе сотрудников Одес-

¹ См.: Бондарь Н. С. Правоохранительный конституционализм как новое направление современной теоретической и практической юриспруденции // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 3–11.

ской губернской исправительно-трудовой инспекции и ученых при Центральном доме принудительных работ был организован Всеукраинский кабинет по изучению личности преступника и преступности, который являлся первым по дате основания украинским научным центром по изучению преступности. Согласно Положению о кабинете, его целью являлось содействие исправительно-трудовым органам в деле правильного применения методов исправительно-трудового воздействия наряду с исследованием фактов преступности именно как социального явления. Его работой заинтересовались в Москве, где были приняты к печатанию первые научные труды Кабинета, и откуда профессор Н. М. Гернет руководил его методической работой.

Ключевым методом обследования в кабинете был анкетный метод. Каждый исследуемый заполнял шесть анкет, посвящая этому не менее 6–8 часов (в два — три приема). Социологическое исследование заключало в себе 43 вопроса, и дополнялось исследованием индивидуальных факторов наследственности, изучением процессов мышления, памяти, ассоциативным экспериментом по Юнгу, семейным и антропометрическим листом и специальной пенитенциарной анкетой. Вне анкеты фиксировалась обстановка совершенного преступления, краткое жизнеописание заключенного. Объективные данные черпались Кабинетом из приговора и материалов социологического обследования на дому, заключающегося и опросе знакомых и родственников правонарушителя. По возможности к делу приобщался дневник — автобиография заключенного.

О результатах работы Кабинета можно судить по работам профессора Е. П. Френкель «Эстетические понятия вора» и врача Я. М. Когана: «Ассоциативный эксперимент в применении к изучению личности преступника».

На основе обработки анкетного материала (было обследовано 140 воров-рецидивистов — 115 мужчин и 25 женщин), а также ряда индивидуальных характеристик преступников, Е. П. Френкель пришла к выводу о том, что для всех этих «социально-отчаявшихся лиц их дальнейшее социальное приспособление, при существующих мерах воздействия на краткие сроки, являются безнадежными». По ее мнению, «переработка психики представителей этого рода преступности в специальных местах заключения» возможна «с непременным условием продолжительного их там пребывания, с возможностью продления срока заключения, особыми приемами пенитенциарной педагогики по отношению к ним»¹.

При этом Е. П. Френкель признает, что «способы исследования моральной сферы нуждаются в развитии и усовершенствовании», что необходима, «рационализация изучения личности вора»².

Наряду с этим практический интерес вызвала работа доктора Д. Ласса, посвященная «Половой жизни заключенных», которая в зарубежных странах воспринималась, как нечто запретное, поскольку имела в виду «дать результаты произведенного кабинетом массового обследования (773 лиц), а также наметить вехи на пути полного раскрепощения человека в арестанте».

¹ См.: Френкель Е., Халецкий А. К технике исследования правонарушителя // Изучение преступности и пенитенциарная практика: Вып. 2 / предисл. С. Канарского. Одесса: Главное управление исправительно-трудовыми учреждениями УССР, 1928. С. 156–162.

² Там же.

В данном случае вызывают научный интерес проектируемые «вехи по пути полного раскрепощения» и предложения автора, который считает, что «колоссальным вредом, создающим ненормальную обстановку, повышающим половой интерес, является полная изоляция мужчин от женщин». Д. Ласе считал рациональным «размещение женщин и мужчин в отдельных корпусах одного и того же здания, где, как прогулки, так и вся культурно-просветительная работа, могла бы вестись совместно. В этом случае, по мнению автора, создалась бы «товарищеская спайка между заключенными женщинами и мужчинами, в рамках которой половой инстинкт мог бы умеряться, а не находиться в состоянии постоянного и длительного возбуждения».

Однако, согласно позиции М. Н. Гернета, совместная работа и совместное пребывание у 67% обследованных мужчин усиливали половое чувство. «В таких близко одна от другой расположенных мужских и женских тюрьмах создается атмосфера постоянно повышенной половой возбужденности». А при этих условиях, выход из положения предлагается в представлении отпусков и, главное, в учреждении «института долгосрочных личных свиданий, который даже в отношении заключенных со строгой изоляцией должен найти себе «полное применение»¹.

Используя данные наблюдения, опрос на дому, Всеукраинский кабинет в ряде сложных криминальных случаев выступал со своими комбинированными (социологическими и психологическими) заключениями в судебных процессах, вызвав несомненное сочувствие к этому начинанию.

В человеческом материале, прошедшем через руки исследователей Одесского кабинета, вычерчивался мало разработанный тип убийцы, действующий не только без плана и подготовки, но и без душевного волнения, зачастую в силу ничтожных мотивов. Так, сотрудники кабинета обратили внимание на возможную комбинацию обдуманности и возбуждения. Отойдя от разделения убийц на «предумышленных» и «аффективных», была предложена иная классификация, в основание которой была положена идея, охватывающая все случаи умышленного убийства, с неупоминаемой в составе преступления мотивацией поступка.

Характерной чертой первой группы убийц криминологи считали полную гармонию между психическим складом личности и совершенным преступлением, не противоречащим характеру последней. Отсюда вытекали рецидив предумышленных убийц, моральная и физическая нечувствительность, равнодушие к жертве и т. д. В основание такой классификации было положено соотношение между характером личности и возможностью совершения ею повторных убийств.

Практика Кабинета понудила исследователей произвести несколько иное подразделение, положив в основу признак душевного состояния во время совершения убийства. Таким образом, убийцы распределялись на группы — «предумышленных», т. е. действующих с планом и подготовкой, независимо от того, впервые ли совершено убийство и есть ли основание предполагать, что преступления будут повторяться; действующих в состоянии аффекта, длительного или моментального; действующих без подготовки, внезапно, но в большинстве случаев спокойно, при отсутствии насилия и оскорбления, «по пустым и ничтожным мотивам», а иногда и вовсе без мотива. При этом картина исследуемой преступности в условиях раз-

¹ См.: Изучение личности преступника в СССР и за границей: сборник статей. М.: Изд. Мосздравотдела, 1925. 66 с.

рухи, имевшей место после гражданской войны, по оценке сотрудников Кабинета, была преимущественно картиной насилия, а не хитрости и тонкого замысла.

В Киеве в этот же период времени изучение преступности и личности преступника проводилось в Институте научно-судебной экспертизы и в юридической клинике Института народного хозяйства. Первое из названных учреждений состояло в ведении Наркомата юстиции Украины и являлось не только вспомогательным судебным органом, но и научно-исследовательским. В ряду его секций имелась секция криминально-психологических и психопатологических исследований, в которой и было сосредоточено изучение вопросов, относящихся к личности преступника.

В результате такого подхода в Институте были проведены следующие авторские исследования в рамках работы секции криминалистико-психологических исследований: профессора В. М. Гаккебуша («Опыты внушения действий, противоречащих моральным убеждениям гипнотизируемого», «О применении гипноза в следственном деле»); профессора В. И. Фаворского («О так называемых «мета психических явлениях» и их возможном значении в криминологии», «Современные взгляды на явления телепатии и их криминологическое значение»); врача И. А. Залкинда («Психоаналитическое исследование пиромании (к психологии поджигателей)», «Случай исключительного патологического упорства (преступление из-за чувства вины», «О симуляции душевных болезней у преступников»); врача В. В. Фоломиной («Сравнительное исследование крови у заключенных по различного рода правонарушениям»).

Ряд работ был посвящен изучению применения лишения свободы как меры социальной защиты и его влияния на заключенных. К ним относятся исследования: врача И. А. Залкинда «О специфических нарушениях нервно-психической деятельности у заключенных»; профессора Н. Н. Паше-Озерского «Берлинские тюрьмы (по личным впечатлениям)»; профессора М. А. Чельцова-Бебутова «Теория и практика исправительно-трудового дела в УССР».

Профессором И. А. Малиновским было представлено исследование «Об изучении преступника и преступности», а профессором М. А. Чебульцовым-Бебутовым — «Об ассоциативном методе и применении его в судебной работе».

Кроме того, юридической клиникой Института было проведено анкетное обследование, посвященное выяснению степени осведомленности различных групп населения (малолетних и взрослых правонарушителей, а также лиц несудимых) о законодательных запретах и карах и источнике, из которого эту информацию они получили.

Криминологические кабинеты были организованы и в Закавказье. Так, Институтом советского строительства и права при Закавказском Центральном Исполнительном Комитете была инициирована дискуссия по научному докладу А. Гегенавы, которая вскрыла классовое содержание идеалистических и нормативистских теорий, защищаемых в Тифлисском университете группой профессоров (Сургуладзе, Нанейшвили и др.). В качестве негативного примера их идеологического влияния, которое резко критиковалось в советской периодике, приводилась работа Государственного кабинета по изучению преступности и преступника в Грузии, основанного в г. Тифлисе в 1930 году, который под влиянием ведущего психолога-невролога Шенгелия активно развивал идеи уголовно-антропологической школы.

Приняв за основу деятельность Криминологического института в Буэнос-Айресе, в своих трудах Шенгелия нивелировал значение социально-экономических факторов преступности в обществе. Опираясь на биопатологическую концепцию, Шенгелия считал, что преступник являлся «особой разновидностью человеческого рода» и мог быть признан только «больным». Однако анализ истории учреждения в Европе и Америке кабинетов (лабораторий) по изучению преступности и преступников, связанный с решением задачи всестороннего изучения преступности, показывал, что эти структуры занимались главным образом биологическим обследованием преступника. Социологическое изучение отодвигалось на второй план, ибо оно могло привести к критике существующего капиталистического строя и допускалось лишь в весьма ограниченных пределах.

Поскольку правоохрана связана с деятельностью человека, протекающей в социуме, то всестороннее изучение преступности и преступника предполагало в самых широких пределах изучение социологическое. Российский законодатель уже в 1920-е годы считал, что преступление — результат социально-экономических условий жизни, и потому к преступнику нужно применить меру социальной защиты, приспособить его к условиям трудового общежития, а не мстить ему. При этом важно представлять, что правовая аргументация — достаточно сложный феномен. Её основными признаками являются: то, что она осуществляется в рамках правоотношений, регламентирована правом, реализуется на основе права путем воздействия норм права на поведение людей и характеризуется наличием у ее участников субъективных прав и юридических обязанностей; ее объектом является юридический факт, с которым правовое предписание связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений; ее субъектами могут быть только участники правоотношений, наделенные субъективными правами и юридическими обязанностями.

В связи с этим вполне обоснованно можно считать, что идея правоохранительного конституционализма в нашей стране зародилась почти сто лет назад. Как показывает анализ результатов научных разработок, именно в этот период времени закладывалась методологическая основа создания практических механизмов современной правоохранительной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что практические результаты научной деятельности кабинетов по изучению преступности и личности преступника в 20-е годы прошлого века позволили не только значительно расширить горизонты криминологии как специальной юридической науки, имеющей особое значение для практики противодействия преступности, но и создавать предпосылки для становления идеи правоохранительного конституционализма, которая получает свое дальнейшее развитие в исследованиях, проводимых Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в настоящее время¹.

¹ См.: Печегин Д. А., Ямашева Е. В. Обзор Международной научно-практической конференции «Уголовный закон и нравственность» // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 61–70; Там же: Дорошков В. В. Современный уголовный процесс через призму духовно-нравственных основ российского общества. С. 14–26; Серебrenникова А. В. Нравственное обоснование системы уголовных наказаний. С. 41–47.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Правоохранительный конституционализм в системе современной юриспруденции: доктринальное и практико-прикладное измерение (ко II Форуму судебного конституционализма)/Правоохранительный конституционализм: доктрина и практика: сборник материалов II Форума судебного конституционализма. Ростов-н/Д; Таганрог: Изд-во Южного федерального университета, 2022. С. 11–24.
2. Бондарь Н. С. Правоохранительный конституционализм как новое направление современной теоретической и практической юриспруденции // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 3–11.
3. Дорошков В. В. Современный уголовный процесс через призму духовно-нравственных основ российского общества // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 14–26.
4. Гернет М. Н. Вопрос об учреждениях для изучения преступности на международном пенитенциарном конгрессе. Изучение преступности и пенитенциарная практика. Вып. 1. Одесса: Одесский центральный ДОПР, 1927. С. 6–20.
5. Изучение личности преступника в СССР и за границей: сб. статей. М.: Изд. Мосздравотдела, 1925. 66 с.
6. Печегин Д. А., Ямашева Е. В. Обзор Международной научно-практической конференции «уголовный закон и нравственность» // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 61–70.
7. Серебренникова А. В. Нравственное обоснование системы уголовных наказаний // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 41–47.
8. Степанов О. А. К 100-летию создания Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: история и современность // Современное право. 2022. № 8. С. 132–136.
9. Френкель Е., Халецкий А. К технике исследования правонарушителя // Изучение преступности и пенитенциарная практика: Вып. 2 / предисл. С. Канарского. Одесса: Главное управление исправительно-трудовыми учреждениями УССР, 1928. С. 156–162.

Stepanov O. A.,
*chief researcher of the Center of Judicial Law of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law, Professor,
Moscow, Russia*

ON THE HISTORICAL BACKGROUND OF DEVELOPMENT OF THE IDEA
OF LAW-ENFORCEMENT CONSTITUTIONALISM BY THE INSTITUTE
OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
(TOWARDS THE 100TH ANNIVERSARY SINCE ITS FOUNDATION)

In the article the historical preconditions of development of the idea of law-enforcement constitutionalism, connected with the activity of cabinets on studying of criminality and personality of the criminal in 20-th years of the last century are considered. The deepening doctrine about factors

of criminality as a social phenomenon, about consideration of a criminal personality has led to necessity to study the personality of offender not only from biological but also from social side. This approach, in the author's opinion, can be considered a prerequisite for the development of modern law enforcement constitutionalism, related to the nature of law enforcement relations, when the model of constitutional foundations of law enforcement, focused on the coral-enforcement implementation, is reformatted with the consideration of the values of the Constitution. These ideas are further developed at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation at the present time.

Key words: history of foundation and activity of Institute of Legislation and Comparative Law; study of personality of criminal from biological and social sides; law-enforcement constitutionalism.



Услуги, предоставляемые редакцией на платной основе (по запросу автора)

- обработка статьи в соответствии с редакционными требованиями (включая подбор УДК);
- редакторские услуги (литературная правка текста статьи);
- корректорская вычитка текста статьи;
- приведение библиографического списка статьи в соответствие с действующими издательскими стандартами;
- подготовка аннотации, ключевых слов, оформление титульной страницы статьи на русском и английском языках;
- текст рецензии на статью в электронном виде;
- авторское свидетельство о публикации статьи;
- печатный экземпляр издания.



Адрес редакционной коллегии:

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 52–56, к. 22.

Тел.: 8 (863) 241-37-43, 246-08-68.

Учредитель: автономная некоммерческая организация
по поддержке научно-исследовательской и просветительской деятельности
«СПУТНИК НАУКИ»

E-mail: sputnik-nauki@yandex.ru, <https://sputnik-nauki.ru>

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Регистрационный номер: Эл №ФС77-81697 от 19.08.2021 г.

ISSN 2782-5647. Выходит ежеквартально.

Главный редактор выпуска — Н. С. Бондарь.

Редактор — Д. В. Нефёдов. Корректор — П. В. Багров.

Дизайн-модель издания — © Д. В. Нефёдов

Верстка — издательство «Профпресслит», www.profpreslit.ru

Отпечатано в редакционно-издательском комплексе «Профпресслит».
Сдано в набор 15.09.2022. Подписано в печать 20.09.2022. Формат 64x80/8.
Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура Minion Pro.
Усл. печ. л. 14,75. Тираж 150 экз.

Любая перепечатка материалов допускается только с разрешения редакции.

Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов публикаций