

БУЛГАКОВА Л.С.,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского юридического
института (филиала) Университета
прокуратуры Российской Федерации
bluiza@mail.ru

УДК 349.6

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**Окружающая среда,
нормативный правовой
акт, административно-
правовое регулирование,
природопользование,
охрана окружающей среды.**

Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды является необходимым инструментом функционирования Российского государства в современных условиях. В статье автор рассматривает некоторые имеющиеся в действующем законодательстве пробелы, предлагает рекомендации по совершенствованию механизма нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды и экологической безопасности. Делается вывод о том, что в правоотношениях в области охраны окружающей среды проявляются тенденция к единообразию защитных, публично-правовых мер и дифференциации стимулирующих, частноправовых мер, но при этом приоритетными остаются административно-правовые меры.

Публично-правовой характер правоотношений в области экологии, актуализация в последние годы экологических, а в значительной степени и климатических проблем, осознание их глобального, международного значения - эти и некоторые другие факторы определяют сегодня основные направления государственной политики России в сфере охраны окружающей среды. Важным и действенным способом ее охраны представляется административно-правовое регулирование отношений в указанной сфере, основы которого закреплены нормами Конституции Российской Федерации.

Эти нормы носят универсальный характер и имеют принципиальное значение, обусловленное тем, что экологические права и обязанности граждан защищены законом, имеющим наивысшую силу в государстве. Вместе с тем необходимо обратить внимание на мнение К.Х. Ибрагимова, который считает, что данные нормы в силу их разбросанности по второй главе Конституции не отражают стройности и единства целей и задач обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду, свидетельствуют об отсутствии целенаправленной, логически выверенной эколого-правовой и экологоорганизационной идеологии государства [1]. Разделяя эту точку зрения, считаем, что к вышеназванным нормам необходимо добавить еще и те, которые находятся в многочисленных законах и правовых актах управления.

Статья 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Закон) предусматривает, что объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы. Как ни парадоксально, но в этом перечне отсутствуют собственно человек и его экологические права. Поэтому, как нам представляется, целесообразно внести изменения в действующее законодательство, расширив перечень объектов охраны окружающей среды.

В соответствии с п.п. «д» и «к» ст. 72 Конституции природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а также законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Новеллой является нормативное закрепление положений о том, что теперь и законодательство об охране окружающей среды находится в таком совместном ведении.

К названным нормам следует добавить еще и те, которые были включены в Конституцию в 2020 году по результатам общероссийского голосования. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 114 Правитель-

ство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в»); создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (п. «е.6»). Таким образом, Конституция устанавливает не только право, но и обязанность субъектов Российской Федерации регулировать экологические отношения на уровне субъекта. Безусловно, тем самым ставится точка в дискуссиях о возможностях субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать отношения в области экологии и о том, какими нормативными правовыми актами это должно осуществляться.

Отметим, что в настоящее время не только Конституция устанавливает принципы разграничения полномочий между органами публичной власти Российской Федерации и ее субъектами. Следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» субъекты федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения только лишь до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования. Таким образом, нормы Закона должны соответствовать требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», что значительно расширяет потенциал и возможности экологического законодательства.

Большое значение при этом имеют способы административно-правового регулирования отношений в области экологии, а также методы правового регулирования - дозволения, предписания и запреты. В Конституции Российской Федерации акцент сделан на дозволениях и запретах: каждый не только имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), но и обязан сохранять ее, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58) [2]. Порядок реализации данных норм установлен многочисленными федеральными законами. Согласно ст. 114 Конституции Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в»), осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным (п. «е.5»).

Важными характеристиками правоотношений в области охраны окружающей среды являются их межотраслевой характер, некодифицированность,

сочетание частно-правовых и публично-правовых элементов. Политико-правовые документы утверждают основы государственной политики, различные государственные программы, концепции, доктрины. Не вступая в дискуссию по поводу правильности названий таких документов¹ (это не является предметом нашего исследования), перечислим и проанализируем их с точки зрения системности, синхронизации по целям, задачам, а также оценим их организационно-управленческий потенциал. При этом ограничимся лишь актами федерального уровня, наиболее важными и актуальными из них. Основы государственной политики Российской Федерации приняты в области использования минерального сырья и недропользования, использования земельного фонда, экологического развития, в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и др. В Российской Федерации в изучаемой нами сфере реализуются различные стратегии, такие как, например, Стратегия развития лесного комплекса, Водная стратегия, Стратегия экологической безопасности, комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами и др. Обратим внимание также на некоторые важные и актуальные концепции федерального значения: развития системы особо охраняемых природных территорий, развития лесного комплекса и др. В области охраны окружающей среды утверждены две доктрины Российской Федерации: экологическая и климатическая. Среди многочисленных государственных программ в сфере охраны окружающей среды выделим программу «Воспроизводство и использование природных ресурсов», поскольку она включает в себя важные подпрограммы и в связи с тем, что в декабре 2021 года в нее были внесены существенные изменения, направленные на совершенствование государственного управления природными ресурсами.

Позиционируя данные акты в качестве основ государственной политики, законодатель поставил себя в неловкое положение: в подобном акте должны быть сформулированы основные принципы регулирования общественных отношений в той или иной сфере, первичные нормы, которые будут в дальнейшем развивать положения указанных актов и иметь уже прямое действие. Перечисленные же выше основополагающие акты не устанавливают суть политики, во всех речь идет только об основах законодательства в области экологического развития, использования земельного фонда, минерального сырья и недропользования, использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. С одной стороны, судя по названиям данных актов, законодатель проявляет желание создать, сформулировать основные принципы, нормы, положения, но с другой стороны, пытается это сделать применительно лишь к определенной области отношений. Очевидно, что имеет место не просто противоречие между названиями документов и их содержанием. Важнее то, что, акцентируя внимание на тех или иных конкретных отношениях, законодатель упускает другие, не менее важные. Так,

¹ См., например: Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 76-96.

например, устанавливаемые им основы касаются лишь земли, лесов, недр, минерального сырья, а атмосфера (воздух) и вода ими не затронуты.

Важно обратить внимание и на то, что среди перечисленных актов особое место занимают основы государственной политики в области экологического развития². Казалось бы, именно этот акт смог бы учесть все требования, предъявляемые к документам такого рода, и стать единым для всей совокупности правоотношений, связанных с компонентами природной среды, природными, природно-антропогенными и антропогенными объектами. Однако так не произошло: в первой статье лишь перечислены глобальные экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды. Но это ведь не предмет регулирования.

Таким образом, основы государственной политики в области экологического развития не могут считаться базовым, системообразующим актом. Речь в них идет о различных компонентах природной среды, принципах, задачах, механизмах реализации государственной политики в области экологического развития. Выход из такого положения видится в формировании системы государственной политики: необходим основной, системный, родовый документ, видовыми же должны стать те, которые будут регулировать конкретные отношения в области всех без исключения компонентов окружающей среды.

Кроме того, следует подчеркнуть, что до настоящего времени не сложилось единого представления о содержании понятий окружающей среды и составляющих ее компонентов. В Законе, содержащем значительное количество определений, нет ясности по поводу главного вопроса - о том, что является объектом охраны. В соответствии с положениями Закона окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды (природы), а также природных, природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов. Не понятно, на каком основании и с какой целью законодатель включил в понятие «окружающая среда» антропогенные объекты. Поэтому считаем целесообразным предложение внести изменения в Закон, заменив в нем понятие «окружающая среда» понятием «окружающая природная среда», включающим в себя указание только на природную среду, то есть природу как таковую [3, с. 42]. Это предложение в полной мере соответствует давно сложившимся позициям ученых-экологов по поводу предмета законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которых лежит разграничение понятий «природа» и «общество» [4, с. 29].

Возвращаясь к основам государственной политики, отметим отсутствие единого подхода к их утверждению. Часть утверждена распоряжениями Правительства Российской Федерации, другие - указами Президента Российской Федерации. По нашему мнению, основы государственной политики в области охраны окружающей среды должны быть утверждены постановлением Правительства Российской Федерации, а видовые основы государственной политики - приказами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, исполняющих функции в данных областях общественных отношений.

В связи с вышеизложенным отметим важные качественные характеристики административно-правового регулирования охраны окружающей среды. По нашему мнению, оно претерпевает изменения в направлении дифференциации нормативных актов, которая выражается в развитии обособления регулирования зако-

¹ «Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» (утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.).

BULGAKOVA L.S.,
Senior Lecturer of the
Department of State and
Legal Disciplines of the
Saint-Petersburg Law Institute
(Branch) of the University
of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

**Environment, regulatory legal
act, administrative and legal
regulation, nature management,
environmental protection.**

Administrative and legal regulation of environmental protection is a necessary tool for the functioning of the Russian state in modern conditions. In the article, the author considers some of the gaps in the current legislation, offers recommendations for improving the mechanism of legal regulation of environmental protection and environmental safety. It is concluded that in legal relations in the field of environmental protection, there is a tendency towards uniformity of protective, public law measures and differentiation of stimulating, private law measures, but administrative and legal measures remain a priority.

ходательства, касающегося отдельных компонентов природной среды: земли, недр, почвы, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира.

Действительно, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в отличие от ранее существовавших аналогичных ему законов, установил единые правовые основы охраны окружающей среды. В нем предусмотрена не только возможность принятия иных федеральных законов, законов субъектов федерации в области охраны окружающей среды, но и возможность осуществления подзаконного регламентирования в этой сфере. Необходимость данной меры обусловлена наличием широкого круга объектов охраны и их спецификой. На сегодняшний день львиная доля положений, касающихся охраны окружающей среды, содержит-

ся в специальных законах, и дифференциация административно-правового регулирования охраны окружающей среды, которая должна отражаться в действующем законодательстве, необходима в силу многообразия условий развития указанных объектов и различий их законодательного статуса.

Подводя итог, сделаем вывод о том, что в правоотношениях в области охраны окружающей среды проявляется тенденция к единообразию защитных, публично-правовых мер и дифференциации стимулирующих, частноправовых мер, но при этом приоритетными все равно остаются административно-правовые меры. Вместе с тем отметим, что в законодательстве в области охраны окружающей среды отсутствует единство в понятиях, а также имеются существенные пробелы, которые приводят к ненадлежащему толкованию закона. ■

Библиографический список:

1. Ибрагимов К.Х. Конституционные основы окружающей среды в государствах Европы применительно к условиям России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 43-48.
2. Бажайкин А.Л. Влияние конституционных основ на систематизацию норм и принципов экологического законодательства // Экологическое право. 2013. № 6. С. 3-8.
3. Бринчук М.М. Экологическое и земельное право. М., 2009.
4. Крассов О.И. Экологическое право. М., 2008.