

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ПРЕДМЕТА СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Т. И. Макарова^{1,2}

¹Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,

²Белорусский государственный университет, г. Минск, Республика Беларусь

На основе анализа ст. 72 Конституции Российской Федерации о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предложено научное обоснование концепции двухуровневой системы экологического законодательства. Доказано, что задача данной концепции – формирование в региональном законодательстве системного правового регулирования охраны окружающей среды в виде самостоятельного уровня в структуре российского экологического права. Анализ законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды позволил показать пробелы и системные дефекты правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. Доказано, что экологические права и обязанности граждан подлежат закреплению с учетом необходимости обеспечения исконной среды обитания и традиционного образа жизни этнических общностей.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации охрана окружающей среды, экологическое право, экологическое законодательство.

В соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации установление основ федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации¹. Подпунктом «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ установлено, что вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. На формирование экологической политики Российской Федерации оказывают влияние и иные сферы совместного ведения согласно этой статье Конституции РФ, в частности: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. 1, пп. «в»); природопользования, особо охраняемых природных территорий (п. 1, пп. «д»); защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 1, пп. «б»); осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (п. 1, пп. «з»); защиты исконной среды обитания и

традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. 1, пп. «м»); земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды (п. 1, пп. «к»); общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. 1, пп. «н»); общих принципов налогообложения и сборов (п. 1, пп. «и»); координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации и выполнения международных договоров Российской Федерации (п. 1, пп. «о»). По иным сферам, лежащим согласно ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды») к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды относит: участие в реализации федеральной политики в области экологического развития на территории субъекта РФ; принятие законов и иных нор-

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20–411–740012).

мативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды и осуществление контроля за их исполнением; принятие и реализацию региональных экологических программ; участие в проведении государственного мониторинга окружающей среды; осуществление регионального государственного экологического надзора хозяйственной и иной деятельности; установление нормативов качества окружающей среды на уровне не ниже требований и норм, установленных федеральным законодательством; обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды; ведение Красной книги субъекта Российской Федерации; образование особо охраняемых природных территорий регионального значения.

С учетом того, что согласно ст. 5.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ, мы видим условия для научного обоснования в доктрине экологического права концепции двухуровневой системы экологического законодательства (федеральное законодательство – законодательство субъекта РФ) и формирования в региональном законодательстве системного правового регулирования охраны окружающей среды в качестве такого самостоятельного уровня в структуре российского экологического законодательства на общих для всех субъектов РФ программных основах, принимаемых федеральными властями. На настоящем этапе таким программным документом и «основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях» (п. 3) является Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

В концептуальном плане предлагаемая

нами двухуровневая система экологического законодательства позволяет сформировать единый научный взгляд на правовое обеспечение охраны окружающей среды для всех субъектов РФ и в дальнейшем реализовать природоохранную политику на основе единых научных критериев, что актуально в свете формирования общего эколого-безопасного пространства Российской Федерации. Такой подход соответствует пп. «а» п. 26 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, одним из приоритетных направлений которой называется «совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности». В более ранних публикациях мы доказывали, что для реализации природоохранных полномочий субъекта РФ требуется наличие (принятие) нормативного правового акта и что его оптимальной формой является закон субъекта РФ [1]. Предлагаем рассмотреть круг общественных отношений, подлежащих закреплению в таком законе, а также сложившую практику принятия нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды субъектов РФ.

Анализ положений ст. 71–73 Конституции РФ позволяет определить объем полномочий субъектов Федерации в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, который исходя из творческого восприятия приведенных выше норм Конституции РФ может быть весьма внушительным. К ним, кроме обозначенных в ст. 6 ФЗ «Об охране окружающей среды» могут быть отнесены вопросы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в области охраны окружающей среды; владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользования, особо охраняемых природных территорий; обеспечения и защиты прав граждан в области охраны окружающей среды, включая защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; формирования регионального земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах; налогообложения и иных платежей в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; выполнения на региональном уровне ме-

ждународных обязательств Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Анализ законодательных актов об охране окружающей среды субъектов РФ: законов об охране окружающей среды на территории Кировской (Закон Кировской области от 29 ноября 2006 г. № 55-ЗО), Саратовской (Закон Саратовской области от 28 июля 2006 г. № 82-ЗСО), Томской (Закон Томской области от 10 июля 2007 г. № 134-ОЗ), Оренбургской (Закон Оренбургской области от 29 августа 2005 г. № 2531/452-III-ОЗ), Московской (Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. № 240/2006-ОЗ), Ростовской (Закон Ростовской области» от 11 марта 2003 г. № 316-ЗС), экологических кодексов Республики Башкортостан (Закон Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28), г. Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2016 года №455-88), Республики Татарстан (Закон Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ), Закона Красноярского края от 20 сентября 2013 г. № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае», демонстрирует, что, как правило, на этом уровне устанавливаются основы управления в соответствующей сфере общественных отношений, в том числе полномочия законодательного собрания, исполнительных органов, органов местного самоуправления; закрепляются контрольно-надзорные функции, ведение государственного экологического мониторинга, определяется правовой режим особо охраняемых природных территорий субъектов РФ. При этом вне правового регулирования экологическим законодательством субъектов РФ остались отношения собственности на компоненты природной среды и природные объекты, а также природопользования, закрепление которых на этом уровне предусмотрено пп. «в» и «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Кроме того, полагаем неоправданным наличие повторений в законодательстве субъекта РФ норм федерального закона или большого количества отсылочных норм, например, определяющих принципы охраны окружающей среды [3] либо регламентирующих права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды (глава III, ст. 11–13), как, например, это воспроизведено в Экологическом кодексе Республики Башкортостан.

Считаем принципиальным в свете этнического состава многонационального народа

Российской Федерации, чтобы на уровне субъектов РФ экологические права и обязанности граждан, способы их реализации и защиты подлежали закреплению с учетом необходимости обеспечения исконной среды обитания и традиционного образа жизни этнических общностей. Именно этот уровень экологического законодательства позволяет синергично соединить общечеловеческое измерение прав человека и этнический фактор на основе содержания международных документов, закрепляющих понятие права человека на благоприятную окружающую среду (принцип 1 Стокгольмской декларации Конференции ООН по окружающей среде от 17 июля 1972 г.) и способы его обеспечения и защиты (Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г.) [2].

Изучение научных аспектов правовой охраны окружающей среды в законодательстве субъектов РФ позволяет увидеть пробелы и иные юридически значимые дефекты в нормативном правовом обеспечении на уровне конкретного субъекта РФ – Челябинской области, где природоохранный законодательный акт не был принят, и обосновать концепцию проекта такого закона как комплексного нормативного правового акта, направленного на закрепление природоохранного механизма с учетом наличия федерального законодательства об охране окружающей среды и особенностей экономики Челябинской области. Такого рода концепция должна быть разработана с учетом положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее – Стратегия пространственного развития), согласно которой г. Челябинск входит в Перечень перспективных центров экономического роста – городов, образующих крупные (крупнейшие) городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более одного процента ежегодно (Приложение № 3). Перспективной экономической специализацией для Челябинской области согласно Приложению № 1 Стратегии пространственного развития признаются следующие отрасли: добыча полезных ископаемых; производство автотранс-

портных средств, прицепов и полуприцепов; производство кожи и изделий из кожи; производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях; металлургическое производство; производство пищевых продуктов; растениеводство и животноводство; туризм. Приведенные перспективные направления экономической специализации Челябинской области позволяют определить, в отношении каких видов хозяйственной деятельности потребуется установить экологические требования в законе Челябинской области «Об охране окружающей среды».

Итак, представляется актуальной разработка в соответствии со ст. 71–73 Конституции РФ концепции двухуровневой системы экологического законодательства (федеральное законодательство – законодательство субъекта РФ) на основе единых научных критериев и принципов ее формирования с целью создания на региональном уровне системного правового регулирования охраны окружающей среды в виде самостоятельного уровня в структуре российского экологического законодательства на общих для всех субъектов РФ программных основах.

В свете реализации Стратегии пространственного развития и формирования общего эколого-безопасного пространства Российской Федерации необходимо: разработать теоретико-методологические основы правовой охраны окружающей среды для

субъектов РФ; провести сравнительно-правовой анализ экологического законодательства субъектов РФ на предмет восприятия позитивного опыта; проанализировать международно-правовое закрепление правомочий граждан в области охраны окружающей среды; выявить правовые меры охраны окружающей среды, оптимальные для осуществления природоохранной политики на уровне субъекта РФ на предмет их институализации.

Литература

1. Макарова, Т. И. Институционализация охраны окружающей среды как фактор реализации экологической политики на уровне законодательства субъектов Российской Федерации / Т. И. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2020. – Т. 20. – № 1. – С. 90–94.

2. Макарова, Т. И. Обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду: опыт Республики Беларусь / Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро // Ученые записки Казан. унта. Серия «Гуманит. Науки». – 2020. – Т. 162. – Кн. 2. – С. 99–109.

3. Макарова, Т. И. Принципы экологического права: отражение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации / Т. И. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2021. – № 2. – С. 81–86.

Макарова Тамара Ивановна – доктор юридических наук профессор, старший научный сотрудник кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, заведующий кафедрой экологического и аграрного права, Белорусский государственный университет, г. Минск, Республика Беларусь. E-mail: tamaramakarava@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 12 мая 2021 г.

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF FORMING THE LEGAL BASIS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AS A JOINT JURISDICTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS CONSTITUENT ENTITIES

T. I. Makarova^{1,2}

¹South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

²Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus

Based on the analysis of Art. 72 of the Constitution of the Russian Federation on the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, a scientific substantiation of the concept of a two-level system of environmental legislation is proposed. It is proved that the task of this concept is the formation in the regional legislation of a systemic legal regulation of environmental protection as an independent level in the structure of Russian environmental law. An analysis of the laws of the constituent entities of the Russian Federation on environmental protection made it possible to show gaps and systemic defects in legal regulation at the level of the constituent entities of the Russian Federation. It is proved that the environmental rights and obligations of citizens are subject to consolidation, taking into account the need to ensure the original habitat and traditional way of life of ethnic communities.

Keywords: *constituent entity of the Russian Federation, legislation of the constituent entities of the Russian Federation, environmental protection, environmental law, environmental legislation.*

References

1. Makarova T. I. [Institutionalization of environmental Protection as a factor in the Implementation of Environmental Policy at the Level of Legislation of the Constituent entities of the Russian Federation]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*, 2020, Vol. 20, no. 1, pp. 90–94. (in Russ.)
2. Makarova T. I., Lizgaro V. E. [Ensuring the right of citizens to a favorable environment: the experience of the Republic of Belarus]. *Uchenye zapiski Kazan. un-ta. Seriya Gumanit. Nauki [Scientific notes of Kazan. un-ta. The Humanit series. Sciences]*, 2020, Vol. 162, Kn. 2, pp. 99–109. (in Russ.)
3. Makarova T. I. [Principles of environmental Law: reflected in federal legislation and legislation of the subjects of the Russian Federation]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» [Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"]*, 2021, no. 2, pp. 81–86. (in Russ.)

Tamara Ivanovna Makarova – Doctor of Law, Professor, Senior Researcher of the Department of Entrepreneurial, Competitive and Environmental Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation, Head of the Department of Environmental and Agrarian Law, Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus. E-mail: tamaramakarava@gmail.com.

Received 12 May 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Макарова, Т. И. Теоретические и прикладные аспекты формирования правовых основ охраны окружающей среды как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / Т. И. Макарова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 1. – С. 61–65. DOI: 10.14529/law220110.

FOR CITATION

Makarova T. I. Theoretical and practical aspects of forming the legal basis of environmental protection as a joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 1, pp. 61–65. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220110.