

## ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Т. И. Макарова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Исследуются организационные условия и правовые основания формирования и осуществления природоохранной политики субъектов Российской Федерации. Вводится понятие институциализации в области охраны окружающей среды как формализации и правовой легализации экологических отношений. На основе теоретических подходов, сформировавшихся в науке экологического права, обоснованы специфические факторы, влияющие на процессы регламентации природоохранных отношений. Показано, что политически значимым условием формирования эколого-правовых институтов в праве субъектов Российской Федерации является включение согласно Конституции Российской Федерации вопросов охраны окружающей среды в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Выявлены возможные направления институциализации природоохранной деятельности на региональном уровне. Сделан вывод, что дальнейшая институциализация правовой охраны окружающей среды должна базироваться на специальных принципах, установленных Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

**Ключевые слова:** *институциализация, правовой институт, охрана окружающей среды, экологическое право, экологическое законодательство, принципы экологического законодательства, субъект Российской Федерации.*

Российская Федерация – крупнейшая по площади страна мира, которая занимает одну восьмую часть земной суши, включая почти половину Европы и одну треть Азии с протяженностью с юга на север – около 4 000 км, с запада на восток более 10 000 км. В климатическом отношении здесь выделяется четыре пояса, включая арктический и субарктический (побережье Северного Ледовитого океана), умеренный, в который входит большая часть территории России, субтропический (южные районы Дальнего Востока, побережье Черного моря) [4]. Такое природное и климатическое разнообразие не может не отразиться на структуре хозяйства различных в экономическом отношении частей государства [15]. Природоресурсный потенциал России не только обуславливает специфику экономического районирования и особенности размещения производственных мощностей, но и напрямую влияет на применяемые виды и формы природопользования и на осуществление природоохранной политики государства. В ряду факторов, подлежащих учету при осмыслении подходов к реализации природоохранной политики в части формирования ее

направлений, системы и форм реализации, также следует рассматривать и федеративное устройство России, что в совокупности складывается в понятие институциализации охраны окружающей среды.

В общефилософском понимании институциализация рассматривается как явление формализации социальных отношений, их перехода от неорганизованной деятельности к созданию организационных структур с регламентацией соответствующих отношений, их юридической легализацией [8]. В теоретико-правовом плане восприятие такого явления, как «институциализация», в качестве юридически значимого феномена связывается с важнейшей научной категорией «правовой институт». При этом ученые обращают внимание на отсутствие общего подхода к данному явлению и многомерность этого понятия [10; 5]. Такие отрасли юридической науки, как экологическое, аграрное, хозяйственное право, «внесли свою лепту» в усложнение данной категории и, как следствие, понятия «институциализация», введя в научный оборот новый термин «комплексный институт» и расширив тем самым понимание категории

«правовой институт», а также выведя его содержание за рамки одной отрасли, поскольку комплексными признаются институты, регулирующие однородные отношения, но включающие нормы нескольких отраслей права, например, применительно к экологическому праву – право собственности на компоненты природной среды, экологическое налогообложение, управление в области охраны окружающей среды и др. [1]. В силу этого наука экологического права традиционно обращает внимание на особенности устоявшихся и формирование новых институтов и объединяющих их правовых механизмов [6; 12].

Современный взгляд на упорядочение эколого-правовой сферы предлагает консолидировать природоохранные меры в правовой механизм охраны окружающей среды, отдельные элементы которого закреплены в праве в качестве эколого-правовых институтов [6], реализуемых в зависимости от поставленных задач как самостоятельные направления осуществления экологической функции государства [7, с. 166–263].

Полагаем, что политически значимым фактором, влияющим на формирование правовых механизмов охраны окружающей среды на региональном уровне, является включение в предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий. Связанными с обеспечением природоохранной политики и также относящимися к совместному ведению в соответствии с названной статьей Конституции РФ являются защита прав и свобод человека и гражданина, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др. Важнейшим условием институционализации природоохранной сферы является и провозглашаемое ст. 72 Конституции РФ обеспечение соответствия ее нормам актов субъектов РФ, включая земельное, водное, лесное зако-

нодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

На федеральном уровне ведущим природоохранным актом является Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды»). Этому закону, называемому в науке экологическим правом головным или базовым, отводится консолидирующая роль. Такого рода законы приняты и действуют в Республике Беларусь (№ 1982-XII от 26 ноября 1992 г., № 126-3 от 17 июля 2002 г.), Украине (№ 1264-XII от 25 червня 1991 р.), Молдове (№ 1515-XII от 16 июня 1993 г.). Свое мнение по вопросу о головном нормативном правовом акте экологического законодательства высказывали многие ученые-юристы, в том числе и автор статьи [11, с. 50–74]. В. В. Петров, характеризуя Закон РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» с позиции его возможности возглавлять систему экологического законодательства, отмечал что «генеральная линия» этого закона состоит в обеспечении научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов «под приоритетом охраны здоровья человека и естественных прав человека на здоровую, чистую окружающую среду» [13, с. 84–88]. В настоящее время закон как головной акт выполняет возложенную на него функцию – своим правовым воздействием охватывает весь комплекс общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды. В этом законе как институты экологического права установлены все возможные правовые формы взаимодействия общества с окружающей средой и механизмы, посредством которых обеспечивается экологическая безопасность. Его главной целью в нашем понимании является отражение уровня правового воздействия на сферу, определяемую как «отношения в области окружающей среды».

Практика правового оформления экологических отношений пошла по следующему пути: в условиях становления системы эколого-правового регулирования признание того или иного инструмента охраны окружающей среды первоначально только на уровне нормы головного закона было достаточным основанием для последующей институционализации и развития в правовой институт. Очевидно, именно это свойство Закона «Об охране окружающей среды», общее для правовых сис-

тем разных государств, позволило М. М. Бринчуку определить его роль как кодификационную, а среди целей закона как «наиболее существенную» назвать «обеспечение экосистемного подхода к регулированию отношений в сфере взаимодействия общества и природы, важнейшим элементом которого является «учет синергического эффекта» [2, с. 69–70].

Основываясь на положениях ст. 72 Конституции Российской Федерации, Закон «Об охране окружающей среды» в ст. 5, 6 определяет полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 5) и субъектов федерации в сфере охраны окружающей среды (ст. 6). К природоохранным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесены и такие, которые позволяют на уровне законодательства субъекта формировать самостоятельные природоохранные инструменты, дополняющие меры охраны окружающей среды, установленные федеральным законодательством, то есть осуществлять институализацию охраны окружающей среды, как в ее организационном, так и в правовом аспектах. Более того, согласно ст. 5.1 Закона «Об охране окружающей среды» возможна передача полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере экологических отношений органам исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К основным полномочиям субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды, самостоятельная институализация которых возможна на уровне законодательства субъекта РФ, относятся участие в реализации федеральной политики и определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта РФ; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также установление нормативов качества окружающей среды и осуществление контроля за их исполнением; участие в ведении государственного экологического мониторинга с правом формирования территориальных систем наблюдения как частей единой системы такого мониторинга; осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной

и иной деятельности; организация системы экологического образования; ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору и ведение Красной книги субъекта Российской Федерации; образование особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль такими территориями; организация проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.

Исходя из подхода, закрепленного в Законе «Об охране окружающей среды», субъекты РФ демонстрируют свое видение институализации природоохранной политики. И здесь налицо серьезные различия в правовом обеспечении охраны окружающей среды, например, республиками Татарстан, Башкортостан и городом Санкт-Петербургом приняты экологические кодексы (соответственно от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ; от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28; от 29 июня 2016 г. № ВС-13/28). В ряде субъектов действуют законы об охране окружающей среды (в Краснодарском крае от 31 декабря 2003 г. № 657-КЗ; в Тюменской области – от 28 декабря 2004 г. № 302, некоторыми субъектами, в том числе и Челябинской областью, приняты законы лишь по отдельным направлениям природоохранной деятельности (закон Челябинской области от 25 апреля 2002 г. № 81-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях Челябинской области»).

Ученые признают, что сложность разработки общего нормативного правового акта в области охраны окружающей среды обусловлена особенностями, имманентно присущими самой отрасли экологического законодательства, главной из которых, безусловно, является комплексный характер эколого-правового регулирования. В теории в качестве предмета этой отрасли признаются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества с окружающей средой по поводу использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности человека [13, с. 26–28]. Названным общественным отношениям свойственен как экономический (связанный с использованием природных ресур-

сов в хозяйственной деятельности), так и природоохранный (обусловленный потребностью предупреждения вредного воздействия, сохранения и восстановления природной среды от последствий деятельности человека) характер. Это в свою очередь отражается на методе правового регулирования, специфику которого составляет сочетание императивного и диспозитивного начал, что в особенности стало проявляться ввиду включения природных ресурсов (земельных участков, участков лесного фонда, водных объектов, месторождений полезных ископаемых) в гражданский оборот [14, с. 20–21]. Еще одной особенностью правового регулирования отношений в области окружающей среды является то, что исторически экологическое право выросло из общности природоресурсных отраслей (земельного, горного, водного, лесного, фаунистического) и объективно в силу возрастания экологического фактора в жизни общества заняло приоритетную позицию в сравнении с этими отраслями, хотя из экономических соображений общество зачастую умаляет и даже игнорирует эту приоритетную роль экологического права. Мы также обращаем внимание на тот факт, что часть норм, имеющих природоохранное содержание, включена в нормативные правовые акты иных отраслей – административного, гражданского, финансового, налогового права. Но именно эти обстоятельства обуславливают необходимость принятия на уровне субъекта РФ базового нормативного правового акта, предмет которого составляют отношения в области охраны окружающей среды в целом с урегулированием в нем природоохранных мер, не получивших достаточного правового оформления в федеральном законе. Полагаем, что предпочтительной формой такого нормативного правового акта является закон, а не кодекс, поскольку кодификация как полное и системное упорядочение определенной области общественных отношений для такой диалектично противоречивой системы, каковой является сфера взаимодействия человека (общества) с его средой обитания, крайне сложная задача. Закон «Об охране окружающей среды» для субъекта РФ с этой позиции представляет собой своего рода дискретную систему, элементы (правовые институты) которой взаимодействуют свободно, составляя вместе целостный правовой природоохранный механизм, где не исключены включение (исключение) отдель-

ных элементов с возможным их восстановлением или заменой по мере объективной потребности в развитии экологических отношений. Полагаем, что в качестве базового элемента, вокруг которого на уровне субъекта РФ возможна консолидация природоохранных норм, а также правового основания для выработки единого взгляда на процессы институализации природоохранной деятельности, следует принять специальные принципы охраны окружающей среды, изложенные в ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды», среди которых соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; научно-обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства; ответственность органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и многие другие.

#### *Литература*

1. Бринчук, М. М. Комплексность как принцип экологического права / М. М. Бринчук // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2009. – Вып. 4. – С. 376–392.
2. Бринчук, М. М. О головном акте экологического законодательства / М. М. Бринчук // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 64–75.
3. Бринчук, М. М. Экологическое право / М. М. Бринчук. – М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011. – 624 с.
4. География России – положение, площадь, границы // Страноведение России. URL: <https://ruskereale.zcu.cz/r1-1A.php>.
5. Ерзнкян, Б. А. Исследование институциональных понятий и характерных особенностей формальных и неформальных институтов / Б. А. Ерзнкян // Вестник Университета (Гос. ун-т управления). – 2012. – № 20. – С. 76–83.
6. Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. – М.: Эксмо, 2010. – 480 с.

7. Карпович, Н. А. Экологическая функция государства: в 2 ч. / Н. А. Карпович. – Минск: РИВШ, 2011. – Ч. 2. – 386 с.
8. Кравченко, И. И. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / И. И. Кравченко. – М.: Мысль, 2010. – Т. 1. – 744 с.
9. Краснова, М. В. Предмет экологического права: взгляд с позиции юридической науки и законодательства Беларуси, Украины и России / М. В. Краснова, Т. И. Макарова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1 (99). – С. 9–14.
10. Курочкин, А. В. Концепт «правовая институционализация» и его содержание / А. В. Курочкин // Актуальные проблемы российской права. – 2016. – № 3 (64). – С. 39–47.
11. Макарова, Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т. И. Макарова. – Минск: БГУ, 2004. – 231 с.
12. Макарова, Т. И. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова. – Минск: БГУ, 2016. – 191 с.
13. Петров, В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
14. Экологическое право / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – Минск: Вышэйшая школа, 2016. – 383 с.
15. Экономическая география России / под ред. В. И. Видяпина. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 568 с.

**Макарова Тамара Ивановна** – доктор юридических наук, профессор, старший научный сотрудник кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: tamaramakarova@gmail.com.

*Статья поступила в редакцию 9 января 2020 г.*

---

DOI: 10.14529/law200114

## **INSTITUTIONALIZATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AS A FACTOR OF IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL POLICY AT THE LEVEL OF LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

***T. I. Makarova***

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The organizational conditions and legal foundations which need for formation and implementation of the Russian Federation's constituent entities' environmental policy are investigated. The concept of institutionalization in the field of environmental protection is introduced, defined as formalization and consolidation of environmental relations in the law. Based on the theoretical approaches of the environmental and legal science, the factors that influence the regulatory processes of environmental relations are substantiated. It is shown that a politically significant condition for the formation of environmental and legal institutions in regional law is the inclusion of environmental issues in the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities in accordance with the Constitution of the Russian Federation. Possible directions of institutionalization of environmental protection activities at the regional level are identified. It is concluded that the further institutionalization of legal environmental protection should be based on special principles established by the Federal Law "On Environmental Protection".

**Keywords:** *institutionalization, legal institute, environmental protection, environmental law, environmental legislation, environmental principles, constituent entities of the Russian Federation.*

## References

1. Brinchuk M. M. *Kompleksnost' kak printsip ekologicheskogo prava* [Complexity as a principle of environmental law]. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve: sb. nauch. tr. Nats. tsentr zakonodatel'stva i pravovykh issledovaniy Resp. Belarus'* [Law in contemporary Belarusian society: collection of scientific works. tr. NAT. the center of legislation and legal studies of the Rep. Belarus]. Minsk, 2009, Vyp. 4, pp. 376–392.
2. Brinchuk M. M. [On the main act of environmental legislation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2001, no. 11, pp. 64–75. (in Russ.)
3. Brinchuk M. M. *Ekologicheskoye pravo* [Environmental law]. Moscow, Voronezh, 2011, 624 p.
4. *Geografiya Rossii – polozheniye, ploshchad', granitsy* [Geography of Russia-position, area, borders]. *Ctranovedeniye Rossii* [Country Studies of Russia]. Available at: <https://ruskerealie.zcu.cz/r1-1A.php>.
5. Erznkyan B. A. [Research of institutional concepts and characteristic features of formal and informal institutions]. *Vestnik Universiteta (Gos. un-t upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of management)], 2012, no. 20, pp. 76–83.
6. Bogolyubov S. A. *Instituty ekologicheskogo prava* [Institutions of environmental law]. Moscow, 2010, 480 p.
7. Karpovich N. A. *Ekologicheskaya funktsiya gosudarstva: v 2 ch.* [Environmental function of the state: in 2 hours.]. Minsk, 2011, CH. 2, 386 p.
8. Kravchenko I. I. *Novaya filosofskaya entsiklopediya: v 4-kh t.* [New philosophical encyclopedia: in 4 t.]. Moscow, 2010, T. 1, 744 p.
9. Krasnova M. V., Makarova T. Y. [The subject of environmental law: a view from the position of legal science and legislation of Belarus, Ukraine and Russia]. *Visnik Kiivs'kogo natsional'nogo universitetu imeni Tarasa SHEVCHENKA. YUridichni nauki* [Bulletin of Taras Shevchenko national University of Kyiv. Legal science], 2014, Vip. 1 (99), pp. 9–14.
10. Kurochkin A. V. [The concept of "legal institutionalization" and its content]. *Aktual'nyye problemy rossiyskoy prava* [Actual problems of Russian law], 2016, no. 3 (64), pp. 39–47. (in Russ.)
11. Makarova T. I. *Ekologo-pravovoy status grazhdan Respubliki Belarus'* [Ecological and legal status of citizens of the Republic of Belarus]. Minsk, 2004, 231 p.
12. Makarova T. I. *Pravovyye mekhanizmy okhrany okruzhayushchey sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti* [Legal mechanisms for environmental protection and environmental safety]. Minsk, 2016, 191 p.
13. Petrov V. V. *Ekologicheskoye pravo Rossii* [Environmental law of Russia]. Moscow, 1995, 557 p.
14. Balashenko S. A., Makarova T. I., Lizgaro V. E. *Ekologicheskoye pravo* [Environmental law]. Minsk, 2016, 383 p.
15. Vidyapina V. I. *Ekonomicheskaya geografiya Rossii* [Economic geography of Russia]. Moscow, 2009, 568 p.

**Tamara Ivanovna Makarova** – Doctor of Law, Professor, Senior Researcher of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: [tamaramakarava@gmail.com](mailto:tamaramakarava@gmail.com).

Received 9 January 2020.

## ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Макарова, Т. И. Институционализация охраны окружающей среды как фактор реализации экологической политики на уровне законодательства субъектов Российской Федерации / Т. И. Макарова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 90–95. DOI: 10.14529/law200114.

## FOR CITATION

Makarova T. I. Institutionalization of environmental protection as a factor of implementation of ecological policy at the level of legislation of subjects of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 90–95. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200114.