

УДК 349.3

Рышкова Людмила Валериевна, к.ю.н., доц., Крымский филиал
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования Российский государственный университет правосудия,
г.Симферополь

e-mail: mila-rigik@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ПО ОТДЕЛЬНЫМ ПРИРОДНЫМ ОБЪЕКТАМ

В статье анализируется возможность включения объектов растительного мира в предмет регионального экологического контроля (надзора). Для этого исследованы нормы федерального законодательства, опыт законотворчества регионов по данному вопросу.

Ключевые слова: экологический контроль (надзор), региональный экологический контроль (надзор), растительный мир, зеленые насаждения, природные растительные ресурсы, административная ответственность, методики исчисления вреда, региональные методики исчисления вреда.

Ryshkova L.V., Ph.D. (law) Crimean branch FSBEI HE "Russian State
University of Justice", Simferopol

e-mail: mila-rigik@mail.ru

PROBLEMS OF REALYZING REGIONAL ECOLOGICAL CONTROL (SUPERVISION) OVER SOME NATURAL OBJECTS

The article analyzes the possibility of including flora objects in the subject of regional environmental control (supervision). For this purpose, the norms of federal legislation and the experience of regional lawmaking on this issue were studied.

Key words: environmental control (supervision), regional environmental control (supervision), flora, green spaces, natural plant resources, administrative responsibility, methods for calculating harm, regional methods for calculating harm.

Вопросы повышения эффективности экологического надзора постоянно являются предметом правовых научных изысканий. Одними из приоритетных направлений в исследованиях в данной сфере являются вопросы разграничения полномочий органов федерального и регионального экологического надзора, а также обеспечение их эффективного взаимодействия [1].

Так, С.А. Боголюбов при анализе взаимодействия форм и видов экологического контроля, указывает на активизацию дискуссии по поводу порядка организации и осуществления государственного экологического мониторинга в связи с активным разграничением осуществления государственных функций между органами исполнительной власти субъектов РФ, частой реорганизацией соответствующих органов и департаментов, недостатками прогнозирования ближайших и перспективных погодных изменений, отражающихся на развитии экономики и рекреации. Отмечается также, что данные мониторинга играют первостепенное значение для проведения экологического контроля (надзора) как наиболее достоверная информация [2, с.266].

На сегодняшний день постановлении Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)» (далее – Положение), определена подведомственность федеральных министерств и служб в отношении природных объектов и ресурсов по осуществлению федерального мониторинга [3]. Необходимо отметить, что растительный мир, как самостоятельный объект мониторинга не указан вообще и не закреплен ни за

одним из федеральных органов исполнительной власти. При этом, как и в ранее действовавшем акте, исполнительные органы власти субъектов РФ возложена обязанность по созданию и функционированию указанных в Положении подсистем экологического мониторинга [4]. Таким образом, исполнительные органы субъектов РФ не обязаны осуществлять мониторинг объектов растительного мира.

Анализ норм действующего законодательства позволяет утверждать, что объекты растительного мира находятся в наиболее «слабой позиции» с точки зрения нормативного обеспечения их рационального использования и охраны, так как на уровне федерального законодательства практически отсутствуют нормы, посвященные регулированию отношений по поводу использования и охраны этого объекта природы. Это порождает несколько направлений для научного обсуждения: 1) о правовой возможности осуществления регионального экологического контроля (надзора) за объектами растительного мира в отсутствие предписаний федерального уровня; 2) необходимости «возвращения» растительного мира в систему экологического законодательства.

В соответствии с конституционными положениями, вопросы природопользования и охраны природных ресурсов отнесены к совместному ведению, что наделяет регионы возможностью создавать систему регионального законодательства в развитие федерального (с целью учета местных особенностей) или с целью заполнения правового вакуума, в отсутствие норм федерального уровня [5].

Возможность осуществления регионального контроля (надзора) за объектами растительного мира напрямую зависит от наличия исходных данных о количественных, качественных характеристиках объектов растительного мира, то есть осуществления регионального мониторинга. В таком случае, теоретически субъект федерации вправе наделить исполнительные органы власти соответствующими полномочиями. Однако все данные подсистем мониторинга объединены в единую федеральную систему, которая ведется по единым правилам для всех субъектов. То есть, на уровне региона должен быть

разработан, по собственной инициативе, алгоритм осуществления мониторинга объектов растительного мира для того, чтобы эти данные в дальнейшем можно было использовать в рамках регионального экологического контроля (надзора). Представляется, что за основу можно взять алгоритм осуществления регионального мониторинга особо охраняемых территорий и объектов регионального значения или растений, занесенных в Красную книгу субъекта Федерации.

Ещё одним неременным условием является наличие норм о привлечении к административной ответственности в случае нарушения норм регионального законодательства, повлекшие повреждение или уничтожение объектов растительного мира. При этом необходимым условием является отграничение зеленых насаждений как элементов благоустройства от объектов растительного мира, городских лесов, лесопарковых зеленых насаждений (далее – ЛЗП). Ученными неоднократно указывалось на: «отсутствие сколько-нибудь системного подхода к пониманию проблемы растительного мира и его составляющих, что не позволяет определить границы его допустимого использования и степени охраны [6, с.85]. В дальнейшем, в данном исследовании, термин «зеленые насаждения» будет использоваться для обозначения всех видов растений, высаженных с целью благоустройства территории, а термин «объекты растительного мира» для дикорастущих одиночных растений или их групп как в, так и за пределами территорий муниципальных образований. При проведении данного исследования автор также не претендует на всеобъемлющую точность при определении исчерпывающего перечня объектов природы, входящих в понятие «растительный мир», так как в данном случае это не входит в предмет исследования, а само правовое содержание понятия «растительный мир» был всесторонне проанализировано учеными [7].

Также важным становится наличие системы или хотя бы отдельных правовых норм, посвященных правовому регулированию порядка использования и охраны объектов растительного мира в конкретном регионе.

Так, в законе Республики Крым «О растительном мире» используются понятия «растительный мир», «объект растительного мира», «природные растительные ресурсы». По смыслу закрепленных в законе определений, понятие «растительный мир» включает в себя всю совокупность всех видов растений, в том числе зеленые насаждения, произрастающие на территории республики. А к «природным растительным ресурсам» соответственно относятся только дикорастущие растения [8]. Вместе с тем необходимым элементом становится и наличие норм об административной ответственности за нарушение установленных правил. Несмотря на наличие указанного выше закона, закон Республики Крым «Об административных правонарушениях», содержит только норму посвященную охране животных и растений, занесенных в Красную книгу Республики Крым, и не содержит норм по охране объектов растительного мира в своей совокупности, или отдельных норм посвященных охране зеленых насаждений и природных растительных ресурсов [9]. Следовательно, ни за уничтожение/повреждение зеленых насаждений, ни за те же действия в отношении природных растительных ресурсов Республики Крым, привлечь к административной ответственности невозможно, даже если подобные действия будут выявлены в рамках муниципального контроля или регионального экологического контроля (надзора). На сайтах городских администраций часто можно встретить предупреждение о привлечении к ответственности по ст. 8.28 КоАП РФ «незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан» [10]. Однако указанная норма может применяться только для объектов растительного мира в составе ЛЗП, так как в отличие от норм уголовного законодательства, предусматривает совершение правонарушения только на землях лесного фонда или объектах с правовым режимом ЛЗП. Однако такой правовой режим не получил широко распространения к применению, что делает норму также малоприменимой.

Следует отметить позитивную практику по некоторым регионам, которые на уровне регионального законодательства все же закрепили меры административной ответственности за уничтожение объектов растительного

мира в целом или же за те же действия в отношении зеленых насаждений. Так, соответствующие нормы содержатся в административном законодательстве Московской, Воронежской областей и др. [11,12]. Для разграничения применяемых мер уголовной и административной ответственности выступает сумма причиненного ущерба, что ставит вопрос о возможности разработки и применения региональных методик для исчисления суммы причиненного ущерба [13,14]. Если речь идет о зеленых насаждениях, то здесь сумма ущерба может быть посчитана исходя из чисто экономических показателей (стоимость саженца, трудозатраты по уходу и т.д.), что конечно недостаточно, так как не учитывается «экологический фактор», но все же позволит компенсировать причиненный вред. В отношении объектов растительного мира, возможность исчисления вреда на основании региональных методик, носит актуальный и в тоже время дискуссионный характер, так как ценность объектов растительного мира для конкретного региона, может быть не связана с их уникальностью или особыми свойствами, как уже указывалось в литературе [15]. Кроме того, применяемая сегодня для разграничения уголовной и административной ответственности сумма в 5, 000 рублей, после которой наступает уголовная ответственность, уже не соответствует экономическим реалиям и требует пересмотра, так как не соответствует тяжести применяемого вида юридической ответственности [13]. В качестве возможного варианта решения проблемы видится увеличение минимальной суммы причиненного ущерба, как основания наступления уголовной ответственности с одновременным применением норм регионального законодательства об административной ответственности. При этом в отсутствии соответствующих Методик исчисления ущерба объектам растительного мира федерального уровня, обоснованным видится разработка соответствующих региональных актов.

Таким образом, включение в региональный экологический контроль (надзор) объектов растительного мира является сложным организационно-правовым процессом. Однако, обеспечение биологического разнообразия, сохранение мест обитания животных должно осуществляться не только в рамках

особо охраняемых природных территорий, но и в пределах всей территории региона, следовательно, требует сохранения объектов растительного мира как самостоятельного природного объекта, а значит включения в предмет регионального контроля (надзора) и развития соответствующей системы региональных норм. При этом не теряет своей актуальности вопросы применения всеми регионами единой терминологии, что требует нормативного закрепления понятийного аппарата на уровне федерального законодательства.

Литература

1. Младенова, Е.В. Проблема разграничения компетенции федеральных и региональных органов государственного экологического контроля (надзора) [Текст]/ Е.В. Младенова// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2022. – Т.22, – вып.3 – С.346-352
2. Боголюбов, С.А. Актуальные проблемы экологического права : монография [Текст]/ С. А. Боголюбов. — Москва : Издательство Юрайт, – 2024.— 498 с.
3. Постановление Правительства РФ от 14.03.2024 № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)»//СПС КОНСУЛЬТАНТ+
4. Постановление Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// «Российская газета» от 4 июля 2020 г. №144
6. Минина, Е.Л. Щуплецова, Ю.И. Лес и растительный мир: правовые проблемы разграничения [Текст]/ Е.Л. Минина, Ю.И. Щуплецова//Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2021. – №1. – С. 85-104

7. Агаренков, С.В. Растительный мир как особый объект правовой охраны. [Текст]/С.В. Агаренков// Вестник Саратовской государственной юридической академии. – № 2(91).– 2013.– С.155-160
8. Закон Республики Крым от 25 декабря 2014 №50-ЗРК «О растительном мире»//СПС ГАРАНТ
9. Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»// СПС ГАРАНТ
10. Правительство Ростовской области: офиц. Сайт [Электронный ресурс]/Режим доступа: <http://rostles.donland.ru/Default.aspx?pageid=118235> (дата обращения 05.07.2024 г.)
11. Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 года № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»//СПС ГАРАНТ
12. Закон Московской области от 4 мая 2016 года № 37/2016-ОЗ Кодекс Московской области об административных правонарушениях//СПС КОНСУЛЬТАНТ+
13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 15.12.2022) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»// СПС КОНСУЛЬТАНТ+
14. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.06.2022)// СПС КОНСУЛЬТАНТ+
15. Пасечник, О.С. Рышкова, Л.В. Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду Республики Крым [Текст] / О. С. Пасечник, Л. В. Рышкова // Юрист. – 2024. – № 3. – С. 53–56.