Становление и развитие правового регулирования организации и осуществления государственного экологического мониторинга в России

САТАЕВА Татьяна Юрьевна, главный специалист правового отдела нормативно-правового управления ФГУП «Национальный оператор по обращению с радиоактивными отходами», аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: tysataeva@gmail.com

Предоставление заинтересованным потребителям полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также результатов оценки и прогнозирования ее изменения под влиянием природных и антропогенных факторов может быть обеспечено посредством эффективного функционирования современной системы государственного экологического мониторинга. Создание такой системы в настоящее время является одной из основных задач государственной политики в области экологического развития России, успешность решения которой во многом зависит от эффективности правового обеспечения деятельности по организации и осуществлению государственного экологического мониторинга.

Правовое регулирование отношений по поводу экологического мониторинга формировалось на протяжении нескольких веков. В настоящее время государственному экологическому мониторингу в России посвящена специальная глава Федерального закона «Об охране окружающей среды», кроме того, принято большое число нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и осуществление экологического мониторинга и его разновидностей. Объемная и сложная по структуре правовая база подлежит детальному исследованию и дальнейшему совершенствованию в целях повышения эффективности правового обеспечения организации и осуществления экологического мониторинга.

Используя методы исторического и системного анализа, автор проводит исследование становления и развития правового регулирования организации и осуществления государственного экологического мониторинга в России, выявляет особенности такого развития в различные периоды времени, формулирует предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: наблюдение за состоянием окружающей среды, экологический мониторинг, виды экологического мониторинга, субъекты экологического мониторинга, государственный экологический мониторинг.

Для цитирования: Сатаева Т. Ю. Становление и развитие правового регулирования организации и осуществления государственного экологического мониторинга в России // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 162—175. DOI: 10.12737/jrl.2020.074

Formation and Development of Legal Regulation of the Organization and Implementation of State Environmental Monitoring in Russia

T. Yu. SATAEVA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: tysataeva@gmail.com

Providing interested consumers with complete and reliable information about the state of the environment, as well as the results of assessment and forecasting of its changes under the influence of natural and anthropogenic factors, can be ensured through the effective functioning of a modern system of state environmental monitoring. The creation of such a system is currently one of the main tasks of state policy in the field of environmental development in Russia, the success of which

largely depends on the effectiveness of legal support for the organization and implementation of state environmental monitoring.

Legal regulation of relations regarding environmental monitoring has been formed for several centuries. Currently, a separate Chapter of the Federal law “On Environmental Protection” is devoted to state environmental monitoring. In addition, there are many different legal acts regulating the organization and implementation of environmental monitoring and its varieties. The extensive and complex structure of the legal framework is subject to detailed research and further improvement to improve the effectiveness of legal support for the organization and implementation of environmental monitoring in Russia.

Using the methods of historical and system analysis, the author conducts a study of the formation and development of legal regulation of the organization and implementation of state environmental monitoring in Russia, identifies the features of such development in different periods of time, and formulates proposals for improving legislation in this area.

Keywords: environmental observations, ecological monitoring, types of ecological monitoring, ecological monitoring entities, state ecological monitoring.

For citation: Sataeva T. Yu. Formation and Development of Legal Regulation of the Organization and Implementation of State Environmental Monitoring in Russia. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 6, pp. 162—175. DOI: 10.12737/jrl.2020.074 (In Russ.)

Погодные условия, смена ветров, снежные и пыльные бури, шторм на море были одними из первых природных факторов, воздействующих на жизнь и деятельность людей. На ранних этапах становления человечества люди наблюдали за такими природными явлениями и записывали результаты своих наблюдений, о чем свидетельствуют первые русские летописи¹.

Первые правовые положения о необходимости проведения наблюдений за природными явлениями появились с развитием морского дела. Так, в соответствии с Морским уставом, утвержденным 13 января 1720 г. Петром I, лейтенанту следовало доносить капитану о переменах ветра, а штурману — вести журнал, содержащий записи

о ветрах, течении моря, грунтах, и по возвращении из похода передавать его капитану².

Спустя два года распоряжением Петра I вице-адмиралу К. И. Крюйсу от 28 марта 1722 г. было установлено, что журнал о погоде и ветрах необходимо присылать Петру I каждую неделю³. Получение еженедельных сведений, содержащих результаты наблюдений за одними и теми же природными явлениями, позволяло определять оптимальные природные условия для занятия морским делом и своевременно обеспечивать безопасность мореплавания.

В 20-е гг. XVIII в. метеорологические и магнитные наблюдения начали проводиться при Академии наук с помощью термометра и барометра. В это же время была образована первая в России метеорологическая станция, а в 1733—1744 гг. благодаря деятельности Великой Северной экспедиции появилась самая обширная в мире и первая в Сибири метеорологическая сеть из 24 станций⁴.

¹ «Четыре дня и две ночи падала густая метель на землю и на воду, и на дома. Вода была большая в Волхове, а снег лежал до 21 марта, а на осень мороз побил все яровые посевы и озимые, и был голод» (1127 г., Новгородская летопись); «На Пасху выпал большой снег в Киевском крае — коню по грудь» (1144 г., Ипатьевская летопись); «Осенью стали морозы сильные, зима же была теплая с большими дождями и страшными грозами и молниями; много людей погибло» (1163 г., Никонова летопись). См.: Нездюров Д. Ф. Очерки развития метеорологических наблюдений в России. Л., 1969. С. 9.

² См.: Полное собрание законов Российской Империи (далее — ПСЗРИ). Т. 6. 1720—1722. СПб., 1830. С. 3—116.

³ См.: Тверской П. Н. Развитие метеорологии в СССР. Л., 1949. С. 13.

⁴ См.: Пасецкий В. М. Витус Беринг (1681—1741). М., 1982. С. 8—9.

С развитием сети метеорологических станций возникла потребность в создании системы сбора метеорологических сведений. В связи с этим русский ученый М. В. Ломоносов предложил организовать систему корреспондентов, которые общались бы Академии наук, ведомствам, журналам и газетам сведения о необычных природных явлениях и вели регулярные инструментальные метеорологические наблюдения⁵.

Вышеупомянутые предложения М. В. Ломоносова были учтены спустя почти столетие в Положении о Главной физической обсерватории, утвержденном Указом императора Николая I 1 апреля 1849 г.⁶

С изданием Указа в правовом поле появились два вида наблюдений за состоянием природной среды: магнитные и метеорологические. Субъектами осуществления магнитных и метеорологических наблюдений являлись наблюдатели, сотрудники, корреспонденты и путешественники⁷.

Целью проведения магнитных и метеорологических наблюдений являлось изучение земного магнетизма и климата страны, имеющих большое значение для науки, земледелия и мореплавания.

В целом с принятием вышеназванного Указа начался качественно

новый этап в развитии русского метеорологического дела, главнейшей частью которого являлось создание центральных метеорологических обсерваторий для отдельных краев и морей и подчинение в научном отношении геофизических наблюдений единому государственному центру, в частности Главной физической обсерватории (далее — ГФО)⁸.

В советской России на ГФО было возложено руководство метеорологической службой РСФСР⁹. Общими метеорологическими (геофизическими) наблюдениями помимо ГФО занимались областные и губернские метеорологические бюро, а также учреждения и ведомства, в ведении которых состояли метеорологические (геофизические) станции.

Гидрологическими исследованиями в то время руководил Российский гидрологический институт на основании Положения о Российском гидрологическом институте, утвержденном 7 октября 1919 г. Народным комиссариатом просвещения РСФСР. Основными задачами Института являлись «всестороннее изучение вод, разработка программ и методов гидрологических исследований и теоретических вопросов гидрологии, сбор и систематизация данных о водах страны с целью обеспечения народного хозяйства»¹⁰.

Позже метеорологическая и гидрологическая службы были преобразованы в общесоюзные службы и постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1929 г. объединены в Единую гидрометеорологическую службу СССР.

⁵ См.: Соколов В. В. Очерки истории государственных структур природопользования и охраны природы России с древности и до настоящего времени. СПб., 2007. С. 72.

⁶ ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 24. Отделение первое. 1849. СПб., 1850. С. 189—193.

⁷ Корреспондентами являлись лица, занимающиеся метеорологическими и магнитными наблюдениями в разных местах России и принимающие на себя обязанность доставлять о тех местностях свои исследования, а путешественниками — участвующие в ученых экспедициях частные лица, изъявляющие желание заниматься физическими наблюдениями. См. Положение о Главной физической обсерватории (см.: ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 24. Отделение первое. 1849. С. 189—193).

⁸ См.: Соколов В. В. Очерки истории государственных структур природопользования и охраны природы России с древности и до настоящего времени. С. 75.

⁹ См. Декрет СНК РСФСР от 21 июня 1921 г. «Об организации метеорологической службы в РСФСР»..

¹⁰ О Государственном гидрологическом институте (история). URL: <http://www.hydrology.ru/ru/o-ggi-istoriya> (дата обращения: 08.08.2019).

Постановлением СНК СССР от 10 марта 1933 г. № 421 «Об утверждении положения о Центральном управлении единой гидрометеорологической службы Союза ССР и его органах» был закреплен перечень видов наблюдений за состоянием природной среды, содержащий метеорологические, гидрологические, океанографические и геомагнитные наблюдения.

В 1939 г. в указанный перечень вошли агрометеорологические и морские гидрометеорологические (объединяющие океанографические и морские метеорологические) наблюдения¹¹, а в 1955 г. в него также были включены аэрологические и ионосферные наблюдения¹².

Анализ содержания исследуемых выше нормативных правовых актов показывает, что такие акты принимались главным образом в целях своевременного обеспечения отраслей народного хозяйства и обороны страны результатами метеорологических, гидрологических, морских гидрометеорологических, агрометеорологических, магнитных, аэрологических и ионосферных наблюдений. При этом потребность в такой информации возникала в связи с необходимостью дальнейшего роста и развития отраслей народного хозяйства и обороны СССР, а не в целях решения задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов. Это объясняется отчасти тем, что во время принятия рассматриваемых правовых актов проблема охраны окружающей среды не была осознана государственными органами и

не имела достаточной научной проработки.

Ситуация изменилась в 1970-х гг., когда для обеспечения качества природной среды было уже недостаточно ее способности к саморегулированию, самоочищению. Назрела необходимость целенаправленной деятельности человека — управления качеством природной среды. Такое управление было невозможно без информации, полученной в процессе наблюдения, оценки и прогноза состояния природной среды, неблагоприятного влияния ее факторов на здоровье населения¹³.

Если ранее наблюдения осуществлялись лишь за изменениями состояния природной среды, обусловленными естественными причинами, то с 1970-х гг. начали также наблюдать за изменениями ее состояния под влиянием антропогенных факторов. Развитие промышленности, транспорта, увеличение объемов отходов производства и потребления ухудшали состояние природной среды, особенно состояние атмосферного воздуха, почв и водных объектов, имеющих для людей жизненно важное значение.

В связи с этим возникла потребность в организации и проведении наблюдений не только за природными явлениями и процессами, но и за состоянием и загрязнением отдельных компонентов природной среды, а именно: атмосферного воздуха, почв и водных объектов, чтобы оценить и спрогнозировать их состояние для дальнейшего принятия необходимых мер¹⁴.

Наблюдения за состоянием и загрязнением перечисленных природных компонентов проводились общегосударственной службой на-

¹¹ См. постановление СНК СССР от 2 ноября 1939 г. № 1814 «Об утверждении Положения о Главном Управлении Гидрометеорологической Службы СССР при СНК СССР».

¹² См. постановление Совмина СССР от 5 февраля 1955 г. № 189 «Об утверждении Положения о Главном управлении гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР».

¹³ См.: Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1991. С. 54—55.

¹⁴ См. постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов».

блюдения и контроля за уровнем загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов.

Создание такой службы входило в обязанности Главного управления гидрометеорологической службы при Совмине СССР¹⁵ дополнительно к обязанностям по организации наблюдений за состоянием природных явлений и процессов. Передача именно этому управлению головной функции указанной службы было обусловлено необходимостью использования при ее создании тех же принципов, что и при построении метеорологической сети, в частности регулярности, единства программ и методов наблюдений, репрезентативности мест наблюдений¹⁶.

Позднее постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 1 декабря 1978 г. № 984 «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» общегосударственная служба наблюдения и контроля за уровнем загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов была преобразована в государственную систему наблюдения и контроля за состоянием природной среды, функции по организации которой возлагались на Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды (далее — Госкомгидромет СССР).

По сути, такое преобразование должно было повлиять на расширение перечня видов наблюдений за состоянием природной среды, поскольку формулировка «наблю-

дения за состоянием природной среды» намного шире формулировки «наблюдения за уровнем загрязнения атмосферы, почв и водных объектов». Природная среда включает, помимо атмосферного воздуха, почв и водных объектов, такие компоненты, как земля, недра, растительный, животный мир, иные организмы и др.¹⁷

Несмотря на вышеизложенное, перечень видов наблюдений за состоянием природной среды в исследуемом постановлении не был определен, а положения этого документа касались все тех же природных компонентов: атмосферы, почв и водных объектов.

Перечень видов наблюдений за состоянием природной среды был расширен спустя два года в постановлении Совмина СССР от 27 марта 1980 г. № 251 «Об утверждении Положения о Государственном комитете СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды» (далее — постановление № 251). Помимо атмосферного воздуха, почв, водных объектов, перечень был дополнен водами в Арктике и Антарктике, сельскохозяйственными культурами и пастбищами, радиационной обстановкой на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве.

По указанным видам наблюдений за состоянием природной среды можно проследить основные направления развития страны в рассматриваемое время и в связи с этим возрастающее антропогенное воздействие на природную среду. Например, развитие сельского хозяйства сопровождалось применением химических удобрений и средств защиты растений, активное заселение и промышленное освоение Арктики приводило к загрязнению вод стоками нефти и химических соединений. В целях принятия необ-

¹⁵ Переименовано постановлением Совмина СССР от 5 февраля 1955 г. № 189 «Об утверждении Положения о Главном управлении гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР».

¹⁶ См.: Руководящий документ РД 52.04.186-89 «Руководство по контролю за загрязнением атмосферы. Часть 1. Загрязнение атмосферы в городах и других населенных пунктах» (утв. Госкомгидрометом СССР 1 июня 1989 г. и Главным государственным санитарным врачом СССР 16 мая 1989 г.).

¹⁷ См.: Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.

ходимых мер по снижению антропогенного влияния на природную среду появилась потребность в осуществлении наблюдений за состоянием водных объектов в Арктике и Антарктике, сельскохозяйственных культур и пастбищ, в последующей оценке и прогнозе их состояния.

Необходимость осуществления наблюдений за радиационной обстановкой на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве была связана с проведением научных исследований по изучению воздействия радиации на организм человека и природную среду.

Также отдельные виды наблюдений за состоянием природной среды имели детальную правовую регламентацию.

В частности, проведение наблюдений за состоянием атмосферного воздуха было предусмотрено ст. 23 Закона СССР от 25 июня 1980 г. «Об охране атмосферного воздуха». В соответствии с указанной статьей наблюдения за состоянием атмосферы осуществлялись тремя методами (химическим, физическим и биологическим) общегосударственной службой наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды. В функции службы входило обеспечение заинтересованных государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций систематической информацией и прогнозами об уровнях загрязнения атмосферы под влиянием хозяйственной деятельности и метеорологических условий¹⁸.

Положения об организации наблюдений за водными объектами Арктики содержались в постановлении ЦК КПСС, Совмина СССР от 15 января 1981 г. № 65 «О мерах по усилению охраны морей, рек и других водоемов Арктического бассейна от загрязнения», согласно которому Госплан СССР и Госнаб СССР были

обязаны в проектах планов выделять Совмину РСФСР и Госкомгидромету СССР автомобили, вездеходы и плавучие средства для проведения наблюдений.

В Водном кодексе РСФСР регламентировалось осуществление предприятиями, учреждениями и организациями наблюдений за состоянием воды в источниках водоснабжения.

Отметим, что до 1990-х гг. в нормативных правовых актах нашей страны понятие «экологический мониторинг» не использовалось. Акты советского периода были направлены главным образом на создание и совершенствование государственной службы наблюдения и контроля за состоянием природной среды.

Между тем в естественно-научных кругах уже с начала 1970-х гг. советские ученые занимались разработкой концепции экологического мониторинга. В 1974 г. Ю. А. Израэлем впервые в СССР было дано определение экологического мониторинга, представляющего собой систему наблюдений, позволяющую выделить изменения состояния биосферы под влиянием человеческой деятельности¹⁹. Также Ю. А. Израэль предложил включить в систему экологического мониторинга, помимо наблюдений за состоянием природной среды, оценку и прогноз ее изменения²⁰.

Такая система экологического мониторинга была направлена на выявление изменений состояния природной среды под воздействием антропогенных факторов и должна была осуществляться службой на-

¹⁸ Аналогичные нормы были закреплены в ст. 45 Закона РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране атмосферного воздуха».

¹⁹ См.: Снытко В. А., Собисевич А. В. Вклад академика И. П. Герасимова в проблему мониторинга природной среды // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2017. Т. 28. № 1. С. 12.

²⁰ См.: К юбилею академика Ю. А. Израэля // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2005. Т. 20. С. 11—12.

блюдений и контроля за состоянием природной среды²¹.

Впервые термин «мониторинг окружающей природной среды» был зафиксирован в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «Об охране окружающей природной среды» (далее — Закон № 2060-I). В соответствии со ст. 7 указанного Закона к компетенции специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды относились в том числе организация мониторинга окружающей природной среды, создание и обеспечение работы государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды. В то же время государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды являлась частью системы экологического контроля (п. 2 ст. 68 Закона № 2060-I).

Поскольку мониторинг окружающей природной среды осуществлялся указанной службой, являющейся одной из составляющих системы экологического контроля, то, следуя этой логике, мониторинг представлялся частью этой системы.

Мы солидарны с позицией ученых-юристов, отмечающих, что Закон № 2060-I отражал теоретически неверную позицию, в соответствии с которой экологический мониторинг представлялся как форма экологического контроля. Экологический контроль и мониторинг — самостоятельные организационно-правовые меры, выполняющие свои функции в механизме экологического права²².

В 1992 г. на подзаконном уровне были определены виды мониторинга окружающей среды, в частности: мониторинг состояния атмо-

сферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, комплексный фоновый мониторинг и космический мониторинг состояния природных объектов. Субъектом их осуществления являлась Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее — Росгидромет)²³.

Пункты наблюдения Росгидромета были расположены по всей территории страны²⁴. Однако в связи с низкой технической оснащенностью данной службы²⁵ на каждый субъект РФ приходилось лишь относительно небольшое число таких пунктов, а в отдельных экологически неблагоприятных для проживания городах они совсем отсутствовали²⁶.

²³ См. постановление Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. № 1011 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды».

²⁴ Регулярные наблюдения за загрязнением поверхностных вод суши по гидрохимическим показателям проводились в 1795 пунктах, по гидробиологическим показателям — в 280 пунктах контроля, в 246 городах и поселках действовали 659 стационарных постов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха (см.: Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1996 г.». М., 1997).

²⁵ Росгидромет уступает по масштабам и оснащенности советскому аналогу этой службы. См.: Соколов В. В. Очерки эколого-климатической истории России: монография. СПб., 2010. С. 295.

²⁶ Гайский межрайонный прокурор обратился в суд с просьбой обязать Росгидромет, ФГБУ «Оренбургский ЦГМС» оборудовать на территории г. Гай Оренбургской области стационарный пост наблюдения за состоянием атмосферного воздуха из-за регулярного превышения показателей в нем вредных веществ. Решением суда исковые требования прокурора были удовлетворены. В апелляционной жалобе Росгидромет просит решение суда отменить, ссыла-

²¹ См.: Израэль Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды. Л., 1984. С. 155.

²² См.: Бринчук М. М. О достоинствах нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. 2002. № 3.

С 1993 г. помимо Росгидромета экологический мониторинг начали осуществлять различные министерства, службы и ведомства. Их функции по проведению экологического мониторинга были распределены в соответствии с постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1993 г. № 1229 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга» (далее — постановление № 1229).

Так, координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти по организации и осуществлению экологического мониторинга являлось Минприроды России. Кроме того, Министерство организовывало мониторинг животного и растительного мира, наземной фауны и флоры, источников антропогенного воздействия на окружающую природную среду.

В функции Росгидромета, как и прежде, входила организация мониторинга состояния атмосферного воздуха, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, комплексного фоновое и космического экологического мониторинга.

Роскомзем, Роскомнедра, Роскомрыболовство, Рослесхоз, Роскомвод осуществляли экологиче-

ский мониторинг по видам согласно своим основным задачам, соответственно, мониторинг земель, мониторинг недр, мониторинг рыб, других водных животных и растений, мониторинг лесов, мониторинг водной среды водохозяйственных систем и сооружений в местах водозабора и сброса сточных вод.

Правовые основы организации и осуществления перечисленных видов мониторинга содержались в различных законодательных актах. Так, мониторинг земель регулировался ст. 109 Земельного кодекса РСФСР 1991 г., наблюдения за состоянием недр и режимом подземных вод — Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», государственный мониторинг водных объектов — ст. 78 Водного кодекса РФ 1995 г., государственный мониторинг объектов животного мира — ст. 15 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», мониторинг лесов — ст. 69 Лесного кодекса РФ 1997 г., мониторинг окружающей природной среды, ее загрязнения — Федеральным законом от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», мониторинг атмосферного воздуха — ст. 23 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Указанные правовые акты содержали нормы-дефиниции, определяющие содержание понятий соответствующих видов экологического мониторинга, а также отсылочные нормы к специальным подзаконным актам, регулирующим порядок организации и осуществления конкретного вида мониторинга. Такие подзаконные акты были направлены на установление единообразия при осуществлении отдельных видов экологического мониторинга, что имело большое значение для успешного функционирования Единой государственной системы экологического мониторинга, которая должна была объединить возможности и усилия многочисленных служб для

яся на его незаконность и необоснованность, в том числе на то, что возможность проведения регулярных наблюдений в области мониторинга загрязнения атмосферного воздуха определяется возможностью выделения средств федерального бюджета на эти цели и только в городах с населением свыше 100 тыс. жителей. Данный довод не повлек отмену решения, жалоба была оставлена без удовлетворения, в связи с чем Росгидромет и ФГБУ «Оренбургский ЦГМС» были обязаны оборудовать в г. Гай стационарный пост наблюдения за состоянием атмосферного воздуха. См. апелляционное определение Оренбургского областного суда от 19 сентября 2012 г. по делу № 33-5361/2012. По состоянию на февраль 2018 г. вопрос установки стационарного поста в г. Гай решен не был.

решения задач комплексного наблюдения, оценки и прогноза состояния окружающей среды в России.

Несмотря на очевидные плюсы созданной Единой государственной системы экологического мониторинга, распределение функций экологического мониторинга по различным службам, министерствам и ведомствам, не связанным между собой, приводило к дублированию усилий, снижало его эффективность и затрудняло доступ к необходимой информации. С этим было связано отсутствие положений о Единой государственной системе экологического мониторинга в принятом в 2002 г. головном акте экологического законодательства — Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды). В то же время ст. 1 Закона были предусмотрены определения понятий «мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг)» и «государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)».

Отметим, что российский законодатель впервые определил содержание понятия «экологический мониторинг», под которым понималась комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В свою очередь, государственный экологический мониторинг являлся частью экологического мониторинга, осуществляемого государственными органами.

Государственному экологическому мониторингу была посвящена ст. 63 «Организация государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» Закона, содержащая цели его осуществления, порядок использования полученной информации, а также ссылку

на правовой акт Правительства РФ, устанавливающий порядок организации и осуществления государственного экологического мониторинга.

Так, постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» (далее — постановление № 177) был закреплен перечень видов государственного экологического мониторинга, состоящий из мониторинга атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа РФ, состояния недр, исключительной экономической зоны РФ, внутренних морских вод и территориального моря РФ.

Отметим, что антропогенные объекты не были включены в вышеуказанный перечень, притом что положения о необходимости проведения государственного экологического мониторинга негативного воздействия, оказываемого антропогенными объектами на окружающую среду, в постановлении № 177 содержались. Например, одной из целей осуществления государственного экологического мониторинга, предусмотренных п. 5 постановления, являлись «наблюдения за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду». То есть, помимо осуществления наблюдений за состоянием окружающей среды, существовала необходимость в проведении наблюдений за источниками антропогенного воздействия.

Что касается субъектов государственного экологического мониторинга, то п. 2 постановления № 177 был установлен перечень, включающий Минприроды России, Росгидромет, Росземкадастр, Минсель-

хоз России, Росрыболовство и другие органы исполнительной власти. При этом региональные органы государственной власти не указывались в качестве уполномоченных органов по организации и осуществлению государственного экологического мониторинга. Однако в ст. 6 Закона об охране окружающей среды за ними такие обязанности были закреплены.

Постановлением № 177 предусматривалось, что Минприроды России и другие федеральные органы исполнительной власти взаимодействуют с органами государственной власти субъектов РФ по вопросам организации и осуществления экологического мониторинга, формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов РФ (п. 3). При этом условия такого взаимодействия не были регламентированы.

Отсутствие в федеральном законодательстве четких критериев разграничения полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам организации и осуществления государственного экологического мониторинга существенно ограничивало и ограничивает до настоящего времени возможности субъектов РФ по эффективной реализации соответствующих полномочий, что, в свою очередь, не позволяет в полной мере объективно оценивать состояние окружающей среды и своевременно получать оперативную информацию в целом по стране²⁷.

Между тем обладание такой информацией имеет первостепенное значение для последовательного и эффективного решения задач обес-

печения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Она необходима прежде всего при подготовке и принятии хозяйственных, управленческих и иных решений, реализация которых связана с негативным воздействием на состояние окружающей среды²⁸.

В 2011 г. в Закон об охране окружающей среды были внесены значимые изменения²⁹, главным образом касающиеся уточнения понятий «экологический мониторинг», «государственный экологический мониторинг»³⁰ и организации Единой системы государственного экологического мониторинга (далее — ЕСГЭМ) в целях повышения эффективности взаимодействия между участниками отношений по поводу государственного экологического мониторинга.

Так, законодатель предусмотрел наличие в ЕСГЭМ 15 самостоятельных подсистем, ведение которых регламентируется различными федеральными законами и подзаконными актами.

Таковыми подсистемами являются: государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, государственный мониторинг атмосферного воздуха, государственный мониторинг радиационной обстановки на территории РФ, государственный мониторинг зе-

²⁸ См.: Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. 2008. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 331-ФЗ.

³⁰ Из ст. 1 Закона было исключено определение понятия «экологический мониторинг», а определение понятия «государственный экологический мониторинг» объединило два ранее содержащихся определения: «экологический мониторинг» и «государственный экологический мониторинг». По сути, изменения, внесенные в понятийный аппарат, не повлекли изменений гл. X Закона, полностью посвященной государственному экологическому мониторингу.

²⁷ См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014.

мель, государственный мониторинг объектов животного мира, государственный лесопатологический мониторинг, государственный мониторинг воспроизводства лесов, государственный мониторинг состояния недр, государственный мониторинг водных объектов, государственный мониторинг водных биологических ресурсов, государственный мониторинг внутренних морских вод и территориального моря РФ, государственный мониторинг исключительной экономической зоны РФ, государственный мониторинг континентального шельфа РФ, государственный экологический мониторинг уникальной экосистемы озера Байкал, государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания.

В число вышеперечисленных подсистем входят как ранее содержащиеся в правовых актах виды государственного экологического мониторинга, так и новые, например государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, государственный лесопатологический мониторинг, государственный мониторинг воспроизводства лесов, государственный мониторинг водных биологических ресурсов, государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания.

Появление новых видов государственного экологического мониторинга и объединение в единую систему существующих видов государственного экологического мониторинга является значимым нововведением Закона об охране окружающей среды, направленным на повышение эффективности организации государственного экологического мониторинга. Однако с включением законодателем новых правовых положений возник ряд проблем, требующих решения.

Во-первых, существует проблема взаимодействия отдельных подсистем ЕСГЭМ, например государственного мониторинга состояния и

загрязнения окружающей среды и государственного мониторинга атмосферного воздуха.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 июня 2013 г. № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» к объектам государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды относятся: атмосферный воздух, почвы, поверхностные воды водных объектов, озоновый слой атмосферы, ионосфера и околоземное космическое пространство.

В свою очередь, государственный мониторинг атмосферного воздуха является отдельной подсистемой ЕСГЭМ, регулируемой ст. 23 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее — Закон об охране атмосферного воздуха).

Из вышеизложенного следует, что государственный мониторинг атмосферного воздуха одновременно является самостоятельной подсистемой ЕСГЭМ и частью другой подсистемы ЕСГЭМ — государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды.

В связи с этим требует уточнения норма, сформулированная в п. 2 ст. 23 Закона об охране атмосферного воздуха, в соответствии с которой государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного экологического мониторинга, в которой должна быть четко проведена дифференциация государственного мониторинга атмосферного воздуха от иных составных частей государственного экологического мониторинга.

Во-вторых, несмотря на достаточно обширную правовую базу осуществления государственного экологического мониторинга, отдельные подсистемы ЕСГЭМ не имеют детальной правовой регламентации.

Так, государственный мониторинг континентального шельфа РФ

проводится в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Статья содержит норму-дефиницию понятия «государственный мониторинг континентального шельфа», базирующуюся на определении понятия «государственный экологический мониторинг», сформулированном в Законе об охране окружающей среды, а также указывает на органы государственной власти, осуществляющие такой мониторинг. Что касается порядка его осуществления, имеется стандартная отсылка к законодательству РФ. Аналогичная ситуация складывается с государственным мониторингом исключительной экономической зоны РФ, а также государственным мониторингом внутренних морских вод и территориального моря РФ.

В связи с вышеизложенным на подзаконном нормативном правовом уровне должны быть закреплены особенности организации и осуществления государственного мониторинга континентального шельфа РФ, исключительной экономической зоны РФ, внутренних морских вод и территориального моря РФ.

В-третьих, несмотря на то, что ЕСГЭМ охватывает большое число видов государственного экологического мониторинга, существуют виды мониторинга, которые не были выделены в качестве подсистем ЕСГЭМ, но при этом регулируются федеральным законодательством, например мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории РФ³¹.

³¹ Осуществляется в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений» приказом Минсельхоза России от 23 января 2018 г. № 23 «Об утверждении порядка организации мониторинга карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации».

В-четвертых, существуют проблемы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти по вопросам организации и осуществления государственного экологического мониторинга.

Согласно внесенным изменениям в Закон об охране окружающей среды органы государственной власти субъектов РФ в настоящее время только принимают участие в организации и осуществлении государственного экологического мониторинга в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ. Такие органы вправе формировать и обеспечивать функционирование территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта РФ, являющихся частью ЕСГЭМ (ст. 6 Закона об охране окружающей среды).

Положения об участии органов исполнительной власти субъектов РФ в организации и осуществлении отдельных видов государственного экологического мониторинга предусмотрено п. 3 постановления Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)». Однако порядок их участия в осуществлении государственного экологического мониторинга на федеральном уровне не установлен. Кроме того, в большинстве региональных нормативных правовых актов полномочие органов государственной власти субъектов РФ по участию в осуществлении государственного экологического мониторинга, прямо предусмотренное федеральным законодательством, не конкретизируется³².

³² См., например, Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. № 240/2006-ОЗ

Таким образом, отсутствие в нормативных правовых актах установленного порядка взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти по организации и осуществлению государственного экологического мониторинга не позволяет субъектам РФ в полной мере реализовывать соответствующие полномочия, что, в свою очередь, ограничивает поступление своевременной и полной информации о состоянии окружающей среды.

В-пятых, остается открытым вопрос взаимодействия органов государственной власти и субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Поскольку обязанности по организации и осуществлению отдельных видов экологического мониторинга, входящих в ЕСГЭМ, возложены исключительно на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, субъектам хозяйственной и иной деятельности следует запрашивать сведения, содержащие результаты проведения государственного экологического мониторинга, у

«Об охране окружающей среды в Московской области», Закон Ленинградской области от 29 февраля 2008 г. № 11-ОЗ «Об экологическом мониторинге в Ленинградской области».

соответствующих государственных органов. При этом непредставление государственным органом таких сведений может негативно повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов, например послужить отказом в утверждении проекта нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в отсутствие которого не допускается эксплуатация хозяйствующим субъектом объектов, загрязняющих атмосферный воздух³³.

³³ Непредставление Росгидрометом сведений по фоновым концентрациям загрязняющих веществ явилось причиной неутверждения Росприроднадзором нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и, как следствие, отказа ООО «Бирэнерго» в выдаче разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. В свою очередь, на заявление и жалобы ООО «Бирэнерго» суды первой, апелляционной и кассационной инстанций посчитали, что непредставление Росгидрометом ООО «Бирэнерго» сведений по фоновым концентрациям загрязняющих веществ не может служить достаточным основанием для признания неправомерным действия Росприроднадзора по нерассмотрению проекта нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (см. постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26 ноября 2014 г. № Ф03-4586/2014 по делу № А16-138/2014).

Библиографический список

- Бринчук М. М. О достоинствах нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» // Экологическое право. 2002. № 3.
- Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. 2008. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1991.
- Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.
- Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1996 г.». М., 1997.
- Израэль Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды. Л., 1984.
- К юбилею академика Ю. А. Израэля // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2005. Т. 20.
- Нездоров Д. Ф. Очерки развития метеорологических наблюдений в России. Л., 1969.
- О Государственном гидрологическом институте (история). URL: <http://www.hydrology.ru/ru/o-ggi-istoriya> (дата обращения: 08.08.2019).
- Пасецкий В. М. Витус Беринг (1681—1741). М., 1982.

Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. 24. Отделение первое. 1849. СПб., 1850.

Полное собрание законов Российской Империи. Т. 6. 1720—1722. СПб., 1830.

Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014.

Снытко В. А., Собисевич А. В. Вклад академика И. П. Герасимова в проблему мониторинга природной среды // Проблемы экологического мониторинга и моделирования экосистем. 2017. Т. 28. № 1.

Соколов В. В. Очерки истории государственных структур природопользования и охраны природы России с древности и до настоящего времени. СПб., 2007.

Соколов В. В. Очерки эколого-климатической истории России: монография. СПб., 2010.

Тверской П. Н. Развитие метеорологии в СССР. Л., 1949.

References

Brinchuk M. M. Environmental Law. Moscow, 2008. Access from SPS “Consultant Plus”. (In Russ.)

Brinchuk M. M. On the Merits of the New Federal Law “On Environmental Protection”. *Ekologicheskoe pravo*, 2002, no. 3. (In Russ.)

Golichenkov A. K. Environmental Control: Theory, Practice of Legal Regulation. Moscow, 1991. (In Russ.)

Golichenkov A. K. Environmental Law of Russia: Dictionary of Legal Terms. Moscow, 2008. 448 p. (In Russ.)

Gosudarstvennyy doklad “O sostoyanii okruzhayushchey prirodnoy sredy Rossiyskoy Federatsii v 1996 godu”. Moscow, 1997. 508 p.

Izrael Yu. A. Ecology and Environmental Monitoring. Leningrad, 1984. (In Russ.)

Natural Resource Legislation in the Context of Modernization of the Russian Economy: Modern Problems of Development. Ed. by N. G. Zhavoronkova. Moscow, 2014. (In Russ.)

Nezdyurov D. F. Essays on the Development of Meteorological Observations in Russia. Leningrad, 1969. (In Russ.)

O Gosudarstvennom gidrologicheskom institute (istoriya). Available at: <http://www.hydrology.ru/ru/o-ggi-istoriya> (accessed 08.08.2019).

Pasetskiy V. M. Vitus Bering (1681—1741). Moscow. 1982. (In Russ.)

Snytko V. A., Sobisevich A. V. Contribution of Professor I. P. Gerasimov in the Problem of Ecological Monitoring. *Problemy ekologicheskogo monitoringa i modelirovaniya ekosistem*, 2017, vol. 28, no. 1. (In Russ.)

Sokolov V. V. Essays on the Ecological and Climatic History of Russia. St. Petersburg, 2010. (In Russ.)

Sokolov V. V. Essays on the History of State Structures of Nature Management and Nature Conservation in Russia from Antiquity to the Present. St. Petersburg, 2007. (In Russ.)

To the Anniversary of Professor Yu. A. Izrael. *Problemy ekologicheskogo monitoringa i modelirovaniya ekosistem*, 2005, vol. 20. (In Russ.)

Tverskoy P. N. The Development of Meteorology in the USSR. Leningrad, 1949. (In Russ.)