

Научная статья

УДК 349.6

EDN ETKPVU

DOI 10.17150/2500-4255.2023.17(2).122-133



СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

К.В. Питулько

*Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции,
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Информация о статье

Дата поступления

16 февраля 2023 г.

Дата принятия в печать

1 мая 2023 г.

Дата онлайн-размещения

26 мая 2023 г.

Ключевые слова

Окружающая среда; экологическая безопасность; экологические интересы общества; экологическое бедствие; экологические преступления

Аннотация. Современная экологическая обстановка в России находится под негативным влиянием экономических и санитарно-гигиенических факторов, что позволяет определить ее как недостаточно благополучную. Кроме того, значительный «вклад» в ее ухудшение вносят чрезвычайные ситуации, возникающие вследствие случайных обстоятельств или недостаточного соблюдения требований экологической безопасности, нарушения правил производства работ, применения устаревшего или экологически опасного оборудования. При том условии, что национальная экономика характеризуется вариативным разнообразием и оптимистичными показателями роста, нельзя не отметить, что большинство источников формирования благосостояния государства являются экологически вредными, способствуют поддержанию в экологически неблагоприятном состоянии промышленных объектов и прилегающих к ним территорий, образованию значительного массива отходов производства и потребления. С провозглашением в ст. 42 Конституции РФ права каждого на благополучную окружающую среду у государства возникли обязанности по созданию надлежащих правовых инструментов для реализации этого права и поддержанию экологической безопасности на высоком уровне. Тем не менее в силу высокой степени эксплуатации природных ресурсов, сохраняющейся до настоящего времени, темпы создания этих инструментов, очевидно, уступают темпам усиления негативного воздействия на окружающую природную среду. В статье проведен количественный анализ рисков и угроз экологическим интересам общества, возникающих во взаимосвязи с антропогенным воздействием на окружающую среду, и качественный анализ норм действующего законодательства, направленных на поддержание их защищенного состояния. Их результаты подтверждают необходимость дальнейшего совершенствования юридических инструментов, адекватно охраняющих экологическое благополучие населения.

Original article

MODERN CHALLENGES AND THREATS TO THE ENVIRONMENTAL SECURITY OF RUSSIA: CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS

Ksenia V. Pitulko

Saint Petersburg Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice, Saint Petersburg, the Russian Federation

Article info

Received

2023 February 16

Accepted

2023 May 1

Available online

2023 May 26

Keywords

Environment; environmental safety; environmental interests of society; environmental disaster; environmental crimes

Abstract. Contemporary environmental situation in Russia experiences the negative impact of economic and public health factors, and can thus be defined as insufficiently healthy. Besides, it is considerably harmed by the «contributions» of emergency situations resulting from either random circumstances or insufficient observance of environmental safety requirements, violations of industrial safety standards, use of outdated or environmentally harmful equipment. In the situation when national economy is characterized by variety and shows optimistic growth indicators, it should be noted that most sources of the state's prosperity are environmentally harmful, contribute to keeping industrial objects and adjacent territories environmentally unhealthy and yield a considerable volume of production and consumption waste. When Art. 42 of the Constitution of the Russian Federation declared a right of each person to a healthy environment, the state undertook a commitment to create due legal instruments for exercising this right and maintaining a high level of environmental safety. However, due to a high degree of exploiting natural resources that has been maintained so far,

the rate of creating these instruments has been lagging behind the rate at which the negative environmental impact has been increasing. The author presents a quantitative analysis of the risks and threats to the environmental interests of the society arising in connection with the anthropogenic impact on the environment, and the qualitative analysis of the norms of current legislation aimed at protecting these interests. The obtained results prove the need for further improvement of legal instruments that can adequately protect the environmental safety of the population.

Введение

Экологическая обстановка в России не является достаточно благополучной. Негативное воздействие целого комплекса факторов существенно осложняет повышение качества окружающей природной среды. С этой проблемой столкнулись многие развитые страны, и в большинстве из них была избрана стратегия сокращения промышленного производства [1], изменения генеральных трендов условного расселения [2] и управления экологическими рисками [3, с. 20]. Более прогрессивным подходом стала экологизация промышленного производства, что наглядно иллюстрирует опыт Китайской Народной Республики [4], либо построение «смарт-экономики», практикующееся в некоторых европейских странах [5]. В России вследствие экономических потрясений, произошедших после распада СССР, реализация наиболее затратных, но приносящих несомненный экологический эффект проектов была длительное время невозможна.

Хотя объемы промышленного производства по сравнению с 80-ми гг. XX в. существенно сократились, а многие отрасли промышленности получили за истекший период современное оборудование, в меньшей степени причиняющее вред отдельным природным компонентам, негативное воздействие антропогенной деятельности остается существенным. Например, такие ведущие отрасли российской экономики, как торговля (более 15 % объема), экспорт энергоресурсов (более 15 %), обрабатывающая промышленность (около 14 %), добыча полезных ископаемых (около 10 %), транспорт (около 7 %), создают множественные риски экологического характера и причиняют сверхкрупный ущерб окружающей природной среде (при этом экологические инновации использует всего лишь 11 % организаций, деятельность которых связана с потенциальным воздействием на окружающую природную среду¹). При этом, по оценкам Всемирного банка, переориентация

части российской экономики на производство зеленой (соответствующей экологическим требованиям или предназначенной для ведения экологического мониторинга) продукции может стать актуальным направлением ее развития (однако в данный момент доля зеленых товаров, реализуемых отечественными производителями, не превышает 1,7 % в общей структуре²). В зарубежных исследованиях в этой связи высказано одобрение такого вектора, особенно во взаимосвязи с добросовестным соблюдением Россией международных соглашений экологического характера [6, с. 112], но очевидно, что *поддержание* экологической безопасности требует перманентных усилий со стороны общества и государства.

Объем образования отходов производства и потребления, по данным Росстата³, по наиболее важным видам экономической деятельности за период с 2016 по 2020 г. имеет тенденцию к росту, прервавшуюся только в 2020 г. Такой промежуточный итог можно объяснить скорее общим экономическим спадом, произошедшим на фоне пандемии COVID-19, повлекшей значительные перебои в работе всех отраслей экономики (в частности, в России в 2020 г. имел место длительный период нерабочих дней, когда деятельность ряда производств была остановлена). Снижение темпов производства закономерно повлекло за собой сокращение массива отходов. Аналогичные последствия пандемии зафиксированы и в зарубежных исследованиях [7], особенно во взаимосвязи с изменением климата — одним из важных компонентов обеспечения экологической безопасности [8]. В лю-

² Темпы восстановления экономики в России ускоряются : докл. об экономике России № 45, май 2021. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35653/Russia-Economic-Report-Russia-s-Economic-Recovery-Gathers-Pace-Special-Focus-on-Cost-Effective-Safety-Nets-RU.pdf?sequence=8> (дата обращения: 30.01.2023).

³ Образование, использование, обезвреживание и размещение отходов производства и потребления // Росстат : офиц. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 30.01.2023).

¹ Россия в цифрах — 2019 : крат. стат. сб. М. : Росстат, 2020. С. 68.

бом случае прирост значения объемов отходов производства и потребления в 2019 г. по отношению к 2016 г. составил 16,5 %, в 2020 г., несмотря на спад производства, — 5,5 %. При этом в таких видах производства и потребления, как производство пищевых продуктов, напитков, химических веществ и химических продуктов, а также водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений, тенденция к росту образования объемов отходов производства и потребления характеризуется постоянством и высокими темпами.

Приведенная информация наглядно демонстрирует, что экологические проблемы не всегда получают адекватное решение. Последнее, в свою очередь, должно предполагать финансирование государством модернизации промышленности с приоритетом использования экологически нейтрального или безопасного оборудования, установление системы экологических платежей с учетом риска причинения ущерба окружающей среде, принятие управленческих решений, направленных на предотвращение вреда компонентам природы и здоровью населения. В 2019 г. затраты на охрану окружающей среды составили 374 411 млн р., что на 8,4 % выше показателя 2018 г. — 345 464 млн р. В 2019 г. наибольший вклад в суммарный объем текущих затрат внесли предприятия, относящиеся к виду экономической деятельности «обрабатывающие производства», — 149 866 млн р., или примерно 40 % от общего объема. На втором месте по данному показателю находились предприятия, относящиеся к виду экономической деятельности «водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений», — 113 495,8 млн р., или 30,3 % от общего объема. Меньший объем затрат наблюдался по видам экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» — 57 036,8 млн р., или 15,2 %, «обеспечение электроэнергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» — 24 581,1 млн р., или 6,6 %, «сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство» — 2 339,2 млн р., или 0,6 %, «транспортировка и хранение» — 10 570,2 млн р., или 2,8 %⁴.

В предлагаемой статье предпринята попытка оценить состояние защищенности эко-

логических интересов общества во взаимосвязи с приведенными выше достаточно негативными показателями, характеризующими экологическую ситуацию в России, объемы антропогенного воздействия на окружающую среду, и качеством норм действующего законодательства, направленных на охрану экологической безопасности. Это представляет как теоретический, так и практический интерес, поскольку в научной литературе данная проблематика не получила подробного осмысления, а конституционное право обитания в экологически безопасной обстановке гарантировано каждому человеку. Показатели защищенности экологических интересов общества рассматриваются на основе статистических данных, результатов социологического измерения, материалов правоприменительной практики и правовых инструментов, существующих в различных отраслях российского права. С помощью формально-юридического метода предпринята попытка оценить эффективность поддержания государством экологической безопасности как одной из основ стратегии развития России и сохранения природных богатств для будущих поколений.

Состояние защищенности экологических интересов общества

Анализируя состояние защищенности экологических интересов общества, требуется обратить внимание на то, что 14 ноября 2017 г. Росстатом утверждена Комплексная система статистических показателей охраны окружающей среды РФ с учетом международных рекомендаций. Она учитывает различные источники информации, в том числе данные Росстата, Минприроды и координируемых им федеральных служб (Росприроднадзор, Росгидромет, Росводресурсы, Рослесхоз и др.), Роспотребнадзора, органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять правовое регулирование в сфере организации оказания транспортных услуг. Кроме того, в Комплексной системе отражены показатели ООН и ОЭСР. Общее количество показателей составляет 84; они систематизированы по 12 позициям: загрязнение атмосферного воздуха и разрушение озонового слоя, изменение климата, водные ресурсы, биоразнообразие, земельные ресурсы, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, отходы, стихийные бедствия и катастрофы, экологические правонарушения, финансирование в области окружающей среды. Однако учет количества

⁴ Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации в 2019 году. М. : Минприроды России, 2020. С. 261.

экологических правонарушений организован в Комплексной системе недостаточно полно: МВД России предоставляет сведения о состоянии экологической преступности по видам экологических преступлений, а Росреестр — о числе выявленных нарушений земельного законодательства (фактически — о результатах административной практики). Соответственно, административные правонарушения в области природопользования в едином массиве правонарушений не учитываются, что несколько обедняет общую характеристику экологического благополучия.

Результаты мониторинга состояния окружающей среды, основанного на общественной экологической активности, также не имеют отражения в Комплексной системе статистических показателей охраны окружающей среды в РФ.

В современный период, согласно результатам социологических опросов, менее 15 % населения России тревожится об ухудшении состояния окружающей среды, а по усредненным данным за 1998–2020 гг., доля обеспокоенных людей упала вдвое. При этом около 90 % населения России не видит никаких улучшений в вопросах охраны природы; более половины россиян оценивает экологическую обстановку негативно. Иными словами, доля негативной информации в СМИ сокращается, но доля обращений в государственные органы возрастает (например, в 2020 г. органами прокуратуры было выявлено свыше 282 тыс. нарушений экологического законодательства, большинство — по результатам проверки обращений граждан⁵), на основании чего можно сделать вывод о кризисе в осознании экологических проблем обществом [9, с. 15–18].

Увеличение общественной активности, как ни странно, сопровождало важным природоохранительным преобразованием, ориентированным на повышение экологической безопасности. В 2017 г. в российских регионах началось внедрение новых систем обращения с отходами производства и потребления. Важность этой инициативы сложно оспорить: по данным Счетной палаты РФ, в 17 субъектах РФ мощности полигонов для захоронения твердых ком-

мунальных отходов будут исчерпаны к 2022 г., еще в 32 — к 2024 г.⁶, но более 90 % мусора аккумулируется на их территории. По данным Росприроднадзора, на момент формирования нацпроекта «Экология» в регионах насчитывалось 8 323 свалки, в том числе 916 свалок на территории городских округов. При этом федеральный проект «Чистая страна» предполагает ликвидацию и рекультивацию только 191 свалки, т.е. свыше 700 из них будут эксплуатироваться и в дальнейшем. В этой связи в 2019–2020 гг. имели место социальные протесты, охватившие свыше 36 тыс. участников в таких регионах, как Москва, Московская и Архангельская области, Республика Коми, Санкт-Петербург. Поводом для протестов в большинстве случаев становилось отсутствие правовой оценки фактов сверхнормированного использования мощностей полигонов и проверки обращений о возможном нарушении правил обращения с отходами производства и потребления. Хотя, например, в Московской области в результате протестов были закрыты 24 из 39 мусорных полигонов, в подмосковных городах множество раз фиксировались массовые обращения граждан за медицинской помощью в связи с отравлениями испарениями мусорных свалок (например, в конце марта 2018 г. такие жалобы предъявили более 240 жителей г. Волоколамск [10]), а региональные власти фактически признали криминализацию «мусорного» бизнеса [11], необходимая правовая оценка этому не давалась. Негативные настроения граждан не нашли иного объяснения, кроме экологической безграмотности, «раскачивания» ситуации, «непатриотичности» и т.д. [12], и надлежащие процессуальные действия, посредством которых могли бы быть выявлены признаки преступлений, не производились. По результатам мониторинга публикаций в средствах массовой информации можно заключить, что сведения, поступающие от граждан, более чем в 90 % случаев содержали данные о криминальной активности в области обращения с отходами производства и потребления. Однако ни одно из обращений не повлекло за собой возбуждения уголовного дела и последующего расследования.

⁵ Доклад Генерального прокурора РФ Краснова И.В. о состоянии законности и правопорядка в 2020 году и о проделанной работе по их укреплению // Генеральная прокуратура РФ : офиц. сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=61267146> (дата обращения: 08.12.2022).

⁶ Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 9. С. 6–44.

На фоне того, что два главных источника оценки состояния защищенности окружающей среды — это сведения, предоставляемые хозяйствующими субъектами относительно ее условно разрешенного загрязнения, и результаты натурных наблюдений, выборочно осуществляемых различными контролирующими и правоохранительными органами, и можно отметить их потенциальную неполноту (первые могут быть заинтересованы в сокрытии информации о реальных объемах загрязнения или же, как можно было убедиться на примере «казуса «Норильского никеля», вообще ее не предоставлять, вторые используют не сплошной, а фрагментарный подход), результаты социологического измерения выступают важными показателями состояния экологической безопасности. Общественный резонанс может обусловить и последующую пристальную правовую оценку чрезвычайной экологической ситуации. Например, в феврале 2021 г. по решению Арбитражного суда Красноярского края на Норильско-Таймырскую энергетическую компанию (НТЭК) была возложена обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде из-за аварии на ТЭЦ-3 в Норильске в мае 2020 г., на общую сумму 146,177 млрд р. В отношении некоторых должностных лиц ТЭЦ возбуждены уголовные дела по ст. 246, 250, 254 УК РФ, двое из них арестованы. Однако на восстановление экологического баланса в зоне катастрофы потребуется около десяти лет, и за этот период государством будут распределены значительные бюджетные ассигнования на эти цели⁷. Это побочное последствие того невосполнимого ущерба, которым потенциально чревато негативное воздействие на окружающую среду, разрушающее экологическую безопасность общества и государства.

**Оценка эффективности деятельности
правоохранительной и судебной системы
по вопросам охраны
экологических интересов общества**

Для достоверной оценки эффективности деятельности правоохранительной и судебной системы в части охраны экологических инте-

ресов общества требуется разработка и последующая реализация многомерной стратегии, основанной на комплексной обработке данных о негативном воздействии на окружающую среду, поступивших из государственных и независимых источников. Финансовое обеспечение реализации национального проекта «Экология» предполагает выделение свыше 4,1 трлн р. в период с 2019 по 2024 г., при этом Счетная палата РФ зафиксировала отсутствие информации о фактическом достижении 29 % показателей и отсутствие динамики более чем по одной трети показателей⁸. В таких обстоятельствах изменение принципов учета и оценки данных о количестве экологических правонарушений и преступлений является обоснованным.

В структуре принимаемых управленческих решений и последующей правоохранительной активности важное место занимают целевые программы по профилактике распространения массовых неинфекционных заболеваний. Так, в 2019 г. уровень оценочного фактического предотвращенного ущерба для здоровья населения составил около 312,8 млрд р., превысив значение 2018 г. более чем на 7,3 %. Прогнозируемое значение 2019 г. оказалось выше фактического на 2,2 %. Расчетный уровень предотвращенного экономического ущерба от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения в результате действий и мер по управлению риском здоровью населения, применяемых Роспотребнадзором в субъектах Российской Федерации, отражает увеличение его уровня к 2024 г. более чем в 2 раза относительно 2017 г., что составляет около 369,0 млрд р. ежегодно⁹.

Приведенные данные характеризуют деятельность контролирующих органов и хозяйствующих субъектов как достаточно эффективную и подтверждают заинтересованность в поддержании экологического благополучия. Тем не менее ежегодно в России происходят экологические катастрофы различного масштаба, в основе генезиса которых лежит как хищническое отношение к природе, так и грубая неосторожность природопользователей либо

⁸ Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

⁹ Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации в 2019 году. С. 401.

⁷ По поручению Президента Российской Федерации Генпрокуратура держит под особым контролем ситуацию с разливом нефтепродуктов в Норильске // Генеральная прокуратура РФ : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1856044> (дата обращения: 06.12.2022).

неудовлетворительная деятельность государственных органов в отношении предупреждения таких ситуаций. Например, в 2020 г. в России произошли две экологические катастрофы (разлив топлива на одном из подразделений «Норильского никеля» и массовая гибель морской фауны в Камчатском крае) и целый ряд бедствий меньшего масштаба (загрязнения угольной пылью и смогом в Красноярском крае, Челябинской и Кемеровской областях). В 2021 г. в центре общественного внимания оказались события в Республике Саха (Якутия), где произошло распространение природных пожаров, уничтожающих растительный покров и угрожающих жизни, здоровью и имуществу граждан (по состоянию на начало июля 2021 г. на территории республики возникло более 300 очагов возгорания с неконтролируемым распространением; в августе 2021 г. дым от пожаров достиг не только ряда сибирских городов, но и арктического региона).

По данным МЧС России, в 2020 г. основными видами чрезвычайных ситуаций были техногенные, природные и биолого-социальные. На долю техногенных ЧС пришлось 50,5 % от общего числа ЧС, на долю природных — 31,4 %, на долю биолого-социальных — 18,1 %. Общий материальный ущерб от ЧС в 2020 г. составил 163 778,093 млн р., из которых от техногенных ЧС — 151 116,791 млн р. (92,3 %), от природных ЧС — 12 389,434 млн р. (7,6 %), от биолого-социальных ЧС — 271,868 млн р. (0,2 %) ¹⁰. При этом рассчитать возможный перспективный (отсроченный, вызванный последствиями чрезвычайной ситуации) ущерб достаточно сложно, поэтому каждое происшествие природного или техногенного характера потенциально ухудшает экологическую обстановку в долгосрочной перспективе.

В связи с этим становится необходимым использование правовых инструментов, обеспечивающих возмещение вреда, причиненного природным объектам, жизни и здоровью граждан. В зависимости от того, в условиях легального или нелегального природопользования наносится ущерб окружающей природной среде, какие параметры он имеет и какие его последствия могут быть устранены, а какие являются неустраняемыми, правовая охрана охватывается

рамками платного природопользования, административной или уголовной ответственности. Развернутая система правоохранительных и контролирующих органов в идеале должна поддерживать защищенное состояние экологических интересов общества.

Качественный анализ законодательства, защищающего экологические интересы общества

В системе источников законодательства, обеспечивающего надлежащее защищенное состояние экологических интересов общества, приоритет имеют конституционно-правовые нормы, закрепленные непосредственно в Основном законе, и развивающие его положения нормативные правовые акты различного уровня. По результатам некоторых исследований можно заключить, что такой подход в современный период является сложившимся стандартом, использующимся во многих странах. Уже в 2010 г. в 142 из 198 государств мира акты конституционного значения содержали упоминание об экологических правах, при этом в 125 такие нормы имели фундаментальное значение [13], а сама разновидность используемой юридической техники получила признание как общественно полезная [14].

Так, в преамбуле к Конституции РФ заложен принцип ответственности перед будущими поколениями, провозглашена необходимость обеспечения благополучия и процветания жителей страны. В силу ст. 7 Конституции РФ Россия является социальным государством, в котором деятельность органов публичной власти ориентирована на поддержание благосостояния населения. Однако из ч. 1 ст. 7 Конституции РФ следует, что политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это положение полностью согласуется с международно-правовой традицией, в соответствии с которой реализация прав человека невозможна в отрыве от обеспечения государством экологического благополучия. Сущность социального государства получила в правовой доктрине достаточно узкую трактовку, основанную на признании важности разработки правовых инструментов, гарантирующих реализацию трудовых, пенсионных и иных социальных прав граждан [15]. Однако в контексте обязанности государства создавать условия для достойной жизни населения природоохранные мероприятия, оздоровление

¹⁰ Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году. М. : МЧС России, 2021. С. 13.

окружающей среды, контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов, способной причинить вред природным компонентам, вполне логично оказываются составной частью социальной политики. Более того, как и во многих странах мира, в России экологическая повестка служит средством социальной консолидации.

Благодаря наличию качественного, информационного и компенсаторного компонентов положения ст. 42 Конституции РФ приобретают вид фундаментальной конституционной ценности. Она не абсолютизирована Конституционным Судом РФ (он признает только всеобщность обязанностей в части охраны природы, например в постановлении от 5 марта 2013 г. № 5-П), поэтому научные взгляды о ее абсолютном характере [16] представляются спорными. Например, информационный компонент может быть сужен в связи с реализацией государственных решений, направленных на повышение обороноспособности государства; единые качественные параметры окружающей среды фактически являются идеальной конструкцией; презумпция возмещения ущерба в конституционной норме не раскрыта с помощью конкретных обязывающих норм. Достаточно интересно признание ст. 42 Конституции РФ нормативной моделью, характеризующей современные особенности обеспечения экологического благополучия людей в условиях глобализации [17, с. 164]. Развивая этот тезис, можно обратить внимание на следующее.

Статьи 7, 42, 58 и 75.1 Конституции РФ можно признать конструктивными параметрами, определяющими конфигурацию охраны экологических интересов общества. В определенной степени они получили отражение в федеральных законах и некоторых стратегических документах. Орган конституционного контроля в период с 1999 по 2021 г. обращался к положениям Конституции РФ, поддерживающим защищенное состояние экологических интересов общества 34 раза, однако более чем в 90 % случаев не рассматривал конституционные жалобы по существу, отказывая в принятии их к рассмотрению.

Среди конституционных предписаний, обеспечивающих экологические интересы общества, особое место занимает ст. 114 Конституции РФ. Она обязывает Правительство РФ принимать меры для сохранения природного богатства и биологического разнообразия. Эта обязанность имеет органическую связь со ст. 9 Конституции РФ, на основании которой при-

родные ресурсы признаются основой жизни и деятельности людей. Пункт «е.5» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ является нормативной предпосылкой для создания системы государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов, способной вызвать негативное воздействие на окружающую среду.

Из положений федерального законодательства уместно упомянуть Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Его регулятивная роль существенно выросла в период пандемии COVID-19, и он может восприниматься как дополнительный инструмент, детализирующий конституционные положения (в том числе ст. 42, 58 Конституции РФ).

Среди стратегических документов логично привести в качестве примера Стратегию экологической безопасности РФ на период до 2025 года, утвержденную указом Президента РФ 19 апреля 2017 г. № 176, в которой констатируется, что до 15 % территории государства характеризуется экологическим неблагополучием, и предлагается ряд решений этой проблемы на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Вызовы и угрозы экологической безопасности могут иметь различное происхождение (быть следствием техногенной катастрофы или недружественной деятельности иностранных государств, возникнуть в связи со случайным стечением обстоятельств, иметь природное происхождение). В стратегии поставлена важная задача ликвидации накопленного экологического ущерба, что также может быть рассмотрено как дополнительная гарантия реализации конституционного права, предусмотренного ст. 42 Конституции РФ.

Подводя промежуточный итог, можно заключить, что конституционно-правовые предписания и развивающие их нормативные правовые акты сбалансированы между собой и создают условия для возложения различных видов ответственности на лиц, совершивших экологические правонарушения и преступления.

Следующий блок нормативных источников объединяется в рамках отрасли экологического законодательства. В России оно обособилось только в постсоветский период; при этом научная дискуссия о месте экологического права в национальной правовой системе завершилась констатацией его самостоятельной доминирующей роли в правовом регулировании обще-

ственных отношений, сопряженных с природопользованием [18, с. 25]. В экологическом законодательстве установлен общий перечень вредоносных действий физических и юридических лиц, в результате совершения которых может быть причинен ущерб окружающей среде. Этот перечень может быть адаптирован к различным видам ответственности, что зависит от размера причиненного ущерба и масштаба затрат на ликвидацию его последствий. Статья 77 федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит презумпцию полного возмещения вреда окружающей среде, устанавливая соответствующую обязанность. В состав источников, из которых может быть произведено возмещение, не включаются расходы государства; однако фактически финансирование восстановления защищенного состояния окружающей среды из средств федерального бюджета является необходимым, поскольку возмещение за счет имущества причинителя вреда может оказаться недостаточным.

Структура социально неприемлемой деятельности, влекущей причинение ущерба компонентам природы, отражена в ст. 77 федерального закона «Об охране окружающей среды» следующим образом:

- загрязнение;
- истощение;
- порча;
- нерациональное использование природных ресурсов;
- деградация и уничтожение естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов;
- иное нарушение законодательства об охране окружающей среды.

Приведенный перечень имеет серьезный дефект: большинство терминов имеют сходную смысловую нагрузку, что затрудняет возложение юридической ответственности на правонарушителя.

В максимальной степени неполнота в раскрытии юридических признаков экологических правонарушений восполняется за счет правовых позиций Пленума Верховного Суда РФ, который обращался к экологической проблематике более 50 раз и сформулировал порядка 150 разъяснений, использующихся правоприменителями при квалификации экологических правонарушений и преступлений. Такая ситуация стала возможной вследствие значительной сложности законодательства об охране

окружающей среды и его комплексного характера. Правовые позиции судов не являются в России источниками права, но выступают определенным стандартом, использующимся при квалификации преступлений и иных правонарушений. При этом, осуществляя толкование положений законодательства, Пленум Верховного Суда РФ прибегает к открытому перечневому подходу, т.е. приводит конкретные ситуации, образующие объективную сторону деяния, но оставляет на усмотрение правоприменителя случаи, сходные по ряду признаков с приведенными в перечне (например, так раскрыта категория иных тяжких последствий в составе преступления, предусмотренного ст. 246 УК РФ, в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21).

Эффективными инструментами для поддержания защищенности экологических интересов общества выступают положения законодательства об административных правонарушениях. Ученые справедливо утверждают, что в России незаконные посягательства на общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования в большинстве случаев признаются административными правонарушениями [19]. Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок природопользования и экологические интересы общества, составляют значительный массив противоправных актов, совершаемых при осуществлении хозяйственной и иной антропогенной деятельности.

В общей сложности КоАП РФ содержит описание более ста административных правонарушений, сопряженных с нарушениями правил природопользования или охраны окружающей природной среды. Обращаясь к гл. 8 КоАП РФ как к фундаменту, на котором зиждется административно-правовая охрана экологических интересов общества, можно отметить, что она включает 61 самостоятельную статью, многие из которых содержат правовую характеристику составов нескольких правонарушений, объединенных сходством объекта посягательства. Перечень административно наказуемых экологических правонарушений является достаточно широким: кроме гл. 8 КоАП РФ некоторые родственные составы имеются и в других его главах (например, ст. 7.3, 7.6 КоАП РФ — правонарушения в области охраны собственности; ст. 19.4, 19.4.1 КоАП РФ — правонарушения против порядка управления). Как представляется, в таких

случаях общественные отношения в области природопользования служат дополнительным объектом административного правонарушения. Наличие значительного количества административно-правовых запретов обеспечивает защищенное состояние экологических интересов общества. Во многих случаях административная практика становится критерием для последующей апробации уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за совершение экологических преступлений.

Между нормами административного и уголовного законодательства имеется имманентная взаимосвязь, в силу которой при повышении общественной опасности содеянного может наступать уголовная ответственность. Значимо и то обстоятельство, что штрафы, взимаемые в административном порядке с юридических лиц за совершение экологических правонарушений, и штрафы, установленные в качестве основного наказания за экологические преступления, существенно различаются. Например, ст. 8.2 КоАП РФ и ст. 247 УК РФ обладают сходством в описании запрещенного деяния (нарушение правил обращения с отходами производства и потребления). Для сравнения: штраф, установленный по ч. 1 ст. 247 УК РФ как основное наказание, составляет 200 тыс. р. Максимально сходная с этой нормой ч. 3 ст. 8.2 КоАП РФ предусматривает штраф в отношении юридического лица в размере до 500 тыс. р.

Общественно опасные посягательства на экологические интересы общества рассредоточены в нескольких разделах уголовного закона, обладают сложной структурой и видовой спецификой, обусловленной многообразием форм природопользования, требующим уголовно-правовой защиты. В первую очередь необходимо выделить уголовно-правовые запреты, содержащиеся в гл. 26 УК РФ, которые характеризуют большинство общественно опасных посягательств, совершаемых при осуществлении легального или нелегального природопользования. Кроме того, в уголовном законодательстве установлена ответственность за экоцид (особо опасное преступление против мира и безопасности человечества). Определенный при принятии УК РФ порядок правового регулирования уголовной ответственности в части ее дифференциации по родовому объекту претерпел некоторые изменения в 2014 г., когда в уголовный закон была включена ст. 191.1, криминализовавшая незаконный оборот древесины.

Это было важное законодательное решение, поскольку экологическое преступление «незаконная рубка лесных насаждений» не в полном объеме характеризует нелегальное лесопользование [20]. Относительно сочетанного применения этих норм получены интересные криминологические данные (в том числе установившие совпадающую территориальную динамику распространения преступлений, предусмотренных ст. 191.1, 260 УК РФ [21, с. 136]). Незаконный оборот древесины относится к преступлениям в сфере экономической деятельности, посягает на нормальный порядок лесопользования, составляющего значимую часть доходов бюджетной системы (49 % территории России покрыто лесами, коммерческое лесопользование достаточно востребовано как вид предпринимательской деятельности¹¹). При этом нелегальное лесопользование создает угрозу для окружающей среды (вырубке подвергаются ценные породы древесины, при этом используются технологии, заведомо причиняющие ущерб, страдают сопредельные участки местности, в целях сокрытия следов преступления вырубленные участки местности могут поджигаться). Кроме того, нарушаются конкурентные отношения, наносится ущерб интересам легальных лесопользователей, бюджетная система недополучает налоговые суммы.

Экологические интересы общества охраняются уголовно-правовыми нормами трех глав УК РФ, характеризующих различные родовые и видовые объекты. Такой подход представляется справедливым, но требует некоторого расширения и обоснования наличия системы экологических преступлений, значительное количество которых находится за пределами положений гл. 26 УК РФ.

Заключение

Экологическая обстановка всегда является объектом повышенного общественного интереса, поэтому подробное информирование о ее состоянии должно быть необходимым направлением деятельности органов власти всех уровней. Отступление от этого требования нарушает экологические интересы общества.

В этой связи оправданным шагом является создание многоспектрального правового ме-

¹¹ Глобальная оценка лесных ресурсов 2020 года // Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций : офиц. сайт. URL: fao.org (дата обращения: 07.12.2022).

ханизма, позволяющего поддерживать экологические интересы общества в защищенном состоянии. Этот механизм имеет смешанную юридическую природу и включает эколого-правовые, административно-правовые и уголовно-правовые инструменты. Их эффективное сочетание гарантирует обеспечение экологического благополучия населения, относительно устойчивое защищенное состояние окружающей среды от вредного антропогенного воздействия, добросовестность хозяйствующих субъектов при осуществлении экономической деятельности.

Правовое обеспечение защищенности экологических интересов общества приобрело комплексный характер, на основании чего можно выделить следующие юридические режимы:

- базовый, содержащий основные права и обязанности, характеризующие спектр экологических интересов общества;
- стандартный, описывающий разрешенные формы природопользования с учетом ограничений, продиктованных потенциальным

негативным воздействием антропогенной деятельности на окружающую среду;

- административно-правовой, характеризующий последствия причинения ущерба окружающей среде в отсутствие признаков преступлений;

- уголовно-правовой, предусматривающий ответственность за совершение общественно опасных посягательств в сфере природопользования;

- контрольно-надзорный, отражающий совокупность полномочий государственных органов и их должностных лиц в части обеспечения соблюдения требований действующего законодательства о допустимом воздействии на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной антропогенной деятельности.

Многообразие выделенных юридических режимов обусловлено тем, что экологические интересы общества имеют сложную комплексную структуру, требующую установления объемного правового регулирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Avolio M. Biodiverse Cities: the Nursery Industry, Homeowners and Neighborhood Differences Drive Urban Tree Composition / M. Avolio. — DOI 10.1002/ecm.1290 // *Ecological Monographs*. — 2018. — Vol. 88, № 2. — P. 259–276.
2. Altenberg L. The Evolution of Dispersal in Random Environments and the Principles of Partial Control / L. Altenberg. — DOI 10.1890/11-1136.1 // *Ecological Monographs*. — 2012. — Vol. 82, № 3. — P. 499–507.
3. Matsuda H. Ecological Risk Management: for Conservation Biology and Ecotoxicology / H. Matsuda. — Berlin : Springer, 2021. — 198 p.
4. Шаньи Ч. Экологизация промышленного производства Китая: теория и практика / Ч. Шаньи, А.Д. Мурзин. — DOI 10.23947/2413-1474-2021-5-4-44-51. — EDN UITEBY // *Экономика и экология территориальных образований*. — 2021. — Т. 5, № 4. — С. 44–51.
5. Заниздра М.Ю. Концептуальные положения «зеленой» смарт-промышленности / М.Ю. Заниздра. — DOI 10.15407/econindustry2018.01.061. — EDN YUJMCC // *Экономика промышленности*. — 2018. — № 1. — С. 61–85.
6. Honneland G. Implementing international environmental agreements in Russia / G. Honneland, A.K. Jorgensen. — Manchester : Manchester Univ. Press, 2003. — 174 p.
7. Rume T. Environmental effects of COVID-19 pandemic and potential strategies of sustainability / T. Rume, S.M. Didar-UI Islam. — DOI 10.1016/j.heliyon.2020.e04965 // *Heliyon*. — 2020. — Vol. 6, № 9. — P. 49–65.
8. Interactions between Climate and Covid-19 / D. Ford, C. Zavaleta-Cortijo, T. Ainembabazi, C. Anza-Ramirez. — DOI 10.1016/S2542-5196(22)00174-7 // *The Lancet : Planetary Health*. — 2022. — Vol. 6, № 10. — P. 825–833.
9. Блоков И.П. Окружающая среда и ее охрана в России : изменения за 25 лет / И.П. Блоков. — Москва : Совет Гринпис, 2018. — 324 с. — EDN DLLUIM.
10. Оболенский Е.С. Экономика «мусорной катастрофы» в России / Е.С. Оболенский // *Economics*. — 2019. — № 39. — С. 30–37.
11. Арустамов Э.А. В год экологии в России необходим комплексный подход к реализации программы утилизации отходов (на примере г. Москва) / Э.А. Арустамов, И.В. Левакова. — EDN ZEIRXR // *Науковедение*. — 2017. — Т. 9, № 3. — С. 2–7.
12. Стешенко А.Ю. Анализ протестной активности местного населения против свалок в экологических конфликтах в Московской области / А.Ю. Стешенко. — EDN XRVLVZ // *Скиф. Вопросы студенческой науки*. — 2018. — № 6. — С. 15–20.
13. Ильин А.А. Правовое конституирование охраны и защиты в системе обеспечения права на благоприятную окружающую среду / А.А. Ильин, А.А. Опалева. — EDN VRVDLL // *Вестник Московского университета МВД России*. — 2016. — № 3. — С. 74–77.
14. Dali E. Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process / E. Dali // *International Journal of Peace Studies*. — 2012. — Vol. 17, № 2. — P. 71–80.
15. Люблинский В.В. Социальное государство: трудная адаптация в условиях меняющегося миропорядка / В.В. Люблинский. — EDN ZDQHVR // *Власть*. — 2017. — Т. 25, № 8. — С. 24–33.
16. Пермиловский М.С. Конституционно-ценностное содержание права на благоприятную окружающую среду / М.С. Пермиловский. — EDN NQAWIA // *Ученые записки Казанского университета. Сер.: Гуманитарные науки*. — 2012. — Т. 154, № 4. — С. 153–157.

17. Чуличкова Е.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.В. Чуличкова. — Екатеринбург, 2018. — 202 с.
18. Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений / М.М. Бринчук. — Москва : Ин-т государства и права РАН, 2011. — 161 с.
19. Коряковцев Ю.Н. Состояние и перспективы совершенствования административной ответственности за экологические правонарушения / Ю.Н. Коряковцев, И.А. Соболев. — EDN SGMAGH // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2014. — № 2. — С. 61–66.
20. Косых В.А. К вопросу о применении ст. 191.1 УК РФ «Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины» (уголовно-правовой аспект) / В.А. Косых. — EDN QAHSHK // Юридическая наука. — 2020. — № 1. — С. 111–115.
21. Фисков И.А. Уголовная ответственность за незаконное использование лесов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / И.А. Фисков. — Владивосток, 2019. — 236 с. — EDN ZDFTMG.

REFERENCES

1. Avolio M. Biodiverse Cities: the Nursery Industry, Homeowners and Neighborhood Differences Drive Urban Tree Composition. *Ecological Monographs*, 2018, vol. 88, no. 2, pp. 259–276. DOI: 10.1002/ecm.1290.
2. Altenberg L. The Evolution of Dispersal in Random Environments and the Principles of Partial Control. *Ecological Monographs*, 2012, vol. 82, no. 3, pp. 499–507. DOI 10.1890/11-1136.1.
3. Matsuda H. *Ecological Risk Management: for Conservation Biology and Ecotoxicology*. Berlin, Springer, 2021. 198 p.
4. Shan Cheng, Murzin A.D. Ecologization of Industrial Production in China: Theory and Practice. *Ekonomika i ekologiya territorial'nykh obrazovaniy = Economy and Ecology of Territorial Formations*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 44–51. (In Russian). EDN: UITEBY. — DOI: 10.23947/2413-1474-2021-5-4-44-51.
5. Zanizdra M.Yu. «Green Smart» Industry Conceptual Provisions. *Ekonomika promyshlennosti = Economy of Industry*, 2018, no. 1, pp. 61–85. (In Russian). EDN: YUJMCC. DOI: 10.15407/econindustry2018.01.061.
6. Honneland G., Jorgensen A.K. *Implementing International Environmental Agreements in Russia*. Manchester University Press, 2003. 174 p.
7. Rume T., Didar-UI Islam S.M. Environmental effects of COVID-19 pandemic and potential strategies of sustainability. *Heliyon*, 2020, vol. 6, no. 9, pp. 49–65. DOI: 10.1016/j.heliyon.2020.e04965.
8. Ford D., Zavaleta-Cortijo C., Ainembabazi T., Anza-Ramirez C. Interactions between Climate and COVID-19. *The Lancet: Planetary Health*, 2022, vol. 6, no. 10, pp. 825–833. DOI: 10.1016/S2542-5196(22)00174-7.
9. Blok I.P. *The Environment and its Protection in Russia. Changes over 25 Years*. Moscow, Sovet Grinpis Publ., 2018. 324 p.
10. Obolensky E.S. The Economy of Russia's Garbage Disaster. *Economics*, 2019, no. 39, pp. 30–37. (In Russian).
11. Arustamov E.A., Levakova I.V. In the Year of Ecology in Russia Requires an Integrated Approach to Implementing the Waste Management Program (by the Example of Moscow). *Naukovedenie = Science Studies*, 2017, vol. 9, no. 3, pp. 2–7. (In Russian). EDN: ZEIRXR.
12. Steshenko A.Yu. An Analysis of the Protest Activity of the Local Population Against the Polygons in Environmental Conflicts in the Moscow Region. *Skif. Voprosy studentcheskoi nauki = Sciff. Questions of Student Science*, 2018, no. 8, pp. 15–20. (In Russian). EDN: XRVLVZ.
13. Ilin A.A., Opaleva A.A. The Right Institutionalization of Protection and Protection in System of Ensuring the Right for Favorable Environment. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2016, no. 3, pp. 74–77. (In Russian). EDN: VRVDLL.
14. Dali E. Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process. *International Journal of Peace Studies*, 2012, vol. 17, no. 2, pp. 71–80.
15. Lyublinskiy V.V. The Welfare State: a Difficult Adaptation to the Changing World Order. *Vlast = Power*, 2017, vol. 25, no. 8, pp. 24–33. (In Russian). EDN: ZDQHVR.
16. Permilovskii M.S. The Constitutional-Value Content of the Right to Favourable Environment. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki = Proceedings of Kazan University. Humanities Series*, 2012, vol. 154, no. 4, pp. 153–157. (In Russian). EDN: NQAWIA.
17. Chulichkova E.V. *The Constitutional Law Mechanism of Ensuring the Right of Each Person to a Healthy Environment in the Russian Federation. Cand. Diss.* Ekaterinburg, 2018. 202 p.
18. Brinchuk M.M. *Environmental Law: Objects of Environmental Relations*. Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 2011. 161 p.
19. Koryakovtsev Yu.N., Sobol I.A. Status and Prospects for Improving the Administrative Liability for Environmental Offenses. *Vestnik Sankt-Petersburgskogo universiteta MVD Rossii = Saint-Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia Bulletin*, 2014, no. 2, pp. 61–66. (In Russian). EDN: SGMAGH.
20. Kosykh V.A. On the Application of Art. 191.1 of the Criminal Code of the Russian Federation «Acquisition, Storage, Transportation, Processing for Marketing or Sale of Knowingly Illegally Harvested Wood» (Criminal Law Aspect). *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*, 2020, no. 1, pp. 111–115. (In Russian). EDN: QAHSHK.
21. Fiskov I.A. *Criminal Liability for Illegal Use of Forests. Cand. Diss.* Vladivostok, 2019. 236 p. EDN: ZDFTMG.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Питулько Ксения Викторовна — заведующий кафедрой уголовного права и процесса Санкт-Петербургского

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pitulko, Ksenia V. — Head, Chair of Criminal Law and Procedure, Saint Petersburg Institute (branch) of the All-

института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация; e-mail: lokhi@yandex.ru.

Russian State University of Justice, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Saint Petersburg, the Russian Federation; e-mail: lokhi@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Питулько К.В. Современные вызовы и угрозы экологической безопасности России: уголовно-правовые и криминологические аспекты / К.В. Питулько. — DOI 10.17150/2500-4255.2023.17(2).122-133. — EDN ETKPVU // Всероссийский криминологический журнал. — 2023. — Т. 17, № 2. — С. 122–133.

FOR CITATION

Pitulko K.V. Modern Challenges and Threats to the Environmental Security of Russia: Criminal Law and Criminological Aspects. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2023, vol. 17, no. 2, pp. 122–133. (In Russian). EDN: ETKPVU. DOI: 10.17150/2500-4255.2023.17(2).122-133.