

УДК 349.6:504.054(045)

*К.А. Селиванова***ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
В АГРАРНОЙ СФЕРЕ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

Статья освещает актуальную проблему особенностей действия эколого-правового механизма в аграрной сфере в свете норм Основного закона. Для аграрной сферы земля и другие природные ресурсы являются основой деятельности по производству продуктов растениеводства и животноводства. Исследование темы статьи имеет целью продемонстрировать не только экологические положения Конституции РФ, направленные на обеспечение охраны окружающей среды и рациональное использования природных ресурсов, но и непосредственную связь конституционных норм с возможностями и потребностями развития «зеленого» сельского хозяйства. Исследование выполнено на основе методологии системного анализа норм Конституции РФ, экологического и природоресурсного права в контексте специфических решений рационального природопользования и охраны окружающей среды в аграрной сфере. В контексте нормы статьи 9 Конституции РФ об охране и использовании земли и других природных ресурсов как основы осуществления сельскохозяйственной деятельности, исследовано юридическое и методологическое значение нормы ст. 42, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Автор при этом исходит из того, что поддержание благоприятного состояния окружающей среды является целью и главной задачей всего экологического и природоресурсного законодательства и права. Одновременно методологически делается акцент на то существенное обстоятельство, что именно благоприятное состояние земли, вод, атмосферного воздуха является естественной основой ведения экологически здоровой сельскохозяйственной деятельности. В комбинации одновременного действия норм ст. 9 и 18 органами публичной власти создается и реализуется эколого-правовой механизм. Учет при формировании и действии эколого-правового механизма фактора экологических потребностей в процессе ведения сельскохозяйственной деятельности является существенным элементом новизны. Самостоятельные выводы автора: экологически здоровые продукты питания могут быть произведены лишь в благоприятной окружающей среде; так как земля и другие природные ресурсы являются основой ведения «зеленого» сельского хозяйства, эколого-правовой механизм, ориентированный на обеспечение благоприятного состояния природы и учитывающий экологические потребности аграрной сферы, создается как в рамках экологического права, так и природоресурсного.

Ключевые слова: публично-правовые науки, эколого-правовой механизм, аграрная сфера, Конституция РФ, природные ресурсы, основы аграрной деятельности, экологическое право, природоресурсное право, благоприятная окружающая среда.

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-1-148-154

Прежде чем говорить об особенностях действия эколого-правового механизма в аграрной сфере, методологически важно показать связь самой аграрной сферы с экологической. Для нас значимо то, что эта связь четко выражена уже в нормах Основного закона.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Может быть, более других видов деятельности с землей и другими природными ресурсами связано сельское хозяйство. Земля является главным ресурсом осуществления деятельности в аграрной сфере. Земля является питательной средой, в которой производятся сельскохозяйственные продукты растениеводства. На земле произрастают травы как основа животноводства.

Интересно, что в процессе недавнего развития Конституции РФ [1] в статье 72 появилась норма, как будто нарушающая логику формулирования пункта д): в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: *природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности*. В первоначальном варианте этой нормы пункт д) был сформулирован по-другому: *природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности*. В новой норме Основного закона, определяющей предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не только добавлено сельское хозяйство как новый предмет такого совместного ведения, но и подчеркнута органичная связь природопользования и сельского хозяйства.

В аспекте связи «природопользования» и «сельского хозяйства», или охраны и использования земли и других природных ресурсов как основы осуществления сельскохозяйственной деятельности,

большое методологическое и регулятивное значение имеет норма ст. 42 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Обратим особое внимание на значение этой конституционной нормы. Поддержание благоприятного состояния окружающей среды является целью и главной задачей всего экологического и природоресурсного законодательства и права. Именно благоприятное состояние земли, вод, атмосферного воздуха является естественной основой ведения экологически здоровой сельскохозяйственной деятельности. Очевидно, что в загрязненной, химически отравленной земле мы не произведем экологически чистые продукты.

В свете нашей статьи можно сказать, что для сохранения благоприятного состояния земли и других природных ресурсов как основы ведения эффективной, экологически чистой сельскохозяйственной деятельности в экологическом и природоресурсном законодательстве должен быть создан особенный эколого-правовой механизм, то есть механизм охраны природы и рационального природопользования, содержащий особенные меры, ориентированные на интересы сельского хозяйства.

При этом в непосредственной связи и действием нормы ст. 42, касающейся права каждого на благоприятную окружающую среду, и соответственно формирования эколого-правового механизма как основы соблюдения этого права, мы находим норму ст. 18 Конституции РФ. Именно норма ст. 18 содержит конкретные требования о формировании такого механизма. В том числе и с учетом нюансов его действия в аграрной сфере, о которых мы говорим как об особенностях эколого-правового механизма.

При анализе нормы ст. 18 методологически определяющей для нас будет правовая позиция о сохранении, поддержании благоприятного состояния природы, земли и других природных ресурсов как основы не только жизни людей, но и сельскохозяйственной деятельности. Посмотрим на эту норму в контексте права каждого на благоприятную окружающую среду. Право каждого на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Согласно этой норме для обеспечения соблюдения названного права должны быть созданы правовые основы сохранения, поддержания, если необходимо, восстановления благоприятного состояния природы, земли, вод, других природных ресурсов. Другими словами, должен быть сформирован эффективный эколого-правовой механизм. Обязанность по формированию такого механизма, в соответствии с названной нормой Конституции РФ, обоснованно возложена на органы публичной власти – законодательной, исполнительной и судебной. Причем эта обязанность в своем содержании является конкретной.

Так, для обеспечения соблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду органы законодательной власти обязаны сформировать эффективное законодательство по охране природы, ее отдельных ресурсов и комплексов. Эффективным может быть законодательство, которое содержит необходимую взаимосвязанную систему мер и требований по охране природы, природных ресурсов и комплексов и рациональному природопользованию, которая в конечном счете обеспечивала бы сохранение, восстановление благоприятного состояния земли и других природных ресурсов. Заметим, благоприятное состояние земли и других природных ресурсов в данном случае является условием, экологически благоприятным и для развития «зеленого» сельского хозяйства.

Экологическое и природоресурсное законодательство в соответствии с названной нормой ст. 18 Конституции РФ должно быть эффективно исполнено органами исполнительной власти. Соответственно, от такого исполнения имеет очевидную пользу и сельскохозяйственная деятельность.

Так как ст. 18 направлена прежде всего на соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду, в случае возникновения экологических споров их эффективное решение должно быть осуществлено органами судебной власти. И в этом случае разрешение экологических споров может быть положительным фактором и для ведения сельского хозяйства.

Таким образом, во исполнение статей 9, 42 и 18 Основного закона формируется эколого-правовой механизм. По мнению М.М. Бринчука, эколого-правовой механизм – согласованная система предусмотренных нормами экологического права или в соответствии с ними мер и требований, а также действий и процессов, осуществляемых в порядке реализации этих норм, направленных на последовательное и эффективное достижение целей экологического права [2]. Как справедливо пишет ученый, эколого-правовой механизм представляет собой правовой ресурс, позволяющий достичь результативности экологического права. При этом, как он указывает, содержание и сущность такого механизма находятся под влиянием особенностей правового регулирования объекта экологических отношений, в соответствии с потребностями общества в его взаимодействии с природой [2].

Соглашаясь в основном с позицией М.М. Бринчука по поводу эколого-правового механизма, с точки зрения его особенностей, значимых для его применения в аграрной сфере, обратим внимание на одну из его существенных особенностей. М.М. Бринчук пишет, что эколого-правовой механизм направлен на последовательное и эффективное достижение целей экологического права. Частично это правильно, но не вполне.

Эколого-правовой механизм, действующий в аграрной сфере, сформирован не только соответствующей системой норм экологического права. Важно видеть, что с особой спецификой нормы экологического права, в том числе в контексте природопользования в аграрной сфере, развиты в земельном и ином природоресурсном законодательстве. По существу эколого-правовой механизм, во-первых, формулируется не только в рамках экологического, но и природоресурсного права. Во-вторых, что, по нашему убеждению, важно, в том числе и с позиций его функционирования в аграрной сфере, то, что он имеет своей главной задачей эффективное регулирование природоресурсных отношений и соответственно достижение целей земельного и иных природоресурсных отраслей права.

Таким образом, эколого-правовой механизм в аграрной сфере действует в едином комплексе с природоресурсным механизмом. И в этом мы видим его существенную особенность.

Соответственно совокупность правовых мер, образующих эколого-правовой механизм, выявляется на основе анализа экологического и природоресурсного законодательства. Такими основными мерами являются: экологическое нормирование; планирование; эколого-техническая регламентация, стандартизация и сертификация; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; лицензионно-договорные основы специального природопользования; аудит; экономико-правовые меры природопользования и охраны окружающей среды (плата за природопользование; страхование и др.); организационно-правовые средства информационного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды (мониторинг окружающей среды; государственные кадастры природных объектов и ресурсов; статистический учет; экологический паспорт предприятия; отчетность); контроль; юридическая ответственность и некоторые другие.

Важно подчеркнуть, что многие из этих мер, если не каждая, проявляют свою специфику в аграрной сфере. Можно сказать, что сама специфика этой сферы как фактор влияния на деятельность по природопользованию и охране природы предопределяет специфику соответствующих правовых мер. К примеру, интенсивная агрохимизация может привести к чрезмерному загрязнению земель и других природных ресурсов до уровня, на котором земли не могут использоваться безопасно. Встает задача их рекультивации. Рекультивация может быть успешно осуществлена на основе специальных, учитывающих всю необходимую совокупность факторов (уровень и масштаб деградации земель, их границы, необходимые меры, стоимость работ, роки их проведения и др.).

Применительно к оценке воздействия на окружающую среду (и государственной экологической экспертизе) специфичны, к примеру, животноводческие комплексы. Как объекты негативного воздействия на окружающую среду, животноводческие комплексы особо оцениваются в рамках ОВОС и экологической экспертизы.

Ниже мы подробнее остановимся на специфике нормирования агрохимических воздействий на природные объекты и на здоровье человека.

В свете вопроса об особенностях действия эколого-правового механизма в аграрной сфере подчеркнем, что в правовом контексте сельскохозяйственная деятельность осуществляется через правовой институт природопользования. При ведении сельского хозяйства в личных целях граждан такая деятельность осуществляется в рамках общего природопользования. При ведении сельскохозяйственной деятельности в предпринимательских целях, то есть имея намерение извлекать экономическую выгоду, такая деятельность ведется в рамках специального природопользования: субъекты аграрной деятельности заключают специальные договоры аренды или пользования землей, водой, другими природными ресурсами.

Выше мы обозначили связи действия экологических положений Конституции РФ с сельскохозяйственной деятельностью. Более конкретно в историческом аспекте развития экологического законодательства такие прямые связи мы находим в актах этого законодательства. Традиционно в головном акте экологического законодательства имеется не только норма общего характера об экологических требованиях в сельском хозяйстве.

Такая норма ст. 46 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды» обоснованно адресована предприятиям, объединениям, организациям и гражданам,

ведущим сельское хозяйство. Закон выделяет в основном конкретные факторы, лежащие в основе обязанностей названных субъектов. К таковым относится выполнение комплекса мер по охране почв, водоемов, лесов и иной растительности, животного мира от вредного воздействия стихийных сил природы, побочных последствий применения сложной сельскохозяйственной техники, химических веществ, мелиоративных работ и других факторов, ухудшающих состояние окружающей природной среды, причиняющих вред здоровью человека.

Особые требования адресованы животноводческим фермам и комплексам, а также предприятиям, перерабатывающим сельскохозяйственную продукцию. Такие субъекты должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключая загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, поверхностей водосборов водоемов и атмосферного воздуха. Закон устанавливает ряд неблагоприятных юридических последствий при нарушении указанных требований. Так, причинение вреда окружающей природной среде и здоровью человека влечет за собой ограничение, приостановление либо прекращение экологически вредной деятельности сельскохозяйственных и иных объектов. Соответствующие решения вправе принимать специально уполномоченные на то государственные органы Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, как и органы санитарно-эпидемиологического надзора.

Аналогичная норма общего характера имеется и в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [4]. Согласно ст. 42, при осуществлении деятельности в сфере сельского хозяйства:

- должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды;
- проводиться мероприятия по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду;
- а также должно осуществляться нормирование в области охраны окружающей среды.

Ниже мы обратим внимание на то, что несмотря на наличие последней обязанности, касающейся нормирования, как специфическом элементе эколого-правового механизма, применяемого в экологической сфере, федеральный законодатель не учел прогрессивные и научно-обоснованные положения по нормированию агрохимизации Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

В доктрине отмечается, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» был разработан под влиянием ухудшающейся экологической обстановки, возникшей в результате активной индустриализации, механизации и химизации в аграрном секторе экономики [5].

Названное суждение об ухудшающейся экологической обстановке как факторе необходимости совершенствования экологического законодательства и соответственно эколого-правового механизма подтверждается Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [6]. В частности, согласно разделу II – Оценка текущего состояния экологической безопасности – практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв. Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв. Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам. Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн гектаров.

В свете особенностей действия эколого-правового механизма в аграрной сфере обратим внимание на такой значимый его элемент, как специфическое нормирование. Очевидно, что в условиях интенсивной агрохимизации качество сельскохозяйственной продукции во многом зависит от учета экологических требований, системно выраженных в законодательстве.

Соответствующие достойные нормы содержались в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». Можно предположить, что выраженная в этом Законе забота об охране земель и других природных ресурсов, как и здоровья людей, от загрязнения агрохи-

микатами была связана с тем, что в советское время для получения высоких урожаев в больших объемах применялись минеральные удобрения и пестициды. Важно то, что в названном Законе была продемонстрирована системность в нормировании в данной специфической сфере, имеющая целью, с одной стороны, охрану земель и других природных ресурсов от агрохимического загрязнения, с другой – охрану здоровья людей при пользовании продуктами сельскохозяйственной деятельности.

В статье 30 были определены требования по установлению предельно допустимых норм применения агрохимикатов в сельском хозяйстве. При этом важно, что такие нормы устанавливались ко всем видам применяемых агрохимикатов: минеральным удобрениям, средствам защиты растений, стимуляторам роста и другим агрохимикам. Существенно то, что норма этой статьи определяла научно обоснованный юридический критерий нормирования применения агрохимикатов. Дозы применения каждого из химикатов, используемых в сельском хозяйстве, должны обеспечивать охрану растительного и животного мира, а также соблюдение нормативов предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, а на этой основе – охрану здоровья и сохранение генетического фонда человека.

Системно решался и процедурный вопрос, касающийся утверждения предельно допустимых норм применения агрохимикатов в сельском хозяйстве. По представлению органов государственной агрохимической службы Российской Федерации предельно допустимые нормы агрохимизации утверждались специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и санитарно-эпидемиологического надзора.

Специфика применения эколого-правового механизма в аграрной сфере при регулировании использования химических веществ, как и системность нормирования агрохимизации в Законе «Об охране окружающей природной среды», проявилась и в установлении требований к нормативам предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания (ст. 31).

При этом Закон предусмотрел юридические критерии установления предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания. Минимально допустимая доза остаточных количеств агрохимикатов должна определяться:

- по каждому используемому химическому веществу;
- при их суммарном воздействии;
- и должна быть безвредной для здоровья человека.

В соответствии с Законом нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания утверждались государственными органами Российской Федерации санитарно-эпидемиологического надзора по согласованию с государственной агрохимической службой Российской Федерации.

К сожалению, в формировании и действии эколого-правового механизма такая системность отсутствует в действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (2002 г.). Федеральный законодатель ограничился установлением общих требований в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве (ст. 49). В данном случае можно считать оправданным объединение двух смежных сфер – аграрной и лесной, так как устанавливались лишь самые общие требования. При этом законодатель существенно расширил действие вынесенной в название статьи нормы. Это проявилось в том, что статья, регулирующая требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, адресована юридическим и физическим лицам применительно к намного более широкой сфере деятельности. Они обязуются выполнять требования по применению химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, но и правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в названных областях.

Мы обращаем внимание, что в норме ст. 49 действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды» отсутствует принципиально важное, что составляло основу агрохимизации в предшествующем головном акте экологического законодательства, – требование о нормировании и установлении юридических критериев такого нормирования. Юридические и физические лица обязываются выполнять требования по применению химических веществ, но сами требования, хотя в общем виде, в Законе отсутствуют.

При этом таким юридическим и физическим лицам вменяется в обязанность принимать также меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и по ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функциони-

рования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Особо подчеркнем, что в этой норме отсутствует весьма существенное – предупреждать негативное воздействие агрохимизации на здоровье человека. Применительно к такой норме именно охрана здоровья человека в процессе агрохимизации является важнейшим и специфическим критериальным требованием, выражающим одновременно особенность эколого-правового механизма.

Таким образом, создавая на основе норм Конституции РФ эффективный эколого-правовой механизм, мы можем рассчитывать на сохранение, восстановление благоприятной природной среды жизни. Одновременно в экологическом и природоресурсном законодательстве и праве предусматриваются специфические экологические требования, которые позволяют обеспечивать охрану и использование земли и других природных ресурсов как основы ведения сельскохозяйственной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Экологическое право. 2013. № 3. С. 12–19 // СПС КонсультантПлюс.
3. ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.
4. Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
5. Смольяков А.А. Возникновение экологических проблем в сельском хозяйстве: исторические и правовые аспекты // История государства и права. 2012. № 14. С. 28–32 // СПС КонсультантПлюс.
6. СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Поступила в редакцию 12.12.2022

Селиванова Ксения Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и административного права юридического факультета
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
E-mail: selivanova_ksenia86@mail.ru

K.A. Selivanova

FEATURES OF THE ECOLOGICAL AND LEGAL MECHANISM IN THE AGRARIAN SPHERE: THE CONSTITUTIONAL ASPECT

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-1-148-154

The article highlights the actual problem of the peculiarities of the ecological and legal mechanism in the agrarian sphere in the light of the norms of the Basic Law. For the agricultural sector, land and other natural resources are the basis of activities for the production of crop and livestock products.

The study of the topic of the article is aimed at demonstrating not only the environmental provisions of the Constitution of the RF aimed at ensuring protection and rational use of natural resources, but also the direct connection of constitutional norms with the opportunities and needs for the development of "green" agriculture.

The study is carried out on the basis of the methodology of systematic analysis of the norms of the Constitution of the RF, ecological and natural resource law in the context of specific solutions of rational nature management and environmental protection in the agrarian sphere. In the context of the norm of Article 9 of the Constitution of the RF on the protection and use of land and other natural resources as the basis for the implementation of agricultural activities, the legal and methodological significance of the norm of Art. 42, according to which everyone has the right to a favorable environment, has been investigated, the author proceeds from the fact that maintaining a favorable state of the environment is the goal and main task of all ecological and natural resource legislation and law. At the same time, methodological emphasis is placed on the essential fact that it is the favorable state of the land, waters, atmospheric air that is the natural basis for conducting environmentally healthy agricultural activities. In the combination of the simultaneous operation of the norms of Articles 9 and 18, public authorities create and implement an ecological and legal mechanism. Taking into account the factor of environmental needs in the process of conducting agricultural activities in the formation and operation of the ecological and legal mechanism is an essential element of novelty.

Independent conclusions of the author: environmentally friendly food products can be produced only in a favorable environment; Since land and other natural resources are the main conduct of "green" agriculture, an ecological and legal mechanism aimed at ensuring a favorable state of nature and taking into account the environmental needs of the agrarian sphere is created both within the framework of ecological and natural resource law.

Keywords: ecological and legal mechanism, agrarian sphere, Constitution of the Russian Federation, natural resources, fundamentals of agrarian activity, ecological law, natural resource law, favorable environment.

Received 12.12.2022

Selivanova K.A., Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia) Azovskaya st., 2/1, Moscow, Russia, 117638
E-mail: selivanova_ksenia86@mail.ru