

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Сафарян Яков Геннадьевич

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Абанина Елена Николаевна

Саратов – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ.....	21
1.1. Сущность экологической безопасности как правовой категории	21
1.2. Понятие и содержание правового обеспечения экологической безопасности городов	53
1.3. Город как объект правового обеспечения экологической безопасности: понятие и признаки	78
1.4. Международный опыт формирования устойчивых городов в контексте обеспечения экологической безопасности	109
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ	126
2.1. Государственное управление в области обеспечения экологической безопасности городов	126
2.2. Правовое регулирование градостроительной деятельности в целях обеспечения экологической безопасности городов.....	140
2.3. Правовое регулирование внедрения экологически безопасного транспортного комплекса в городах	159
2.4. Правовое регулирование использования информационных технологий в целях обеспечения экологической безопасности городов.....	183
Заключение.....	196
Список используемых источников.....	206

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Процесс урбанизации, одной из наиболее характерных черт которого является рост численности населения в городах¹, привел к увеличению влияния на окружающую среду результатов деятельности городского населения.

Свыше половины населения мира проживает на урбанизированных территориях, являющихся потребителями значительной части ресурсов и одновременно источниками существенной доли отходов. Кроме того, порядка 60–80 % суммарного энергопотребления в странах прямо или опосредованно приходится на урбанизированные территории, которые производят более 70 % объемов выбросов парниковых газов в атмосферу.

Стойкость урбанизации как тенденции, имеющей негативные последствия для окружающей среды и здоровья городского населения, дает возможность оценить проблему обеспечения экологической безопасности городов как актуальную, а ее масштабность позволяет сделать вывод о важности решения обозначенной проблемы на мировом уровне.

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года² установлено, что экологическая безопасность РФ – составная часть национальной безопасности. В свою очередь, неотъемлемой составляющей экологической безопасности выступает экологическая безопасность городов. Так, в разделе Стратегии «Оценка текущего состояния экологической безопасности» отдельный пункт посвящен именно состоянию окружающей среды в городах. В частности, отмечается, что «окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74 процента населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются

¹ Так, в 2024 г. доля городского населения составила 74,9 %, в 2023 г. – 74,8 %, а 10 лет назад – 74 %. Таким образом, городское население РФ продолжает расти: с 2013 г. оно за 10 лет приросло практически на 3,4 млн человек, то есть практически на 300 тысяч ежегодно. См.: Численность населения Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 22.12.2024).

² См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства»¹. В качестве одной из приоритетных задач в контексте Стратегии ставится задача предотвращения дальнейшего загрязнения и уменьшения уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах. Таким образом, на законодательном уровне подтверждается, что качество городской окружающей среды имеет важное значение для обеспечения экологической безопасности России.

Президент РФ в Указе о национальных целях развития государства обратил особое внимание на качество атмосферного воздуха в городах и необходимость реализации федерального проекта «Чистый воздух»².

В числе национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года в рамках цели «экологическое благополучие» установлены целевые показатели и задачи, имеющие отношение к обеспечению экологической безопасности в городах³:

формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 г. сортировку 100 % объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов;

поэтапное снижение к 2036 г. в два раза выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;

снижение к 2036 г. в два раза объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты и другие.

Экологическое состояние городов включено также в национальный проект «Экология», в паспорте которого к ключевым показателям отнесены: «эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

² Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20, ст. 2584.

³ См.: Там же.

границах городов, снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами водоснабжения»¹.

Механизм обеспечения экологической безопасности городов как часть обеспечения экологической безопасности в целом включает разные средства (финансовые, политические, информационные и т.п.), среди которых важнейшую роль играют правовые. Совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности признано Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года приоритетным направлением в области обеспечения экологической безопасности. Вместе с тем следует признать, что в настоящее время правовое регулирование обеспечения экологической безопасности городов является фрагментарным и бессистемным, что связано с отсутствием необходимой теоретической оценки как самой категории, так и специальных средств и правовых инструментов, позволяющих обеспечивать экологическую безопасность городов с учетом индивидуальных характеристик таких объектов. В законодательстве, в свою очередь, это выражается в следующем: отсутствует необходимый понятийно-категориальный аппарат, имеют место дефекты правового регулирования, выражающиеся как в пробелах законодательства, так и в присутствии в нем дублирующих, не соответствующих друг другу, противоречивых норм; решение задач, поставленных программными и стратегическими документами, достигается посредством правовой регламентации только градостроительной деятельности и охраны отдельных природных компонентов, а также установлением санитарных требований. В результате такого правового регулирования происходит существенное снижение эффективности экологических требований, при принятии

¹ Паспорт национального проекта «Экология»: утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf> (дата обращения: 19.11.2024).

решений учитываются экологические последствия и риски без учета уже накопленного экологического вреда, то есть без учета реального состояния городской окружающей среды. В итоге не достигаются поставленные в рамках реализации Стратегии цели по сокращению негативного воздействия на городскую окружающую среду.

Приведенные аргументы подтверждают необходимость решения научной задачи по разработке научно обоснованных положений, образующих теоретическую основу правового обеспечения экологической безопасности городов, при которой экологическая безопасность будет рассматриваться как неотъемлемое условие для повышения качества жизни граждан, а также для эффективного функционирования и развития современных городов.

Степень научной разработанности темы исследования

Проблемы обеспечения экологической безопасности городов до настоящего времени не становились предметом самостоятельного диссертационного правового исследования. Вопросы охраны окружающей среды в городах в целом, охраны отдельных компонентов природной среды в городах (атмосферного воздуха, земли, вод), экологического управления в городах, правового режима земель населенных пунктов рассматривались Е.С. Болтановой, Г.В. Выпхановой, В.Ф. Горбовым, В.М. Даниловым-Данильяном, Н.Г. Жаворонковой, Н.Л. Лисиной, Л.Н. Чолтян, О.Г. Шестаковой.

Вопросы обеспечения экологической безопасности в рамках государственной экологической политики, на формирование которой влияет как международный политический процесс в целом, так и глобальная экологическая политика (деятельность ООН) в частности, исследовались А.В. Васильевым, Е.И. Глушениковой, А.Д. Думновым, В.Н. Кузьминым, Г.Д. Кулагиной, А.В. Кукушкиной, П.И. Лысухо, Д.С. Львовым, М.В. Майдановой, В.О. Мокиевским, А.И. Муравых, А.И. Отке, А.А. Панфиловым, Н.Г. Рогожиной, М.И. Русаковым, В.Н. Трофимовым, О.Н. Яницким и др.

Отдельные аспекты обеспечения экологической безопасности рассматривались в трудах В.Б. Агафонова, А.П. Анисимова, Е.А. Белокрыловой,

М.И. Васильевой, Д.С. Велиевой, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, Б.В. Ерофеева, Э.Н. Жевлакова, О.И. Крассова, В.В. Петрова, И.Ф. Панкратова, Н.Ф. Реймерса, С.Н. Руси́на, Г.П. Серова, Г.В. Чубукова, А.М. Яковлева и других ученых.

Проблемы правового регулирования обеспечения экологической безопасности Российской Федерации помимо названных авторов в разное время исследовали С.А. Боголюбов, Н.Н. Веденин, Ю.Е. Винокуров, О.С. Колбасов, А.С. Тимошенко, В.В. Вербицкий, Т.В. Злотникова.

В отечественной юридической научной литературе ведущее место в проработке различных аспектов обеспечения экологической безопасности занимают работы представителей науки теории права и государства, конституционного, экологического, административного, муниципального права. Высоко оценивая значительный вклад названных и других ученых в исследование экологической безопасности, следует отметить, что в основном в работах, посвященных обозначенной проблеме, отмечается ее актуальность, обращается внимание на противоречивое определение понятия «экологическая безопасность», проводится анализ отдельных нормативных актов, регулирующих данную группу общественных отношений. Вместе с тем в отечественном экологическом праве в настоящее время отсутствуют комплексный анализ и систематизация научных знаний о проблемах правового обеспечения экологической безопасности городов.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке научно обоснованных положений, образующих теоретическую основу правового обеспечения экологической безопасности городов, при которой экологическая безопасность будет рассматриваться как необходимое условие для повышения качества жизни граждан, а также для эффективного функционирования и развития современных городов.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач**, отражающих логическую последовательность и структуру предпринятого исследования:

выявить правовую природу экологической безопасности городов;

определить понятие и содержание правового обеспечения экологической безопасности городов;

охарактеризовать город как объект правового обеспечения экологической безопасности;

раскрыть особенности организации, направления развития в области формирования устойчивых, экологически безопасных городов с учетом международного опыта;

определить основные направления государственного управления в области обеспечения экологической безопасности городов;

охарактеризовать институт градостроительной деятельности в контексте правового обеспечения экологической безопасности в городах;

дать оценку правового состояния и выявить проблемы правового регулирования электрификации транспорта и транспортной инфраструктуры в контексте обеспечения экологической безопасности городов;

определить и раскрыть цифровые технологии, применение которых необходимо в целях обеспечения экологической безопасности городов.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере правового обеспечения экологической безопасности городов.

Предметом исследования выступают система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с обеспечением экологической безопасности городов, научные положения, раскрывающие сущность правового обеспечения экологической безопасности городов.

Теоретическая база диссертационного исследования

Теоретической основой исследования послужили классические и современные труды ученых в области экологического права: Е.Н. Абаниной, А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Н.Н. Веденина, Н.О. Ведышевой, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, О.А. Зиновьевой, Т.В. Злотниковой, О.С. Колбасова,

Н.А. Кравченко, О.И. Крассова, Н.Л. Лисиной, В.В. Петрова, Н.Ф. Реймерса, Ю.Г. Шпаковского и других.

Нормативную основу диссертации составили Конституция РФ, акты международного законодательства, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы правового обеспечения экологической безопасности городов, определения и постановления Конституционного Суда РФ, постановления пленума Верховного Суда РФ по вопросам правового обеспечения экологической безопасности городов.

Эмпирическая база диссертационной работы представлена материалами государственной статистики о состоянии экологической безопасности городов, информацией, содержащейся в государственных докладах о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, стратегическими и программными документами в области обеспечения безопасности Российской Федерации, материалами правоприменительной практики, отражающими проблемы правового обеспечения экологической безопасности городов.

Методологическую основу исследования составили различные методы познания: системно-структурный, формально-юридический, формально-логический, сравнительно-правовой и иные, характерные в том числе и для юридической науки, совокупное использование которых позволило сделать выводы, направленные на совершенствование правового обеспечения экологической безопасности городов.

В качестве общенаучного метода в работе применен системно-структурный метод, который позволил определить место экологической безопасности городов в общей системе обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.

Благодаря формально-логическому методу сформулировано содержание таких терминов, как «экологическая безопасность городов», «источник экологической опасности», «правовое обеспечение экологической безопасности городов», «экологический транспорт» и др.

Сравнительно-правовой метод способствовал сопоставлению государственно-правовых понятий в сфере правового обеспечения экологической безопасности на межгосударственном и внутригосударственном уровнях, а также выявлению их сходства и различий.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными целью и задачами и заключается в формировании целостного комплексного научного представления о теоретических основах правового обеспечения экологической безопасности городов в условиях постоянно развивающейся урбанизации, при которой экологическая безопасность рассматривается как необходимое условие для повышения качества жизни граждан, а также для эффективного функционирования и развития современных городов. Научная новизна диссертации выражается, в частности, в том, что в ней определен понятийный аппарат применительно к категории «экологическая безопасность городов»; проведена классификация источников экологической опасности в городах и классификация городов как объектов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности; определены принципы организации экологически безопасных городов; сформулированы предложения, направленные на формирование теоретической основы правового обеспечения экологической безопасности городов.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, имеющие признаки научной новизны.

1. Обосновано, что в настоящее время сформировались объективные предпосылки для обособления в правовом регулировании категории «экологическая безопасность городов». К конституирующим признакам экологической безопасности городов относятся:

1) сущность экологической безопасности городов – состояние защищенности, степень достижения и поддержания которого зависит от совокупности свойств и характеристик города как объекта, обеспечивающих его способность реагировать на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения

собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз;

2) объекты экологической безопасности городов – городская окружающая среда, жизненно важные права и законные интересы человека, общества, государства; отдельным объектом является система экологических прав граждан;

3) источники экологической безопасности городов – объекты или процессы, связанные с воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в городах, способные вызвать негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизненно важным интересам человека, общества, государства.

2. Категория «правовое обеспечение экологической безопасности городов» является составной, органично включающей в себя: основной самостоятельный элемент – обеспечение экологической безопасности; элементы, определяющие специфику категории как правовой: (а) правовое обеспечение – элемент, позволяющий обособить именно правовые средства от иных средств обеспечения экологической безопасности, (б) экологическая безопасность городов – центральный элемент категории, отражающий содержание категории; (в) цель как ориентир для деятельности по созданию состояния защищенности; (г) принципы как основные идеи и фундамент категории.

В целях формирования единого понимания системы правовых мер и средств, направленных на обеспечение экологической безопасности городов с учетом особенностей города как объекта правового обеспечения, предложено определение правового обеспечения экологической безопасности городов в широком и узком смысле.

Правовое обеспечение экологической безопасности городов в широком смысле представляет собой систему мер по разработке, предоставлению, актуализации и реализации правовых средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной

деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся природная среда, жизненно важные права и законные интересы человека, общества, государства в городах.

Правовое обеспечение экологической безопасности городов в узком смысле понимается как система мер по созданию правового поля, обеспечивающего индивидуально-определенное реагирование на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации экологических угроз в городах.

3. В качестве самостоятельного объекта правового обеспечения экологической безопасности выделен город как система, в основе которой лежит взаимодействие следующих составляющих: отдельных элементов городской инфраструктуры; состояния окружающей среды; уровня и качества здоровья населения, которые требуют индивидуального подхода к экологичности как каждого отдельного компонента, так и системы их организации, исходя из географических, демографических, социальных, экономических и ряда других особенностей, обосновывающих индивидуальность каждого отдельного объекта.

4. В целях разработки дифференцированных мер и средств обеспечения экологической безопасности городов с учетом их индивидуальных особенностей предложено классифицировать города как объекты правового обеспечения экологической безопасности на города с воздействием различных негативных факторов и города с воздействием одного негативного профилирующего фактора (моногорода).

Предложены категории моногородов в зависимости от их экологического состояния и наличия объектов, соответствующих критериям, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»:

1-я категория – сильной экологической угрозы. Включает моногорода с наиболее сложной экологической ситуацией и наличием объектов, относящихся к

объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду;

2-я категория – средней экологической угрозы. Включает моногорода, в которых имеются риски ухудшения экологической ситуации и в границах которых находятся объекты II категории, оказывающие умеренное и незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

3-я категория – слабой экологической угрозы. Включает моногорода со стабильной экологической ситуацией, в границах которых находятся объекты III и IV категории, оказывающие незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

5. Предложены виды источников экологической опасности в городах в зависимости от специфики проявления экологической опасности:

- 1) объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения), в пределах которых осуществляется деятельность, связанная с негативным воздействием на окружающую среду;
- 2) промышленные процессы (производства);
- 3) передвижные источники негативного воздействия на окружающую среду (транспорт).

В зависимости от уровня экологической опасности предложено выделять: источники повышенной экологической опасности (объекты, соответствующие I–III категориям объектов, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду) и иные источники экологической опасности.

Указанная классификация позволит дифференцированно применять систему правовых мер и средств, направленных на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

6. Установлено, что структурирование механизма обеспечения экологической безопасности городов должно происходить на основе многоуровневой системы принципов: общих принципов безопасности, общих принципов обеспечения безопасности, общих принципов охраны окружающей среды и принципов обеспечения экологической безопасности.

В качестве основного принципа, отражающего характеристику города как объекта правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности, позволяющего отделить его от иных объектов, предложено считать принцип учета индивидуальных характеристик города как объекта для создания, поддержания и развития свойств, обеспечивающих его способность реагировать на экологические угрозы в целях сохранения собственной целостности. К индивидуальным характеристикам города относятся: текущее состояние окружающей среды; текущий уровень здоровья населения; уровень и степень износа объектов инфраструктуры; степень автомобилизации (количество и экологичность автомобилей) и уровень транспортного загрязнения окружающей среды; наличие и степень влияния опасных объектов и источников повышенной экологической опасности.

Выделение системообразующего принципа необходимо для формирования адаптируемого правового регулирования в сфере правового обеспечения экологической безопасности, при котором учитывается совокупность индивидуальных характеристик конкретного города, а также позволит оценить степень эффективности/неэффективности деятельности по правовому обеспечению экологической безопасности на конкретной территории.

7. В связи с отсутствием в законодательстве единого подхода к определению и соотношению экологического и «зеленого» транспорта (включая электротранспорт), в целях единообразного понимания и толкования предложено под экологическим транспортом понимать такой транспорт, у которого качество технологий, материалов и процессов на всем этапе жизненного цикла соответствует международному или внутригосударственному уровню требований в области рационального использования ресурсов, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности людей.

В качестве критериев разграничения экологического и «зеленого» транспорта предложены цели и задачи, возлагаемые на каждый из рассматриваемых видов транспорта: использование экологического транспорта

направлено на достижение целей экологической безопасности, «зеленого» транспорта (включая электротранспорт) – на достижение целей энергетической безопасности.

Данная классификация позволит разграничить меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и меры, направленные на обеспечение энергетической безопасности.

8. Установлено, что правовое регулирование электрификации транспорта в городах осуществляется актами не экологического, а смежного законодательства – энергетического и транспортного, в то время как электрификация транспортного комплекса направлена на снижение вредного воздействия на окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. В связи с этим доказана необходимость приведения в соответствие экологического и смежного законодательства. Предложено дополнить меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, мерами, направленными на поддержку деятельности по производству электрического автомобильного транспорта, развитию парковочного пространства и зарядной инфраструктуры.

9. Аргументирована необходимость совершенствования механизма государственного управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В целях повышения эффективности государственного управления в области обеспечения экологической безопасности предложено:

исключить из перечня объектов, в отношении которых не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, объекты контроля, относящиеся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам IV категории и объекты контроля, отнесенные к категории низкого риска, расположенные в границах города;

включить объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты II категории) и объекты, оказывающие

незначительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты III категории) в перечень объектов экологической экспертизы регионального уровня.

10. Для целей наиболее полного отражения требований экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности обоснована целесообразность разграничения требований в области охраны окружающей среды при размещении новых населенных пунктов и их развитии на:

1) требования к сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов (по сохранению водных объектов, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, особо охраняемых природных территорий);

2) требования по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду (требования по обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов как стационарных, так и передвижных источников).

Проведенное исследование позволило сформулировать **предложения по совершенствованию действующего законодательства**. В частности, предлагается:

1) ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

дополнить ч. 2 абзацем четвертым следующего содержания:

«содействие в осуществлении деятельности по производству электрического автомобильного транспорта и развитию зарядной инфраструктуры»;

дополнить ч. 4 пунктом 5 следующего содержания:

«5) производству электрического автомобильного транспорта, развитию парковочного пространства и зарядной инфраструктуры».

2) внести изменения в ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» КоАП РФ, изложив часть 1 в следующей редакции:

«1.1. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах со слабой экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от ста восьмидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

1.2. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах со средней экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от пятидесяти тысяч до шестидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от сорока тысяч до шестидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от двухсот тысяч до двухсот восьмидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

1.3. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах с сильной экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от шестидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности

на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что разработанные автором теоретические положения, выводы и сформулированные рекомендации развивают научные представления о теории экологической безопасности. В диссертации раскрыта сущность экологической безопасности городов с учетом свойств и характеристик города как объекта правового обеспечения экологической безопасности; введены в научный оборот дефиниции понятий, относящихся к предмету исследования; предложена оригинальная классификация городов как объектов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности и предложены классификация и виды источников экологической опасности в городах; сформулированы положения, уточняющие правовой механизм учета экологических факторов и требований при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения экологической безопасности городов.

Практические рекомендации могут быть использованы законодательными, правоприменительными и правоохранительными органами для решения выявленных проблем в сфере функционирования экологически безопасных городов, а также в процессе разработки законопроектов по внесению изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Сформулированные предложения могут использоваться для дальнейших научных исследований теории экологической безопасности и в процессе преподавания дисциплин «Экологическое право», «Градостроительное право».

Степень достоверности результатов диссертации обеспечена непротиворечивыми научными положениями, взятыми за основу, логикой исследования, комплексным подходом, применением общих и специальных

методов научного познания, выбор которых обусловлен поставленными целью и задачами исследования.

Апробация результатов диссертационной работы

Основные положения и результаты работы апробировались посредством:

- обсуждения на кафедре земельного и экологического права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;
- участия в международных и всероссийских конференциях: 3.0. Международной научно-практической конференции «Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций» (г. Саратов, 15 сентября 2022 г.); XXIV Национальной научной конференции с международным участием «Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров» (г. Таганрог, 21–22 апреля 2023 г.); XXVI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-26) (г. Москва, 15–16 мая 2023 г.); совместной XXIV Международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (г. Москва, 23 ноября 2023 г.); XXVII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-27) (г. Москва, 21 мая 2024 г.); XXVIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-28) (г. Москва, 13 мая 2025 г.)
- изложения научных результатов по теме диссертационного исследования в сборниках научных трудов и периодических изданиях, включая издания, рекомендованные Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ. Основные положения диссертационного исследования отражены в одиннадцати научных статьях, пять из которых

опубликованы в российских рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Структура диссертации обусловлена поставленными целью, задачами и логикой изложения. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка используемых источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ

1.1. Сущность экологической безопасности как правовой категории

Необходимость исследования проблем обеспечения экологической безопасности в настоящее время обусловлена рядом причин.

Во-первых, это связано с объективизацией экологических рисков, потенциально способных причинить вред окружающей среде. При этом вопрос о степени риска представляется не столь значимым, поскольку статистические данные о состоянии окружающей среды свидетельствуют о том, что даже низкая степень риска наступления негативных последствий от хозяйственной деятельности или чрезвычайных ситуаций природного характера не гарантирует успешной работы системы обеспечения экологической безопасности. Важным становится вопрос о возможности наступления вреда, к чему должны быть готовы все органы государственной власти, обеспечивающие экологическую безопасность.

Во-вторых, проблема обеспечения экологической безопасности относительно недавно стала самостоятельным предметом научных исследований. Так, только в 1970-х и 1980-х гг. наметился рост экологического сознания, нашедший отражение в научных исследованиях, а понимание серьезности экологических проблем позволяет относить их к проблемам безопасности. Кроме того, только в 1970-х гг. начали проводиться международные конференции, посвященные экологическим проблемам, то есть вопросы экологического развития стали значимыми не только в государственном, но и международном масштабе, что потребовало поиска решения экологических проблем с участием международного сообщества. В 1987 г. в докладе «Наше общее будущее» получил закрепление термин «экологическая безопасность»¹. Именно в этот период на

¹ Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / пер. с англ.; под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета; предисл. Г.Х. Брундтланд. М.: Прогресс, 1989.

национальном уровне начинается активная научная дискуссия о понимании экологической безопасности в рамках науки экологического права¹.

В-третьих, что касается источников ряда проблем неэкологического характера (экономических, миграционных, политических и др.), то произошло относительно быстрое смещение фокуса с внутренних причин на причины экологические. Так, в качестве источников некоторых военных конфликтов стали рассматриваться не политические и экономические проблемы, а экологические катастрофы. Это, в свою очередь, привело к расширению концепций безопасности в целом и экологической безопасности в частности. Внимание научного сообщества стало обращаться к идее о том, что любая возникающая угроза окружающей среде может и должна трактоваться как потенциальная причина незащищенности, то есть «потенциальная угроза национальной безопасности

¹ См.: Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // *Lex russica*. 2016. № 6 (115). С. 170–183; Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит). М.: Анкил, 1998; Байдаков С.Л. Становление и направления развития правовых основ обеспечения экологической безопасности // *Научные труды МНЭПУ. Серия: Юриспруденция*. Вып. 7. 2001. С. 117–127; Бекашев К.А., Трофимов В.Н. Военная и экологическая безопасность. Международное право и сила // *Московский журнал международного права*. 1992. № 3. С. 165–169; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // *Журнал российского права*. 2001. № 12. С. 53–54; Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // *Lex russica*. 2014. № 5. С. 543–555; Гостева С.Р. Экологическая безопасность России и устойчивое развитие // *Вестник Тамб. гос. тех. ун-та*. 2010. Т. 16, № 3. С. 704–718; Анисимов А.П. Современные правовые проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегород. акад. МВД России*. 2017. № 3 (39). С. 41–46; Белокрылова Е.А. О некоторых особенностях международно-правовых проблем в области обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право*. 2011. № 3. С. 87–92; *Ее же*. О некоторых правовых проблемах обеспечения экологической безопасности нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право*. 2012. № 4. С. 83–87; *Ее же*. О некоторых методологических аспектах сравнительного правоведения (компаративистики) при определении правовых особенностей обеспечения экологической безопасности деятельности, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и их продуктов в Российской Федерации // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право*. 2014. № 1. С. 137–140; Белокрылова Е.А., Кологерманская Е.М. Сравнительно-правовой анализ отношений в области обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий и их продуктов в Российской Федерации и Дании // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право*. 2015. № 3. С. 90–98; Белокрылова Е.А. О некоторых правовых проблемах обеспечения экологической безопасности отдельных критических технологий в Российской Федерации и зарубежных странах (на примере нанотехнологий и их продуктов) // *Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право*. 2023. Т. 33, № 1. С. 187–194.

была положена в основу ряда научных трудов, доказывающих тезис, что дестабилизация состояния окружающей среды является угрозой безопасности»¹.

В-четвертых, до настоящего времени не утихают дискуссии относительно значения и места экологической безопасности в общей системе безопасности государства и в системе охраны окружающей среды. Анализ содержания этого понятия уделяется все больше внимания в зарубежной и отечественной научной литературе². Осознание причинно-следственной связи между изменением окружающей среды и безопасностью человечества стало стимулом к проведению комплексных научных исследований, посвященных вопросам экологической безопасности. Однако даже научные дискуссии последних лет, связанные с изучением связей между глобальным потеплением и безопасностью, не позволили сформировать единое и законченное представление о сущности этой категории, а лишь расширили границы изучения.

Для наиболее полного и четкого понимания внутреннего содержания категории «экологическая безопасность» необходимо разобрать ряд формирующих его концептуальных элементов, таких как природа безопасности и экологической безопасности, объект экологической безопасности, а также средства обеспечения экологической безопасности.

В связи с тем, что категории «безопасность» и «экологическая безопасность», как подчеркивалось выше, исследовались многими учеными, в настоящем параграфе ставится цель проанализировать не все разработанные определения, а привести только те из них, которые содержали новые, отличные от других и от законодательного определения, признаки, и те, которые разрабатывались в тот исторический период, когда теория безопасности только обретала свою научную состоятельность именно в правовом поле.

¹ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. М.: Юстицинформ, 2022.

² См.: Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. С. 11; Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий / отв. ред. Ю.Г. Шпаковский, Н.О. Ведышева, О.А. Зиновьева. М.: Проспект, 2022. С. 15.

Задолго до нормативно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности в Энциклопедии права Е.Н. Трубецкого содержалось определение безопасности как такого состояния «защищенности жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз различного характера, которое предполагает установление политической, экономической и социальной стабильности в государстве, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, а также развитие международного сотрудничества на основе партнерства»¹.

Затем долгое время, практически до второй половины 1980-х гг., категория безопасности не становилась предметом глубокого научного правового исследования. После экологической катастрофы, связанной с аварией на Чернобыльской АЭС, вопросы безопасности стали активно обсуждаться как на государственном, управленческом, так и на научном уровне².

В принятом в 1992 г. Законе РФ «О безопасности» было закреплено легальное определение безопасности, под которой понималось «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»³. Указанное определение имело свои достоинства: было емким и легально закрепляло объекты безопасности. Однако оно не было лишено недостатков, например не содержало перечня средств достижения необходимого уровня безопасности и критериев, на основе которых можно было бы утверждать о наличии либо отсутствии состояния безопасности, что является нелогичным, учитывая тот факт, что в контексте этого же определения безопасность понимается как состояние со всеми вытекающими признаками данной категории. Кроме того, в законодательной дефиниции отсутствовали характеристики, указывающие на содержание и цель обеспечения безопасности, притом что они были разработаны и предложены еще Е.Н. Трубецким в 1908 г.

¹ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. М.: Товарищество скоропечатни А.А. Левенсон, 1908. С. 127.

² См.: Ирошников Д.В. Безопасность как правовая категория: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 129.

³ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26 августа 2008 г.) // Российская газета. 1992. 6 мая; СЗ РФ. 2008. № 26, ст. 3022.

Вместе с тем нельзя отнести к недостатку то, что указанное определение не раскрывало сущности таких категорий, как, например, «жизненно важные интересы личности, общества и государства», «внутренние угрозы» и «внешние угрозы», что позволяет ему оставаться актуальным и в настоящее время за счет научного и практического толкования нераскрытых в различные отрезки истории категорий¹.

В этот же период в литературе началось научное осмысление данной категории, так как принимать за аксиому законодательное определение многие не стали по причине его явных недочетов.

Так, С.В. Степашиным в определении, в отличие от законодательного, уточнялся объект безопасности – «общественные отношения», однако источники опасностей связывались с внутренними и внешними противоречиями, что, как представляется, не добавляет ясности в понимание сущности рассматриваемой категории².

Следует подчеркнуть, что дефиницию понятия «безопасность» пытались выработать представители не только правовой науки, но и, как отмечалось ранее, иных наук. Так, учеными-социологами и политологами безопасность также определялась через состояние защищенности: под безопасностью понималось «состояние надежной защищенности жизненно важных интересов и коренных основ существования личности, общества и государства, а также мирового сообщества от внутренних и внешних угроз»³; как состояние, «предполагающее установление политической, экономической и социальной стабильности в государстве, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, развитие международного сотрудничества на основе партнерства»⁴; и как

¹ См.: Сафарян Я.Г. Право на благоприятную окружающую среду как объект обеспечения экологической безопасности городов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 231–237.

² Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1994. С. 10–11.

³ Политическая энциклопедия: в 2 т. / рук. науч. проекта Г.Ю. Семигин. М.: Мысль, 1999. Т. 1. С. 104.

⁴ Социологическая энциклопедия: в 2 т. / рук. науч. проекта Г.Ю. Семигин. М.: Мысль, 2003. Т. 1. С. 83.

«состояние, явные и латентные тенденции развития и условия жизнедеятельности социума», его структур и институтов, при которых «обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование»¹. В основе этого подхода лежит такой вектор определения безопасности, при котором безопасность определяется не отсутствием опасностей, а способностью государственных и общественных структур адекватно отслеживать тенденции, в том числе опасные, и реагировать на новые вызовы и риски, которые несут в себе потенциальный риск нарушить стабильность и замедлить развитие социума в целом.

Указанный подход раскрывает феномен безопасности в качестве системы гарантий, обеспечивающих устойчивое развитие всего общества и отдельных сфер в результате эффективной деятельности соответствующих структур. Кроме того, подход не основан на нереалистичном, идеальном представлении о достижении состояния без опасностей в силу недостижимости такого состояния.

По мнению Т.А. Мартиросяна, под безопасностью следует понимать «многогранное понятие, охватывающее, во-первых, наличие и взаимодействие внешних факторов, условий, минимально необходимых для благополучного существования и прогрессивного развития объекта безопасности, сохранения целостности, восстановления жизнедеятельности и работоспособности при возникновении опасностей и угроз и, во-вторых, совокупность отдельных свойств самого объекта, отражающих его способность активно функционировать в обозначенных выше условиях, а также сохранять собственную целостность и восстанавливать жизнедеятельность и работоспособность при реализации опасностей и угроз»².

Такое определение представляет научный интерес по той причине, что автор четко разграничивает внешние факторы, степень влияния на которые

¹ Безопасность Евразии – 2002: энциклопедический словарь-ежегодник / В.Н. Кузнецов. М.: Книга и бизнес, 2003. С. 49.

² *Мартиросян Т.А.* К вопросу о содержании понятия «безопасность» // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. № 2. С. 362.

минимальна, однако имеется четко выраженная зависимость от них. Вместе с тем отдельное внимание уделяется внутренним факторам, прежде всего свойствам объекта, главным из которых определяется именно способность гибко реагировать на опасности и угрозы в целях сохранения и восстановления жизнедеятельности и работоспособности. То есть объект находится в условиях, в которых отсутствие угроз является неисполнимым условием существования, соответственно, первостепенным и самым важным для существования свойством объекта выступает гибкое реагирование на все новые угрозы и риски.

Необходимо отметить, что экологическая безопасность терминологически встроена в правовую систему и законодательную базу, не являясь при этом узкоотраслевым эколого-правовым термином.

Во-первых, термин «экологическая безопасность» относится к конституционным терминам. В соответствии с п. «д» ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Как подчеркивает М.М. Бринчук, «в Конституции РФ экологическая безопасность выделена как самостоятельная правовая категория, отличная от природопользования и охраны окружающей среды»¹.

Во-вторых, экологическая безопасность РФ является составной частью национальной безопасности². Более того, экологическая безопасность признана одной из главных составляющих национальной безопасности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³. Поэтому понимание категории экологической безопасности должно соответствовать пониманию категории безопасности в общеправовом смысле.

¹ Бринчук М.М. Социальное государство: обеспечение экологической и продовольственной безопасности // Экологическое право. 2023. № 3. С. 2–6.

² См.: Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

³ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351.

Официальные определения понятия безопасности закреплялись в стратегических документах¹, отличаются они незначительно, главным образом объектами: например, в последнем Указе Президента РФ объектами признаются не личность, общество и государство, а национальные интересы России.

Принимая во внимание приведенные определения и подходы к выявлению в них основных признаков рассматриваемого понятия, представляется возможным выделить ряд важных особенностей, отражающих сущностную характеристику категории «безопасность», имеющей отношение в последующем к исследованию особенностей экологической безопасности городов.

1. Сущность безопасности заключается в состоянии.

Бесспорным является понимание состояния безопасности как состояния «без опасности», то есть такого состояния, при котором опасность минимизирована или отсутствует. Вместе с тем следует согласиться с мнением Г.И. Авциновой о том, что «данная теоретическая конструкция не реалистична»². Действительно, в объективной реальности любая деятельность связана с угрозами, опасностями и рисками. Более того, включение в определения такого термина, как угроза, предполагает, что не может объективно существовать состояния *без опасности* или *отсутствия опасности*, а значит, верным представляется подход законодателя и ученых, определяющих суть безопасности через состояние защищенности от различных угроз.

Термин «состояние» подразумевает под собой наличие такого множества взаимозависимых параметров объекта, воздействие на которые может повлиять на устойчивость этого состояния. Следовательно, достижение подобного состояния возможно посредством регулирующего воздействия на различные параметры объекта, а его поддержание связано с анализом всех взаимозависимых критериев.

¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 1 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444; 2014. № 27, ст. 3754; Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212; Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Авцинова Г.И. Общественная безопасность в современной России: понятие и политика обеспечения // Россия: тенденции и перспективы развития. 2016. № 11-3. С. 115.

При этом негативное воздействие на один из параметров способно оказать негативное влияние на всю систему параметров объекта.

Единственным критерием состояния безопасности является защищенность объекта, однако наличие нескольких объектов, а также множество параметров каждого из объектов формируют такое важное качество состояния безопасности, как гибкость средств позитивного и негативного воздействия на данное состояние. В то же время гибкость состояния не позволяет выработать четкую методику его создания и поддержания.

Говоря о состоянии «без опасности», стоит отметить, что термин «экологическая опасность» упоминается в отдельных нормативных правовых актах. Например, принцип презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности содержится в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе»¹ и в абз. «ж» п. 8 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года², но определения этому термину на законодательном уровне до сих пор не дано.

Рассуждая о правовой сущности экологической безопасности, Ю.А. Каспрова определяет экологическую опасность через «состояние» – как «состояние окружающей среды, сложившееся на определенной территории, угрожающее здоровью и иным жизненно важным интересам человека и характеризующееся негативными воздействиями антропогенных процессов и природных явлений (факторов), а также потенциальной возможностью воздействия таких факторов в будущем»³. Однако в связи с отсутствием законодательного определения экологической опасности и перечня подобных опасностей, то есть в связи с их неопределенностью, как справедливо

¹ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4556; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4928.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/15177> (дата обращения: 19.12.2024).

³ Каспрова Ю.А. Экологическая опасность: вопросы правовой сущности // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 15.

подчеркивают Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский, «возникает и неопределенность выявления, оценки, показателей»¹ состояния опасности. Одно очевидно: экологическая опасность тесно связана с экологической безопасностью, так как объявление концепции экологической безопасности означает стремление к миру «без экологической опасности».

2. Объектами безопасности являются жизненно важные интересы государства, общества и личности.

В Законе РФ 1992 г. «О безопасности» закреплялось определение не только безопасности, но и такой значимой категории, как «жизненно важные интересы». Значимость ее обусловлена прежде всего тем, что легальное определение безопасности в качестве объекта безопасности содержало именно «жизненно важные интересы личности, общества и государства», под которыми понималась «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства»². Применительно к личности к таковым следует относить ее права и свободы, к обществу – его материальные и духовные ценности, а к государству – его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность³.

3. На состояние защищенности могут оказывать влияние как внешние, так и внутренние угрозы.

Под угрозой безопасности в широком смысле понимается потенциальное нарушение установленной законодательством системы безопасности государства и общества. При этом, как отмечал В.Н. Конин, «угроза общественной безопасности должна быть реальной, т.е. ее вредоносное воздействие может

¹ Шпаковский Ю.Г., Жаворонкова Н.Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 182.

² Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26 июня 2008 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 769.

³ См.: Сафарян Я.Г. Город как объект экологической безопасности // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров: сб. матер. юбил. XXIV Нац. науч. конф. с междунар. уч. (Таганрог, 21–22 апреля 2023 г.). Таганрог, 2023. С. 448.

осуществляться на любом отрезке времени»¹. Применяя такой подход к определению угрозы безопасности, можно сформулировать значение понятия угрозы экологической безопасности как «имеющее реальную возможность к реализации в любой период времени потенциальное нарушение состояния экологической безопасности». Нарушение состояния экологической безопасности влечет причинение экологического ущерба, «который является, по сути, компромиссом, сознательным выбором государств в погоне за высокими темпами экономического роста, развитием промышленности в конкурентной среде в мировом масштабе»².

В действовавшем до 2010 г. Законе РФ «О безопасности» содержалось следующее определение угрозы безопасности: это «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства».

Названная дефиниция раскрывалась через три термина³: «условие» – то, от чего зависит нечто другое⁴; «фактор» – причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельные его черты⁵; «опасность» – способность причинить какой-либо вред, несчастье; возможность чего-либо опасного, какого-нибудь несчастья, вреда⁶.

Характер угроз может быть различным. Указанный признак органично дополняет подход, при котором безопасность выступает в качестве состояния, поскольку возможность факторов как внешнего, так и внутреннего характера

¹ Конин В.Н. Общественная безопасность как социально-правовое явление // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 42.

² Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практ. пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук [и др.]; отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: ИНФРА-М: Ин-т законод.-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2017. С. 17.

³ См.: Пятилетов В.В. «Безопасность», «Угроза безопасности», «Чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий // Вестник Саратов. гос. аграр. ун-та. 2009. № 1. С. 203.

⁴ См.: Ильичев Л.Ф. Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1983. С. 707.

⁵ См.: Прохоров А.М. Большой энциклопедический словарь: в 2 т. М.: Сов. энциклопедия, 1998. Т. 2. С. 1263.

⁶ См.: Ковтун Л.С. Словарь современного русского литературного языка. М.: Изд-во АН СССР, 1959. Т. 8. С. 882.

оказывать влияние на устойчивость является отличительной особенностью такой категории, как «состояние». Данная характеристика также позволяет отразить гибкость методов позитивного и негативного воздействия на состояние, так как возможность и внешних, и внутренних факторов оказывать негативное влияние, создавая угрозы различного характера, предопределяет возможность широкого и разнообразного воздействия на такое состояние за счет использования комбинаций методов и средств, ранее не использованных.

Представленная характеристика особенно важна в контексте осознания того факта, что ответом на комбинации методов и средств негативного воздействия всегда будут комбинации и средства позитивного воздействия, даже те, которые ранее не использовались, так как гибкость состояния предопределяет возможность одного метода и средства оказывать влияние на целый ряд критериев постоянно изменяющейся материи состояния.

Экологические угрозы подразделяются на внешние и внутренние, также определяются факторы, с которыми связано возникновение угроз. К ним, в частности, относят: расхищение национальных богатств Российской Федерации, массовый вывоз стратегически важных сырьевых ресурсов, аварии, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом и т.д.¹

Анализ факторов позволяет отметить, что они определяются как уже завершенные тенденции, приведшие к возникновению рисков, к которым относят, например: рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов на планете, возможные изменения климата и истощение озонового слоя земли, глобальное нарушение санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических стандартов питьевой воды, увеличение стратегического риска исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов. Такие угрозы носят вероятностный характер, известны причины их появления, потенциально можно рассчитать направления негативного воздействия и выявить объекты, которым может быть причинен вред при их реализации.

¹ См.: Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Однако для реализации угрозы недостаточно определения факторов, так как необходимы «носители» угроз – источники, накапливающие в себе или позволяющие накапливать вовне факторы потенциального нарушения состояния безопасности, в частности экологической безопасности. «Носители» создаются или существуют в условиях и при воздействии факторов, то есть создается ситуация: факторы угроз, создавшие условия для реализации угроз – «носители», созданные или существующие в таких условиях и накапливающие потенциал для реализации угрозы – угроза, потенциально нарушающая состояние безопасности. Указанные «носители» можно назвать источниками экологической опасности.

Стоит подчеркнуть, что так же, как отсутствует определение экологической опасности, отсутствует и определение источника экологической опасности, в то время как в целях обеспечения экологической безопасности необходимо не только определение источников опасности, но и составление их перечня для уточнения требований к таким источникам.

Теория безопасности содержит стандартные определения: «источник опасности – ограниченный в некоторой области пространства процесс, деятельность или состояние определенного объема окружающей человека среды, способные привести к реализации опасности и возникновению в окружающей среде негативных воздействий на людей, объекты техносферы и природную среду»¹; «источник повышенной опасности – техногенный объект, человеческий фактор или природный процесс, создающие угрозы жизни и здоровью людей, гибели животного и растительного мира, разрушения объектов техносферы и поражения природной среды»².

Изложенное позволяет определить основные признаки и сформулировать понятие источника экологической опасности.

¹ Источник опасности. Термины МЧС России // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/410> (дата обращения: 01.11.2024).

² Источник повышенной опасности // Энциклопедический словарь к энциклопедии «Гражданская защита». М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015.

Во-первых, источник опасности может выражаться в различных формах. В юридической науке представлено несколько теорий определения формы источника опасности.

Согласно одной из них, источником опасности является объект как «предмет материального мира, обладающий определенными количественными и качественными характеристиками»¹ (теория объекта). Так, по мнению А.А. Собчак, «источник повышенной опасности – это сложные материальные объекты, повышенная вредоносность которых проявляется в независимости их свойств от человека, что вызывает неподконтрольность ему в достаточно полном объеме самого процесса деятельности, а это создает опасность случайного причинения вреда и влияет на объем и характер причинения»².

Согласно другой теории, источником опасности выступает именно деятельность, процесс (теория деятельности). По мнению представителей такого подхода, «вещь сама по себе не опасна... вредоносность относится не к вещи как таковой, а к деятельности, к системе действий»³, «источники повышенной опасности признаются таковыми лишь при использовании их человеком, т.е. при осуществлении деятельности, которая в силу этого становится повышенно опасной для окружающих»⁴. Указанный подход находит свое отражение в судебной практике. Например, в соответствии с п. 18 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» источником повышенной опасности следует признать «любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со

¹ Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М.: Юрид. лит., 1966. С. 33.

² Собчак А.А. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда действием источника повышенной опасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1964. С. 8.

³ Шуйский Р.Р., Шуйская С.И. Источник повышенной опасности: понятие, признаки, виды // Вестник Федер. арбитражного суда Зап.-Сиб. округа. 2004. № 3. Доступ из Справ.-правовой системы «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/4007545> (дата обращения: 01.01.2024).

⁴ Смирнов В., Собчак А. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1988. № 18. С. 23.

стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами»¹.

По мнению представителей третьей теории, определение источника включает в себя как деятельность, так и процесс. Как отмечает А.П. Сергеев, «не может быть повышенно опасной для окружающих деятельность вне связи с особым материальным объектом, равно как не может быть таких материальных объектов, которые признавались бы источниками повышенной опасности вне связанной с ними деятельности человека»².

Признавая справедливость приведенного вывода, для определения понятия источника экологической опасности предлагается исходить из следующего: существует два объекта правового регулирования: 1) деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда природной среде, и 2) объект, связанный с осуществлением указанной деятельности.

Такой подход был закреплен в ст. 88 утратившего силу Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», согласно которой «предприятия, учреждения, организации, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, обязаны возместить причиненный ими вред окружающей природной среде и здоровью человека»³. То есть источником вреда окружающей природной среде и здоровью человека (источником экологической опасности) признавались объекты (предприятия, учреждения, организации), деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.

² Цит. по: *Долинская В.В.* Источники повышенной опасности // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 9. С. 51.

³ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1992. № 10, ст. 457 (утратил силу).

Представленный вывод подтверждался и постановлением Пленума ВАС РФ от 21 октября 1993 г. № 22: «...к источникам повышенной опасности могут быть отнесены: промышленные предприятия, производящие выбросы токсичных и других вредных веществ в природную среду, сельскохозяйственные и лесные предприятия, использующие для обработки полей и лесов химические вещества, транспортные средства и т.п.»¹.

Таким образом, не любой объект может выступать источником опасности, а только тот, деятельность которого связана с воздействием на окружающую среду. В городах к ним относятся объекты транспорта, связи, энергетики, коммунального назначения и др. В отдельных случаях источником экологической опасности может быть признан процесс (производство).

В соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» для производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, а также с учетом предусматриваемых мер по уменьшению их неблагоприятного влияния на среду обитания и здоровье человека установлены санитарно-защитные зоны. Классификация таких источников проведена в зависимости «от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду загрязняющих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов»². Например, к классу II относятся производства свеклосахарные; к классу III – мясоперерабатывающие, консервные производства; к классу IV – производство пищевого спирта и столового уксуса.

Во-вторых, свойство источника как «носителя» опасности заключается в том, что он создает потенциальную опасность, повышенную вероятность

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» (в ред. от 10 апреля 2000 г.) // Вестник ВАС РФ. 1994. № 3 (утратил силу).

² Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов"» (в ред. от 15 ноября 2024 г.) // Российская газета. 2008. 9 февр.

реализации экологических угроз, в результате чего может быть причинен вред человеку и окружающей среде. В.М. Болдинов выделяет в качестве признака источника повышенной опасности высокую вероятность причинения вреда окружающим¹.

В-третьих, имеет место сложность или даже невозможность осуществления достаточного контроля в отношении источника опасности, вызванные свойствами этого источника. «Опасность того или иного объекта определяется через возможность регулирования человеком степени реализации полезных свойств предмета относительно его воздействия на третьих лиц и окружающую среду в целом»². Как верно отмечает А.В. Кодолова, «объекты материального мира, которые по своим свойствам несут вредоносную энергию, а ее количественные параметры находятся на уровне, подконтрольном человеку, не могут являться элементом источника повышенной опасности, поскольку в данном случае пришлось бы признать в качестве таковых практически все потенциально опасные объекты»³.

Экологическое законодательство оперирует терминами, обозначающими объекты, которые можно отнести к источникам экологической опасности. Это объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду. Классификация указанных объектов содержится в ст. 4.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В зависимости от уровня такого воздействия объекты подразделяются на четыре категории: «объекты I категории, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий; объекты II категории, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду; объекты III категории,

¹ См.: Болдинов В.М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 20.

² Топоров Н. Источник повышенной опасности // Рабочий суд. 1926. № 19. Цит. по: Цветкова Е.С. Виды источников повышенной опасности в аспекте развития новых технологий // Вопросы российской юстиции. 2019. № 1. С. 386.

³ Кодолова А.В. Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты // СПС «КонсультантПлюс».

оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду; объекты IV категории, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду»¹.

В основе категорирования объектов использованы критерии, среди которых: уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство); уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления.

В соответствии с Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) к объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, относятся объекты, размещаемые в городе, например: «к объектам I категории относятся объекты по обеспечению электрической энергией, газом и паром с использованием оборудования с установленной электрической мощностью; объекты по производству установленной продукции (неметаллической минеральной, химической продукции); к объектам II категории относятся объекты по обеспечению электрической энергией, газом и паром с использованием оборудования (с установленной электрической мощностью и др.; к объектам III категории относятся объекты, на которых осуществляется хозяйственная деятельность с использованием водных объектов; деятельность по строительству объектов капитального строительства продолжительностью более шести месяцев»².

Учитывая потенциальную возможность нанесения ущерба природной среде и принимая во внимание критерии опасности, в соответствии с которыми объекты подразделяются на категории, можно заключить, что указанные объекты являются источниками повышенной экологической опасности.

¹ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4992.

² См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (в ред. от 18 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2021. № 2, ч. 2, ст. 447; 2024. № 52, ст. 8352.

Помимо стационарных объектов (зданий, строений, сооружений) – источников негативного воздействия на окружающую среду, производств (процессов), в законодательстве выделяются передвижные источники, определяющиеся как «транспортные средства, двигатель которых при работе является источником выброса загрязняющих веществ»¹.

Основываясь на анализе угроз экологической безопасности, рисков экологической безопасности как условий для реализации угроз, а также представленной логике определения источников экологической опасности как носителей угроз экологической безопасности, можно предложить следующее определение источника экологической опасности.

Источник экологической опасности – это объект или процесс, связанный с воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, способный вызвать негативные изменения окружающей среды, угрожающий жизненно важным интересам человека, общества, государства.

В зависимости от специфики проявления экологической опасности источниками экологической опасности являются: 1) объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения), в пределах которых осуществляется деятельность, связанная с негативным воздействием на окружающую среду; 2) промышленные процессы (производства); 3) передвижные источники негативного воздействия на окружающую среду (транспорт).

В качестве одного из критериев категорирования объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, взят критерий «уровни как воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности, так и негативности (токсичности) самих загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ»². Указанный критерий является критерием уровня опасности перечисленных объектов.

¹ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2222; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4928.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (в ред. от 28 февраля 2024 г.) // СЗ РФ. 2021. № 28, ч. 1, ст. 5526; 2024. № 10, ст. 1406.

Правовое значение классификации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, заключается в определении различных мер, направленных на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности:

хозяйствующие субъекты, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность только на объектах I, II и III категорий, «обязаны осуществлять производственный экологический контроль»¹;

на объектах I категории стационарные источники выбросов и сбросов загрязняющих веществ «должны быть оснащены системами автоматического контроля на основании программы создания системы автоматического контроля»²;

в случае невозможности соблюдения установленных нормативов на объектах II и III категорий (за исключением объектов II категории, в отношении которых получено комплексное экологическое разрешение), «на период поэтапного достижения нормативов разрабатывается и утверждается план мероприятий по охране окружающей среды»³;

государственный экологический контроль осуществляется «в отношении производственных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, I категории; объектов II категории, на которые выдано комплексное экологическое разрешение; объектов I и II категорий, для которых установлены квоты выбросов в соответствии с Федеральным законом «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»»⁴;

программа проверок в ходе осуществления государственного экологического контроля в отношении квотируемых объектов составляется с учетом категории объектов и включает: «для объектов I категории – не более

¹ См.: п. 2 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

² См.: п. 9 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

³ См.: ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)».

шести контрольных (надзорных) мероприятий; для объектов II категории – не более пяти контрольных (надзорных) мероприятий»¹;

плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся в отношении контролируемых лиц, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах контроля, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам IV категории.

Кроме того, дифференцированно устанавливается ответственность за негативное воздействие на окружающую среду. Так, нарушение правил охраны атмосферного воздуха, «связанное с выбросами из стационарных источников, выражающееся: 1) в выбросе вредных веществ в атмосферный воздух или вредном физическом воздействии на него без специального разрешения; 2) в нарушении условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него, влечет по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ наложение административного штрафа на юридических лиц – от ста восьмидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток и по ч. 2 ст. 8.21 КоАП РФ наложение административного штрафа на юридических лиц – от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей»².

Нарушение правил охраны атмосферного воздуха, связанное с деятельностью передвижных источников негативного воздействия, выражающееся в эксплуатации механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере пятисот рублей (ст. 8.23 КоАП РФ).

Таким образом, в законодательстве отражен дифференцированный подход к правовому регулированию источников экологической опасности – объектов,

¹ См.: Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8500.

оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, что связано с различным уровнем экологической опасности этих объектов.

Изложенное дает возможность объединить эти объекты в группы:

1) источники повышенной экологической опасности (объекты, соответствующие I–III категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду), являющиеся объектами государственного экологического контроля, за нарушения требований экологического законодательства на которых наступает повышенная юридическая ответственность;

2) иные источники экологической опасности (транспорт или объекты, соответствующие IV категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду).

4. Для создания и поддержания состояния защищенности требуется проведение ряда внутренних и внешних мероприятий: установление стабильности в государстве, формирование состояния законности и поддержание правопорядка, а также развитие международного сотрудничества на основе активного партнерского взаимодействия.

Таким образом, для достижения безопасности необходимо проведение целого комплекса взаимосвязанных мер внутри государства и за его пределами. При этом важно оказывать влияние на экологическое правосознание. Вместе с тем указанная особенность не противоречит и даже органично дополняет такое свойство категории «безопасность», как то, что она является состоянием.

Так, любое состояние не может постоянно обеспечиваться и поддерживаться одним и тем же комплексом мер. Соответственно, указание в определении конкретных мер обеспечения и поддержания состояния защищенности – безопасности – полностью противоречило бы самой природе безопасности и не позволяло бы использовать такое определение по прошествии времени ввиду утраты актуальности данных мер. В основе этой особенности лежит определение не конкретных мер, а ключевых направлений, на которые

можно воздействовать все более актуальными мерами, при этом сами направления останутся неизменными.

Анализ характерных особенностей категории «безопасность» позволяет определить ее природу, объекты и спроецировать их на категорию «экологическая безопасность», которая выступает подкатегорией безопасности¹.

Законодательное определение экологической безопасности содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: под ней понимается «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Данное определение имеет ряд достоинств и недостатков. Так, экологическая безопасность понимается прежде всего как состояние, со всеми особенностями и признаками, присущими обозначенной категории. В то же время законодатель не раскрывает критерии, на основе которых можно утверждать о наличии либо об отсутствии такого состояния, то есть отсутствует элемент, посредством которого можно разграничить категории «безопасность» и «опасность».

Вместе с тем в чистом виде не существует ни «экологической безопасности», ни «экологической опасности», так как указанные категории являются относительными и формируются исходя из объективной действительности. Кроме того, они изменяются в связи с новыми знаниями, обстоятельствами и подходами, формирующими новую объективную действительность и, соответственно, предлагающими новые критерии и отношение общества к рассматриваемым категориям.

Таким образом, складывается двойственная ситуация: без установления критериев экологической безопасности сложно установить такое состояние, а также степень его отклонения или приближения к экологической опасности, поскольку в чистом виде названные состояния не существуют. При этом

¹ См.: *Кравченко Н.А.* Экологическая безопасность: проблемы правовой интерпретации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. 2020. № 1. С. 453.

законодательно закрепить подобные критерии представляется нецелесообразным, учитывая тот факт, что в основе определения понятия «экологическая безопасность» лежит подход, согласно которому она понимается как состояние – относительное и зависящее от объективной действительности, которая имеет свойство меняться с течением времени. Поскольку критерии будут постоянно меняться, закреплять их в отраслевом законодательстве не рационально.

В науке экологического права существуют многочисленные доктринальные определения понятия «экологическая безопасность». Внимания заслуживает тот факт, что данные определения были даны в различные периоды развития эколого-правовой науки, поэтому в них отсутствует единый подход к пониманию сущности и правовой природы экологической безопасности¹.

В авторских определениях прослеживается четкое разделение подходов к пониманию сущности категории экологической безопасности через состояние защищенности², а также через систему мер или форму деятельности³. Так, при определении сущности анализируемой категории авторы обращают внимание на активную и пассивную ее стороны, например А.К. Голиченков.

В.В. Петров отходит от модели прямого и обязательного указания на два самостоятельных объекта – «природную среду» и «жизненно важные интересы человека», акцентируя внимание на последних⁴. Положительно следует оценить то, что автор дает научную трактовку жизненно важных интересов человека, так как указанное понятие не раскрыто в отраслевом законодательстве,

¹ См.: Сафарян Я.Г. Право на благоприятную окружающую среду как объект обеспечения экологической безопасности городов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 233.

² См.: Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М. и др. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О.Л. Дубовик // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/55009986/>; Петров В.В. Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к Закону России. М.: Высшая школа, 1993. С. 214; Реймерс Н.Ф. Экология: теория, законы, правила, принципы и гипотезы. М.: Россия молодая, 1994. С. 156; Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Nomothetika: Философия. Социология. Право. 2015. № 2 (199).

³ См.: Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48; Его же. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Государство и право. 2022. № 2. С. 228.

⁴ Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: Бек, 1995. С. 545.

следовательно, именно его определение является необходимым компонентом научного понимания категории «экологическая безопасность». Кроме того, ученый связывает обеспеченность экологических интересов человека и основных экологических прав, в частности права на благоприятную окружающую среду, гарантированность которого как раз достигается путем ее охраны. Соответственно, представляется непротиворечивым отсутствие указания в определении на природную среду как на самостоятельный объект.

Д.С. Велиева легальное определение дополняет значимой компонентой – «гарантированность экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»¹, отделяющей жизненно важные интересы личности от правовых интересов, выражающихся в гарантированности системы экологических прав и интересов граждан.

А.К. Голиченков подробно и дифференцированно раскрывает интересы, права и ценности различных субъектов: граждан, общества, государства, субъектов предпринимательской деятельности, показана связь вредного воздействия окружающей среды и антропогенного воздействия на нее как источника экологической опасности².

Таким образом, можно констатировать, что единого подхода к доктринальной трактовке понятия экологической безопасности, в связи с недостатками законодательного определения, в эколого-правовой науке не сформировалось. Отсутствие единства связано как с разными подходами к определению сущности безопасности, так и с различным толкованием тех объектов, которые указаны в легальном определении.

В качестве объектов экологической безопасности Федеральным законом «Об охране окружающей среды» определены природная среда и жизненно важные интересы человека. Под природной средой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

¹ Велиева Д.С. Понятие экологической безопасности и проблемы его формализации в российском законодательстве // Вестник Поволж. акад. гос. службы. 2009. № 1. С. 89.

² Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 366.

При этом каждый из трех элементов раскрывается отраслевым законодательством. Так, природная среда – это совокупность: «компонентов природной среды; природных объектов; природно-антропогенных объектов»¹.

Как отмечалось ранее, термин «жизненно важные интересы человека» не имеет легальной дефиниции. Выражая согласие с мнением Д.В. Ирошникова о том, что «объект безопасности и жизненно важный интерес соотносятся следующим образом: у каждого объекта безопасности есть свои жизненно важные интересы, которые, в свою очередь, являются объектами для соответствующего вида безопасности»², приходим к выводу, что жизненно важные интересы человека в экологической сфере являются основной характеристикой объекта экологической безопасности.

Жизненно важные интересы человека в экологической сфере состоят в реальном обеспечении системы экологических прав и свобод, личной безопасности, безопасности имущества, возможности всестороннего и полного физического и интеллектуального развития, ведения здорового образа жизни, создания и поддержания высокого качества жизни.

Наличие не только центрального экологического права – на благоприятную окружающую среду – но и иных экологических прав, служащих механизмами реализации этого, позволяет говорить о важности для экологической безопасности не только гарантий защищенности экологических прав граждан, указанных в конституции, но и иных экологических прав, указанных в отраслевом законодательстве³, то есть, о защищенности системы экологических прав граждан.

Ядром такой системы, безусловно, должны являться права, прямо предусмотренные ст. 42 Конституции РФ – «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу

¹ См. ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

² *Ирошников Д.В.* Безопасность как правовая категория: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 174.

³ См. ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

экологическим правонарушением¹». Помимо Конституции РФ, рассматриваемое право закрепляется также в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в преамбуле которого отмечается, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации»².

Как отмечает Пчельников М.В. «Сформированная система гарантированных государством экологических прав и свобод человека и гражданина надлежаще структурирует правовой режим в сфере экологии. Их центром является институт, которые регулирует неотъемлемое право человека на необходимую благоприятную среду обитания³», при этом, иные экологические правовые нормы имплементированы в механизмы реализации этого права. Как отмечает О.И. Крассов, «право на информацию и право на возмещение ущерба подчинены основному праву – на благоприятную окружающую среду. Эти права являются средствами реализации и защиты основного права, и они не имеют самостоятельного значения вне связи с правом на благоприятную окружающую среду»⁴, что позволяет выделить право на благоприятную окружающую среду в качестве центрального, основополагающего экологического права.

Механизмы реализации центральных прав в рамках системы экологических прав содержатся в отраслевом законодательстве – ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в рамках которой в ч. 1 дублируются положения ст. 42 Конституции Российской Федерации. Однако, в ч. 2 содержатся иные экологические права граждан: например, «создавать общественные объединения и

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 1, ст. 1416.

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

³ Цит. по: Пчельников М. В. Система экологических прав и свобод человека и гражданина-элемент экологической политики / М. В. Пчельников // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2015. № 2(7). С. 43.

⁴ Крассов О.И. Экологическое право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 69.

другие негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды; выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке; осуществлять другие предусмотренные законодательством права¹».

Указанные права также являются экологическими и служат для цели реализации центральных прав, но обеспечение защищенности центральных экологических прав невозможно без реализации указанных ранее прав – механизмов реализации. Закрепление в качестве объекта экологической безопасности сугубо экологических прав граждан, без учета прав-механизмов реализации, не позволит в должной мере гарантировать защищенность. Соответственно, целесообразно в качестве самостоятельного объекта экологической безопасности выделять не экологические права граждан, а систему экологических прав граждан, которая состоит из ядра – основных экологических прав граждан, прямо предусмотренных в Конституции Российской Федерации – и прав, предусмотренных отраслевым законодательством и необходимых для реализации и гарантированности ядра системы прав.

Вместе с тем можно заметить, что ряд авторов при определении экологической безопасности отделяют экологические права от жизненно важных интересов². Система экологических прав выступает значимой составляющей жизненно важных интересов. В контексте экологической безопасности основным элементом объекта такой безопасности – жизненно важных интересов человека – является система экологических прав граждан, в частности, центральное право – право граждан на благоприятную окружающую среду³.

Следует подчеркнуть, что право на благоприятную окружающую среду является субъективным, а объектами такого права выступают благоприятная окружающая среда и здоровье человека. Главный объект – именно благоприятная

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

² См.: *Петров В.В.* Экологическое право России. С. 545.

³ См.: *Сафарян Я.Г.* Право на благоприятную окружающую среду как объект обеспечения экологической безопасности городов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 234.

окружающая природная среда, состояние которой позволяет удовлетворить экологические, экономические и иные потребности человека. Соответственно, для наиболее полного понимания содержания данного права необходимо раскрыть содержание понятия «благоприятная окружающая среда».

Законодательное определение благоприятной окружающей среды содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», где под ней понимается «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Это определение сложно назвать оптимальным, так как благоприятность окружающей среды определяется путем закрепления термина «качество», а не критериев такого состояния. Под качеством окружающей среды в упомянутой статье понимается «состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью».

Вместе с тем, по мнению И.О. Красновой, «указанные показатели выражаются в нормативах качества, которые устанавливаются дифференцированно и не учитывают зависимости друг от друга вод, атмосферного воздуха и почв, то есть полностью игнорируют взаимосвязь и взаимозависимость таких природных объектов и протекающих природных процессов»¹.

Нужно отметить, что законодательное определение понятия «благоприятная окружающая среда» не принимает в расчет такой важный элемент, как уровень здоровья населения, хотя здоровье граждан тоже является объектом субъективного права на благоприятную окружающую среду.

Дефиниция, закреплённая в законодательстве, критикуется ввиду ее неопределенности и отсутствия конкретных критериев, позволяющих оценить состояние благоприятности окружающей среды, в связи с чем рядом ученых предлагались собственные определения данной правовой категории. Так, М.М.

¹ Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 168.

Бринчук предлагает оценивать окружающую среду как благоприятную, если «ее состояние соответствует законодательным требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового и ландшафтного разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска»¹.

Соответственно, право человека на благоприятную окружающую среду, являясь ядром, центральным элементом системы экологических прав граждан, представляет собой значимую составляющую такого объекта экологической безопасности, как жизненно важные интересы человека. Низкое качество природной среды способно оказывать негативное воздействие на здоровье граждан, что подтверждается научными исследованиями². Следовательно, качество жизни граждан напрямую зависит от достижения состояния экологической безопасности³.

При уточнении категории «экологическая безопасность» конкретным объектом, например при определении «экологической безопасности Российской Федерации» или «экологической безопасности городов», необходимо дополнять определение еще одним существенным элементом – совокупностью отдельных свойств и характеристик объекта, отражающих его способность сохранять свои качества в условиях реализации опасностей и угроз, то есть обращать особое внимание на индивидуализирующие признаки объекта. Так, экологическая безопасность может быть всеобщим внешним фактором и условием существования, достигаемым общемировыми усилиями, однако это не может и не

¹ Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М.: Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 51.

² См.: Гичев Ю.П. Биологические аспекты экологической обусловленности преждевременного старения (популяционной прогерии) и сокращения продолжительности жизни населения России // Экология человека. 2004. № 6. С. 30.

³ См.: Сафарян Я.Г. Право на благоприятную окружающую среду как объект обеспечения экологической безопасности городов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 237.

должно характеризовать каждое конкретное публично-правовое образование как экологически безопасное.

Также, при определении объектов экологической безопасности городов необходимо обратить внимание на особенности города как самостоятельного объекта правового обеспечения экологической безопасности¹. В городе находятся преимущественно антропогенные объекты, являющиеся важной составляющей не природной, а окружающей среды. В современных городах имеются объекты инфраструктуры, созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и в большинстве случаев не обладающие свойствами природных объектов. Соответственно, целесообразно в качестве объекта экологической безопасности городов определять не природную, а окружающую среду.

Итак, основываясь на различных подходах к определению категорий «безопасность» и «экологическая безопасность», в частности на понимании безопасности как многогранного понятия, охватывающего наличие и взаимодействие внешних факторов – условий, необходимых для существования и развития, а также внутренних факторов – совокупности отдельных свойств объекта безопасности, исходя из особенностей города как объекта правового обеспечения экологической безопасности², предлагается следующее определение экологической безопасности городов: это состояние защищенности окружающей среды, жизненно важных прав и законных интересов, в том числе системы экологических прав, человека, общества и государства, от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в городах. При этом степень достижения и поддержания такого состояния напрямую зависит от совокупности свойств и характеристик города как объекта, обеспечивающих его способность реагировать на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения

¹ Об особенностях города как объекта правового обеспечения экологической безопасности см. параграф 1.3 диссертационного исследования.

² Об особенностях города как объекта правового обеспечения экологической безопасности см. параграф 1.3 диссертационного исследования.

собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. В результате анализа законодательного определения и дефиниций, выработанных учеными, предлагается под экологической безопасностью понимать состояние защищенности природной среды, жизненно важных прав и законных интересов, в том числе системы экологических прав, человека, общества и государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, для поддержания которого требуется постоянное индивидуально-определенное регулирование в контексте влияния внешних и внутренних факторов и условий.

При уточнении категории «экологическая безопасность» конкретным объектом необходимо дополнять определение важным элементом – совокупностью свойств и характеристик объекта, отражающих его способность сохранять собственную целостность и возможность функционировать при реализации опасностей и угроз.

Таким объектом, в отношении которого осуществляется правовое обеспечение экологической безопасности, выступает город. Следовательно, сущность экологической безопасности городов заключается в состоянии защищенности окружающей среды, жизненно важных прав и законных интересов, в том числе системы экологических прав, человека, общества, государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в городах. Степень достижения и поддержания такого состояния напрямую зависит от совокупности свойств и характеристик города как объекта, обеспечивающих его способность реагировать на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз.

2. Предлагается под источниками экологической опасности понимать объекты или процессы, связанные с воздействием хозяйственной и иной деятельности на природную среду, способные вызвать негативные изменения природной среды, угрожающие жизненно важным интересам человека, общества, государства.

В зависимости от специфики проявления экологической опасности предлагается источники экологической опасности подразделить на виды: 1) объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения), в пределах которых осуществляется деятельность, связанная с негативным воздействием на окружающую среду; 2) промышленные процессы (производства); 3) передвижные источники негативного воздействия на окружающую среду (транспорт).

В зависимости от уровня экологической опасности ее источники целесообразно подразделить на две группы: источники повышенной экологической опасности (объекты, соответствующие I–III категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду) и иные источники экологической опасности.

1.2. Понятие и содержание правового обеспечения экологической безопасности городов

В настоящее время городам Российской Федерации присущи различные проблемы экологического характера, при этом большая их часть возникла во времена существования Советского Союза в связи с недостаточным уровнем контроля за экологической ситуацией, так как перед обществом стояла проблема развития и индустриализации. Согласно статистическим данным, загрязнением окружающей среды объясняются 17 % болезней в детском и 10 % – во взрослом возрасте, а также 41 % респираторных и 16% эндокринных заболеваний¹.

¹ Об экологических проблемах современных городов см. параграф 1.3 диссертационного исследования.

На экологические проблемы городов и регионов обращается внимание не только в научных исследованиях¹, но и на высшем государственном уровне. Так, Президент РФ в рамках ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ неизменно акцентирует внимание на вопросах необходимости расширения требований к обеспечению экологической безопасности, формирования безопасной системы обращения с отходами, качественного перевода энергетического и транспортного сектора на наиболее эффективные и безопасные доступные технологии, а также введения строгих природоохранных стандартов. Кроме того, важными составляющими обеспечения экологической безопасности являются «создание полноценной системы экологического мониторинга и переход на экономику замкнутого цикла»².

В Указе о национальных целях развития государства Президент РФ обратил особое внимание на качество атмосферного воздуха в городах и необходимость реализации федерального проекта «Чистый воздух», подчеркнув, что «с 2023 года перечень городов, где воздух необходимо “улучшить”, пополнился еще 29 новыми участниками»³.

Обеспечение экологической безопасности городов как часть обеспечения экологической безопасности в целом включает разные средства, среди которых ключевую роль играют правовые. Именно правовое направление, в частности, совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности, признано Стратегией экологической безопасности

¹ См., например: *Щанкина Е.Г.* Экология городских территорий // European research. 2016. № 8 (19). С. 73; *Новикова С.А.* Загрязнение атмосферы крупных городов Иркутской области выбросами автотранспортных средств // Известия Иркут. гос. ун-та. Серия: Науки о Земле. 2015. Т.11. С. 78; *Кебала Л.А.* Экологическая оценка состояния атмосферного воздуха города Владикавказа // Географический вестник. 2017. № 3 (42). С. 75; *Клюев Н.Н., Яковенко Л.М.* «Грязные» города России: факторы, определяющие загрязнение атмосферного воздуха // Вестник РУДН. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2018. № 2. С. 246; *Лисина Н.Л.* Современное состояние и проблемы окружающей среды в городах // СибСкрипт. 2015. № 4-2 (64). С. 240.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 29 февраля 2024 г. // Российская газета. 2024. 1 марта.

³ Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Российской Федерации на период до 2025 года приоритетным направлением в области обеспечения экологической безопасности. Вместе с тем правовое обеспечение экологической безопасности городов как правовая категория включает в себя не только совершенствование соответствующего законодательства, но и другие правовые направления.

Конструирование категории «правовое обеспечение экологической безопасности городов» целесообразно начать с раскрытия логики формирования ее элементов. Представляется, что данная категория является составной, органично включающей в себя элементы:

1) основной самостоятельный элемент – *обеспечение экологической безопасности*;

2) два определяющих специфику элемента: а) *правовое обеспечение* – элемент, позволяющий определить вектор именно юридического исследования; б) *экологическая безопасность городов* – элемент, необходимый для сужения исследования в сторону актуальной проблемы качества и уровня экологической составляющей современных городов.

Другими важными элементами, обязательными для построения категории «правовое обеспечение экологической безопасности городов», выступают *цель* как ориентир для деятельности по созданию состояния защищенности и *принципы* как основные идеи и фундамент категории.

Структурирование понятия «правовое обеспечение экологической безопасности городов» целесообразно начинать с более общего понятия «обеспечение экологической безопасности». Стоит отметить, что его значение обусловлено в том числе взаимосвязью состояния окружающей среды и уровня здоровья населения. Так, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, их деградация, а также загрязнение потенциально могут создавать и реально приводят к разрушению природной среды, которое может оказаться необратимым. В результате это может привести «к повышению смертности населения, ухудшению здоровья и развитию болезней, ... к снижению качества

жизни»¹. Такие последствия следует интерпретировать как нарушение конституционных прав граждан: права на жизнь, права на охрану здоровья, права на благоприятную окружающую среду, права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и права на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате экологического правонарушения.

В Конституции РФ категория «обеспечение экологической безопасности» упоминается единожды в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72). Кроме того, «в качестве предмета совместного ведения Конституцией РФ определена “охрана окружающей среды”, то есть “обеспечение экологической безопасности” и “охрана окружающей среды” в рамках Конституции разграничены и рассматриваются как два самостоятельных вида деятельности без разъяснения сущностного различия между ними»². Даже многочисленные толкования Конституционным Судом РФ конституционных положений³ не внесли ясности относительно разграничения категорий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» и их правовых механизмов⁴, что порождает дискуссии в научном мире.

В связи с тем, что в законодательстве не содержится определения понятия «обеспечение экологической безопасности», представителями научного

¹ См.: *Лисина Н.Л.* Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 189.

² См.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. С. 27.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярье”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 4.

⁴ См.: *Сухова Е.А.* Содержание и структура понятия обеспечения экологической безопасности // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 2. С. 176.

сообщества сформированы различные подходы к понятию и содержанию указанной категории.

Различие подходов связано прежде всего с отсутствием единого понимания соотношения обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Одни ученые считают, что «природоохранная деятельность выступает лишь частью механизма обеспечения экологической безопасности»¹, другие высказывают противоположное мнение, согласно которому «задачи охраны окружающей среды шире, нежели задачи обеспечения экологической безопасности»², и «экологическая безопасность – это деятельность, направленная на охрану окружающей среды и способствующая рациональному использованию природных ресурсов»³.

Так, М.М. Бринчук под обеспечением экологической безопасности понимает «два вида деятельности: в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, отвечающего интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также деятельность в сфере защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁴. Автор отмечает, что «содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы – оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов...»⁵ М.М. Бринчук также предлагает использовать понятие «обеспечение экологической безопасности» как синоним охраны окружающей среды,

¹ Велieва Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

² Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. 2005. № 1. С. 80.

³ Аносова Е.М. Глобальная экологическая безопасность как категория международного природоохранного права // Вестник Рос. нов. ун-та. Серия: Человек и общество. 2018. № 3. С. 69.

⁴ См.: Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск решения. М., 2001. С. 108.

⁵ Цит. по: Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6 (115). С. 62.

характеризуя экологическую безопасность в качестве «основного принципа охраны окружающей среды»¹.

А.К. Голиченков определяет обеспечение экологической безопасности как форму экологической деятельности, содержание которой составляют «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой»², а в практическом смысле – «сведение (снижение) до возможно малой вероятности опасности вредного воздействия неблагоприятных факторов окружающей природной среды или вероятности экологических аварий и катастроф с помощью системы адекватных мер экономического, политического, организационного, правового и иного характера на здоровье человека и другие объекты экологической безопасности»³. В данном определении ученый обращает внимание на тот факт, что вредное воздействие неблагоприятных факторов окружающей природной среды нельзя исключить, а возможно лишь минимизировать, а также достаточно подробно разбирает активную компоненту понятия «экологическая безопасность», подчеркивая необходимость создания и развития адекватной системы мер реагирования на угрозы и риски для защиты объектов безопасности.

Сторонники иной позиции рассматривают экологическую безопасность в качестве отдельного института в системе экологического права. Например, по мнению Т.В. Петровой, задачи экологической безопасности «несколько уже, чем задачи охраны окружающей среды, и не связаны с восстановлением природной среды, с обеспечением рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Они в значительной степени сводятся к сохранению такого состояния природной среды, при котором не нарушаются жизненно важные

¹ Цит. по: *Аносова Е.М.* Глобальная экологическая безопасность как категория международного природоохранного права // Вестник Рос. нов. ун-та. Серия: Человек и общество. 2018. № 3. С. 69.

² *Голиченков А.К.* Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Сборник материалов всероссийских научно-практических конференций «Софрино», 1995–2004. Юбил. вып. М., 2004. С. 125.

³ Там же.

интересы человека, проживающего в этой среде»¹. Иными словами, экологическая безопасность является специфической сферой общественных отношений, представляющих собой предмет отдельного института в системе экологического права, объектом которых выступает деятельность, в результате которой может быть причинен масштабный ущерб окружающей среде.

Схожего мнения придерживается Н.Г. Жаворонкова, утверждающая, что «...содержание института экологической безопасности не может рассматриваться вне контекста общих требований экологического законодательства, понимаемого достаточно широко и включающего в себя весь спектр нормативных правовых актов, относящихся к проблемам охраны окружающей среды и природопользования... В то же время обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, обусловленные, во-первых, повышенной степенью опасности антропогенной деятельности для окружающей природной среды, жизни и здоровья граждан, во-вторых, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера»².

Анализируя приведенные высказывания, сложно не согласиться с С.Н. Русиным, который указывает на необходимость разработки ясных представлений о конституционном термине «обеспечение экологической безопасности» и о его содержании. Такое мнение ученого связано с тем, что «отсутствие представлений о термине, а также о его содержании приводит к невозможности как разработки научно обоснованной государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, так и совершенствования государственного управления в области охраны

¹ Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. Спец. вып. 2005. № 1. С. 79.

² Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 83.

окружающей среды и кодификации законодательства об охране окружающей среды»¹.

Основываясь на двух рассмотренных выше подходах, можно отметить следующее: обеспечение экологической безопасности представляет собой специфическую сферу общественных отношений, предмет отдельного института в системе экологического права, однако в основе данной сферы лежит деятельность по охране окружающей среды. Связано это с тем, что объектом экологической безопасности, помимо природной среды, выступает еще один специфический объект – жизненно важные интересы личности, в том числе система экологических прав граждан, центральным элементом которой является именно право граждан на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем сложно гарантировать гражданам соблюдение указанного права без осуществления деятельности по охране окружающей среды. Соответственно, специфика обеспечения экологической безопасности может быть обусловлена особой совокупностью объектов, а категории «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды» могут быть подвергнуты сравнительному анализу, но разделять их нецелесообразно, так как экологическую безопасность невозможно обеспечить без охраны окружающей среды, а без обеспечения жизненно важных интересов человека, в частности системы экологических прав граждан, охрана окружающей среды не имеет смысла.

Объединяет приведенные определения прежде всего понимание обеспечения экологической безопасности как деятельности, которая может отличаться по форме, содержанию и направлена на такое поддержание благоприятного уровня состояния окружающей среды, при котором отсутствует опасность для человека. Однако, учитывая то, что экологическая безопасность по своей сути является состоянием, обеспечение подобного состояния представляет собой не просто деятельность, а систему средств воздействия на такое состояние,

¹ Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 15.

а также создания условий для достижения целей экологической безопасности, формирования и функционирования адекватного и эффективного комплекса мер обеспечения экологической безопасности объектов, их защиты от экологических рисков и угроз.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что обеспечение экологической безопасности представляет собой создание условий посредством системы средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся все объекты экологической безопасности. К таким средствам относятся: «гуманитарные, экономические и правовые»¹; средства «экономического, политического, организационного, правового и иного характера»², организационно-управленческие (общеорганизационные, структурные, должностные, функциональные)³, материально-технические (экономические), социальные (кадровые), информационные, политические и иные средства, совокупность которых обеспечивает механизм деятельности системы.

Как было обозначено ранее, первым элементом, определяющим юридическую специфику категории, является элемент «правовое обеспечение».

Выражая согласие с мнениями ученых о содержании обеспечения экологической безопасности, которое представляет собой «систему политических,

¹ *Грешневиков А.Н.* Проблемы экологической безопасности России // *Право и безопасность*. 2005. № 3 (16). URL: https://dpr.ru/pravo/pravo_16_21.htm (дата обращения: 01.12.2024). Цит. по: *Вагина О.В., Гаевская Е.Ю., Савина Л.Я.* Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации // *Бизнес, Менеджмент и Право*. 2018. № 2. С. 28.

² Модельный экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств, принятый Постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27-8 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // *Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств*. 2007. № 39, ч. 1, с. 377–434. Цит. по: *Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А.* Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 5. С. 224.

³ См.: *Абанина Е.Н., Сухова Е.А.* Региональная политика в сфере экологической безопасности: правовое обеспечение // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2017. № 4. С. 48.

социально-экономических, правовых, финансовых, организационных, информационных и технических средств, создание и использование которых направлено на предупреждение, выявление и своевременное устранение внутренних и внешних угроз, их возможных последствий»¹, подчеркнем, что именно правовое обеспечение выступает ключевым элементом системы обеспечения экологической безопасности. На этом акцентируют внимание О.В. Вагина, Е.Ю. Гаевская, Л.Я. Савина, отмечая, «что правовые основы обеспечения экологической безопасности были заложены еще Конституцией Российской Федерации в 1993 году (п. "д" ст. 72 Конституции РФ относит к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ вопросы обеспечения экологической безопасности)»².

В теории права понятие «правовое обеспечение» разработано не в такой степени, как смежные с ним понятия «правовое регулирование» и «правовое воздействие». В связи с этим с целью определения содержания исследуемой категории необходимо обратиться к соотношению названных понятий.

В юридической науке существует несколько подходов к пониманию правового регулирования. Так, с точки зрения Р.В. Енгибарян, правовое регулирование – это «применение норм права и других юридических средств для воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения и воздействия на поведение людей»³. В.М. Сырых определяет правовое регулирование как «действие государства и общества по подготовке нормативно-правовых актов»⁴. Такой подход к пониманию считается узким, поскольку связан лишь с упорядочением общественных отношений, границы которого задают субъективные права и обязанности.

¹ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. С. 33.

² Вагина О.В., Гаевская Е.Ю., Савина Л.Я. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации // Бизнес, Менеджмент и Право. 2018. № 2. С. 28.

³ Енгибарян Р.В. Теория государства и права: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1999. С. 242.

⁴ Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. М.: Былина, 1998. С. 128.

По мнению В.М. Горшенева, «правовое регулирование охватывает исключительно все формы и средства влияния права на общественную жизнь, а его понимание в качестве воздействия права на поведение людей в процессе реализации норм права в правоотношениях неоправданно сужает богатую анатомию правового регулирования и делает его односторонним»¹.

Определение правового регулирования не должно осуществляться только «через нормотворчество, так как существуют и иные формы реализации правовых норм, такие как соблюдение, использование и исполнение. То есть правовое регулирование включает в себя два взаимодополняющих элемента: процесс создания правовых норм, а также процесс их реализации»².

Содержание понятия «правовое воздействие» шире, чем содержание понятия «правовое регулирование», поскольку включает в себя и правовое регулирование, и иные правовые средства и формы влияния на поведение людей, такие как правовые принципы, правосознание и правовая культура³. В частности, А.Ф. Черданцев отмечает, что «правовое воздействие включает в себя регулирование поведения и воздействие на сознание человека»⁴.

По словам А.Н. Арзамаскина, «важный аспект соотношения данных понятий заключается в необходимости учета правового регулирования как составной части правового воздействия. Ценность понятия "правовое воздействие" заключается во включении в него всего известного правовой науке спектра правовых явлений, так или иначе влияющих на общественные отношения. Специально-юридическое воздействие права всегда сопровождается его общеидеологическим воздействием, что позволяет избежать представления о

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1977. С. 20–21.

² Арзамаскин А.Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы // Наука и школа. 2016. № 6. С. 49.

³ См.: Там же.

⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002. С. 343.

сугубо механическом действии права, лишней раз напоминая нам о многогранности и сложной сущности права»¹.

Анализ указанных категорий играет существенную роль в выявлении соотношения содержания понятий «правовое регулирование» и «правовое обеспечение».

В.И. Гойман определяет правовое обеспечение как «научно обоснованную, последовательную систему правовых и иных средств, при помощи которых гражданское общество и государство осуществляют воздействие на общественные отношения исходя из очередности задач, возникающих перед обществом, и целей, которые они преследуют»². Автор, трактуя определение, затрагивает значимый аспект правового обеспечения, а именно существование системы правовых и иных средств. Система правовых средств – регулирование, реализуемое через специально-юридические средства, но для реализации последних необходимо существование иной системы средств – обеспечительных, например материально-технического, идеологического или организационного характера.

Основываясь на вышеизложенном соотношении понятий «правовое регулирование», «правовое воздействие» и «правовое обеспечение», можно заключить, что правовое обеспечение является более широким по содержанию понятием, включающим в себя как правовое регулирование, так и правовое воздействие.

При определении понятия и содержания правового обеспечения экологической безопасности важно исходить из того, что оно может быть рассмотрено в узком и широком смысле. По мнению Е.Н. Абаниной и Е.А. Суховой, «в узком смысле правовое обеспечение экологической безопасности представляет собой совокупность нормативных актов, устанавливающих задачи, цели, объективный и субъективный состав, требования,

¹ Арзамаскин А.Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы. С. 49.

² Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 13.

предъявляемые к источникам негативного воздействия, ответственность за несоблюдение таких требований, то есть результат правотворческой деятельности»¹.

В широком смысле правовое обеспечение экологической безопасности, как отмечалось ранее, включает в себя не только нормотворческую деятельность. Так, с точки зрения С.В. Васильковой, «правовое обеспечение – это комплексное многоаспектное понятие, включающее законодательные, подзаконные, стратегические, организационно-практические, научные и кадровые составляющие»². Согласно позиции А.Н. Арзамаскина, «правовое обеспечение представляет собой научно обоснованную, последовательную систему правовых и иных средств, при помощи которых гражданское общество и государство осуществляют воздействие на общественные отношения исходя из очередности задач»³. Правовое обеспечение дополнительно включает правоприменительную (или правоисполнительную, правореализационную⁴) деятельность в качестве механизма реализации правотворческой деятельности, а также правоохранительную деятельность.

Таким образом, правовое обеспечение экологической безопасности является сложной, составной категорией, под которой следует понимать создание такого самостоятельного нормативного образования, в рамках которого возможно функционирование системы средств по созданию и поддержанию условий, гарантирующих состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека, общества, государства, то есть правовое поле,

¹ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. С. 34.

² Василькова С.В. О приоритетных направлениях развития правового обеспечения деятельности российских компаний, осуществляющих строительство энергетических объектов за рубежом // Право и бизнес. 2022. № 2. С. 19–26.

³ Арзамаскин А.Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы // Наука и школа. 2016. № 6. С. 49–50.

⁴ См.: Пономарева К.А., Маслов К.В. Понятие и классификация форм правового обеспечения налоговой безопасности государства // Налоги. 2024. № 1. С. 39–44; Амельчакова В.Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Халиуллин Р.Г. Структурно-функциональный анализ экономической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008.

гарантирующее достижение целей как обеспечения экологической безопасности, так и самой экологической безопасности.

Понятие «правовое обеспечение экологической безопасности» можно назвать общим, применимым в целом к окружающей среде, основополагающим, формирующим базу для понятия «правовое обеспечение экологической безопасности городов», однако последнее преследует цель первого и учитывает специфику регионов и социально-экономические факторы развития городов. Ключевой целью выступает достижение и обеспечение экологической безопасности, а исходя из специфики категории «состояние», каковой и является экологическая безопасность, необходим учет специфики конкретного объекта, без которого нарушится параллельность процессов.

Итак, под правовым обеспечением экологической безопасности городов в широком смысле следует понимать систему мер по разработке, предоставлению, актуализации и реализации правовых средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся природная среда, жизненно важные права и законные интересы человека, общества и государства в городах.

Принимая во внимание особенности объекта – города, под правовым обеспечением экологической безопасности городов в узком смысле нужно понимать систему мер по созданию правового поля, обеспечивающего индивидуально-определенное реагирование на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз города как самостоятельного объекта¹.

Следующим важным элементом, обязательным для построения категории «правовое обеспечение экологической безопасности городов», является цель как ориентир для деятельности по созданию состояния защищенности. Следует согласиться с тем, что такая цель должна быть «потенциально достижима при

¹ Указанное определение дано без уточнения характеристик города как объекта.

помощи имеющихся средств, адекватна современным угрозам и средствам обеспечения, соразмерна общественным потребностям, а также должна иметь механизм контроля ее соблюдения»¹.

Исследовать цели правового обеспечения экологической безопасности городов целесообразно исходя из следующей схемы конструирования понятия, рассмотренного выше. Установлено, что правовое обеспечение экологической безопасности выступает одним из элементов системы обеспечения экологической безопасности; следовательно, цели обеспечения экологической безопасности в той части, которая определена системой, будут являться целями правового обеспечения экологической безопасности городов, так как система должна быть подчинена общей цели.

Таким образом, определение цели правового обеспечения экологической безопасности городов подчиняется следующей логике.

1. В рамках экологической безопасности определяются объекты обеспечения экологической безопасности, экологические риски и угрозы, а также факторы, условия и источники экологической опасности. В соответствии со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года «достижение целей экологической безопасности осуществляется путем проведения единой государственной политики, направленной на предотвращение и ликвидацию внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности»².

2. В рамках системы обеспечения экологической безопасности формируются условия и система мер и средств для обеспечения экологической безопасности объектов от экологических рисков и угроз.

Цели обеспечения экологической безопасности зафиксированы в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, в соответствии с п. 24 которой «целями государственной политики в сфере

¹ Абанина Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности: к вопросу о цели // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2019: сб. науч. тр. по матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2019. С. 13.

² Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата»¹. Указанные цели – это установленные стратегическим документом ориентиры, на достижение которых должны быть направлены все средства обеспечения экологической безопасности, не только правовые. А целями введения этих средств, то есть целями системы обеспечения экологической безопасности выступают создание и поддержание условий, необходимых для полноценной жизнедеятельности объектов экологической безопасности, а также создание и функционирование адекватной и эффективной системы мер обеспечения экологической безопасности объектов, их защищенности от экологических рисков и угроз.

Вместе с тем нужно учитывать то, что это общие цели обеспечения экологической безопасности, без конкретизации объекта и всех элементов системы обеспечения экологической безопасности.

3. В рамках правового обеспечения экологической безопасности формируются правовые условия и система правовых мер и средств для обеспечения экологической безопасности объектов и их защищенности от экологических рисков и угроз, то есть цель правового обеспечения экологической безопасности – создание и поддержание системы правовых мер, обеспечивающих создание и поддержание условий, необходимых для полноценной жизнедеятельности объектов экологической безопасности, а также для создания и функционирования адекватной и эффективной системы мер обеспечения экологической безопасности объектов и их защищенности от экологических рисков и угроз.

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Правовое обеспечение экологической безопасности городов соответствует представленной схеме, однако в связи с появлением специального объекта правового обеспечения экологической безопасности, а именно города, требуется:

во-первых, сузить цель до объекта, при этом следует дополнить цель необходимостью создания, поддержания и развития свойств объекта, обеспечивающих его способность индивидуально-определенно реагировать на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз;

во-вторых, обратить внимание на особенности города как объекта правового регулирования в глобальном аспекте. Это связано со спецификой города как «места» или «площадки» для обеспечения устойчивого развития с учетом Целей развития тысячелетия и непрекращающегося процесса урбанизации. Как известно, десять лет назад Цели развития были сформулированы в резолюции Повестки-2030¹, одна из них имеет непосредственное отношение к устойчивому (в том числе экологически безопасному) развитию городов. Это «Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». Рассматривая задачи, определенные для достижения указанной Цели к 2030 г., можно отметить следующие, которые находят свое отражение в приведенных ранее национальных нормативных правовых актах, имеющих отношение к экологической безопасности городов, и способны влиять на цели правового обеспечения экологической безопасности:

«11.2 – обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами;

11.3 – расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия;

¹ См.: Цели в области устойчивого развития // Сайт ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 01.12.2024).

11.6 – уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов;

11.a – поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития»¹.

Анализ приведенных задач позволяет предположить, что в содержание цели правового обеспечения экологической безопасности городов гармонично встраиваются задачи, направленные на уточнение средств, необходимых для поддержания безопасного состояния города, а именно, обеспечения экологически устойчивого транспорта, экологически устойчивой урбанизации, повышения качества атмосферного воздуха, повышения эффективности системы обращения отходов.

Таким образом, под целью правового обеспечения экологической безопасности города следует понимать создание и поддержание системы мер правового воздействия, обеспечивающей создание и поддержание условий, необходимых для полноценной жизнедеятельности объектов экологической безопасности, для функционирования эффективной системы мер обеспечения экологической безопасности объектов и их защищенности от экологических угроз в границах города.

Другим важным элементом конструирования категории «правовое обеспечение экологической безопасности городов» являются принципы как основные идеи и фундамент построения непротиворечивой системы правового обеспечения экологической безопасности городов.

Вопросам понятия, содержания, классификации принципов экологического права, принципов экологического законодательства, принципов охраны окружающей среды и экологической безопасности посвящено много научных

¹ См.: Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов // Сайт ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/> (дата обращения: 01.12.2024).

работ¹. В то же время принципы исследовались не в системе средств обеспечения экологической безопасности, а как руководящие идеи охраны окружающей среды. Исключение составляет работа, в которой была предпринята попытка выстроить и обосновать самостоятельную систему принципов правового обеспечения экологической безопасности².

Не оценивая критически умозаключения и выводы авторов относительно принципов, свойственных обеспечению экологической безопасности, в настоящем исследовании предпринята попытка не разработки системы принципов правового обеспечения экологической безопасности городов, а их уточнения и определения ключевых принципов (или ключевого принципа) правового обеспечения экологической безопасности городов с учетом особенностей города.

Научное сообщество активно исследует категорию «экологическая безопасность», изменяя систему принципов, добавляя и исключая отдельные принципы. Учитывая направление исследования, целесообразно предложить принципы именно правового обеспечения экологической безопасности городов, поскольку данная категория включает в себя ряд подкатегорий: «экологическая безопасность», «охрана окружающей среды», «обеспечение безопасности» и «правовое обеспечение». Каждая такая подкатегория является самостоятельным объектом исследования и обладает своими принципами. При этом категория

¹ См.: Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 221–235; Бажайкин А.Л. Принципы охраны окружающей среды как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики // Экологическое право. 2012. № 1. С. 15–19; Вагина О.В., Гаевская Е.Ю., Савина Л.Я. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 2. С. 27–29; Гостева С.Р. Экологическая безопасность России и устойчивое развитие // Вестник Тамб. гос. тех. ун-та. 2010. Т. 16, № 3. С. 704–718; Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М.: Изд-во МНЭПУ, 2001; Клюканова Л.Г. Экологические приоритеты: проблемы теории и правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 205–211; Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex russica. 2014. № 5. С. 543–555; Эрнст В.В. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности // Российский следователь. 2016. № 2. С. 51–55.

² См.: Абанина Е.Н. Система принципов правового обеспечения экологической безопасности // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2019. № 4 (129). С. 260.

«правовое обеспечение экологической безопасности городов» уточняется определенным объектом – городом. Соответственно, основным принципом правового обеспечения экологической безопасности городов должен быть принцип, позволяющий отделить систему принципов указанной категории от систем принципов иных категорий, при условии, что часть принципов будет совпадать.

Таким образом, система принципов правового обеспечения экологической безопасности городов является многоуровневой, и в нее должна входить система принципов правового обеспечения экологической безопасности, так как она представляет собой сбалансированную законодательную и нормативно-методическую систему правового обеспечения экологической безопасности. Но эта система требует уточнения, а ее принципы должны быть сужены для решения актуальной проблемы – необходимости решения проблем правового обеспечения экологической безопасности городов.

Принимая во внимание схему конструирования понятия «правовое обеспечение экологической безопасности городов», в первую очередь следует говорить об общих принципах обеспечения безопасности, закрепленных в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 10 июля 2023 г.), где к таковым относятся: «соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других

государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности»¹.

Результаты анализа соотношения понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды» позволяют заключить, что в систему принципов правового обеспечения экологической безопасности городов входят общие принципы охраны окружающей среды, закрепленные в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в том числе: «соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; ответственность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность проведения в соответствии с законодательством РФ проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды; учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности»².

Необходимо обратить внимание на тот факт, что некоторые авторы относят к принципам, имеющим отношение к обеспечению экологической безопасности, лишь некоторое количество принципов охраны окружающей среды, объясняя это

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 2; 2023. № 29, ст. 5304.

² См. ст.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

различными целями видов деятельности: «целью охраны окружающей среды является “сохранить” в прежнем виде природную среду, а целью правового обеспечения экологической безопасности выступает создание таких правовых условий, в которых особым образом происходит достижение необходимого уровня защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека»¹.

Систему также составляют общие принципы обеспечения экологической безопасности, к которым с учетом специфики исследования можно отнести: «приоритет безопасности для жизни и здоровья личности и общества в целом, общечеловеческих ценностей перед любыми другими сферами деятельности; разрешительный порядок осуществления производственной и другой деятельности, способной создавать угрозу экологической безопасности населения или территории; обязательность государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы всех проектов строительства, реконструкции и производства любой продукции; государственная поддержка мероприятий по оздоровлению среды обитания человека; обеспечение полной, достоверной и своевременной информированности граждан, учреждений и организаций об угрозах экологической безопасности; гласность планов осуществления деятельности, способной угрожать экологической безопасности населения, общества или природной среды»².

Как видно, многие принципы обеспечения экологической безопасности повторяют принципы охраны окружающей среды (и наоборот), что в очередной раз подчеркивает отсутствие необходимости противопоставлять указанные виды деятельности, поскольку в целом они направлены на достижение общих целей.

¹ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития. С. 34.

² Модельный закон об экологической безопасности: принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением № 22-18 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 291–329.

С учетом городских экологических проблем, устойчивости темпов урбанизации, выявленной прямой связи между уровнем экологической безопасности и здоровьем населения, целесообразно в качестве центрального, основного принципа такой системы выделить принцип, который представляет собой идею или фундамент формирования всей системы правового обеспечения экологической безопасности городов, а также согласуется с предложенным определением и целью.

Экологические проблемы городов разнообразны, так как каждый конкретный город и регион имеет свои особенности. Это обосновывает потребность в гибком правовом регулировании в сфере правового обеспечения экологической безопасности, что подразумевает адаптируемое и учитывающее совокупность индивидуальных характеристик конкретного города правовое регулирование в сфере правового обеспечения экологической безопасности.

Определяющим признаком для выявления такого принципа служит совокупность индивидуальных характеристик объекта – конкретного города, позволяющих отделить его от иных объектов – иных городов, обладающих иными индивидуальными характеристиками.

К индивидуальным характеристикам города следует относить:

- 1) текущее состояние окружающей среды;
- 2) текущий уровень здоровья населения;
- 3) уровень и степень износа объектов инфраструктуры;
- 4) степень автомобилизации (количество и экологичность автомобилей) и уровень транспортного загрязнения окружающей среды;
- 5) наличие и степень влияния опасных объектов и источников повышенной экологической опасности.

С учетом рассмотренных понятия, целей и принципов целесообразно в качестве основного принципа в системе принципов правового обеспечения экологической безопасности городов считать принцип, трансформируемый из принципа охраны окружающей среды «учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении

хозяйственной и иной деятельности» – принцип учета индивидуальных характеристик города для создания, поддержания и развития свойств, обеспечивающих его способность реагировать на экологические угрозы в целях сохранения собственной целостности.

Российская Федерация – федеративное государство, в его состав входят 89 субъектов, на территории которых находится чуть более 1 100 городов, расположенных в местностях, «неоднородных с точки зрения природно-географических особенностей, демографических, экологических, экономических и других признаков, наличия на их территориях природных ресурсов и объектов негативного воздействия на окружающую среду. Исходя из этого, при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности необходимо учитывать региональные особенности»¹.

В целом такой подход позволяет отразить эффективность (или неэффективность) деятельности по правовому обеспечению экологической безопасности на заданной территории, поскольку в этой сфере существенную роль играет территориальный фактор.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. Обеспечение экологической безопасности можно определить как деятельность по созданию условий посредством системы средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся все объекты экологической безопасности.

2. Понятие «правовое обеспечение экологической безопасности городов» предлагается рассматривать в широком и узком смысле.

Под правовым обеспечением экологической безопасности городов в широком смысле предлагается понимать систему мер по разработке,

¹ Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Зенюкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

предоставлению, актуализации и реализации правовых средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся природная среда, жизненно важные права и законные интересы человека, общества, государства в городах.

Под правовым обеспечением экологической безопасности городов в узком смысле следует понимать систему мер по созданию правового поля, обеспечивающего индивидуально-определенное реагирование на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз в границах города как самостоятельного объекта.

3. Целью правового обеспечения экологической безопасности городов, учитывая его понимание в широком и узком смысле, является создание и поддержание системы мер правового воздействия, обеспечивающей создание и поддержание условий, необходимых для полноценной жизнедеятельности объектов экологической безопасности, функционирования эффективной системы мер обеспечения экологической безопасности и защищенности объектов от экологических угроз в границах города.

4. Формирование правового обеспечения экологической безопасности городов должно происходить на основе системы принципов. В качестве основного принципа предлагается считать принцип учета индивидуальных характеристик города как объекта для создания, поддержания и развития свойств объекта, обеспечивающих его способность реагировать на экологические угрозы в целях сохранения собственной целостности.

1.3. Город как объект правового обеспечения экологической безопасности: понятие и признаки

Урбанизация как тенденция прочно вошла в нашу жизнь, а процент городского населения ежегодно растет. Так, согласно оценке численности постоянного населения по состоянию на 1 января 2024 г. от Росстата, доля городского населения составляет 74,9 %, на 1 января 2023 г. она составляла 74,8 %, а еще 10 лет назад этот показатель был равен 74,0 %¹. Если в 2013 г. численность городского населения РФ составляла 106 млн 77 тыс. человек, то в 2024 г. она стала равна 109 млн 525 тыс. человек. Таким образом, городское население за 10 лет приросло на 3,4 миллиона, то есть практически на 300 тыс. человек в год. Несмотря на естественную убыль населения в стране, в целом численность городского населения продолжает ежегодно расти.

Городская инфраструктура рассчитывается на обслуживание определенного количества населения, а это означает, что ежегодно увеличивается не только количество людей в городах, но и нагрузка на объекты инфраструктуры: для обслуживания все большего количества людей строится все большее количество домов, для обеспечения которых требуется все большее количество ресурсов, вырабатываемых генерирующими компаниями; транспортная инфраструктура начинает обслуживать все большее количество населения и т.д.²

На риски, связанные с состоянием окружающей среды в городах, указывает Президент России в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. В разделе 2 «Оценка текущего состояния экологической безопасности» обращается особое внимание на тот факт, что

¹ Приведены данные оценки численности постоянного населения без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областям. См.: Численность населения Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 22.12.2024).

² См.: Сафарян Я.Г. Город как объект экологической безопасности // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров: сб. матер. юбил. XXIV Нац. науч. конф. с междунар. уч. (Таганрог, 21–22 апреля 2023 г.). Таганрог, 2023. С. 447.

«окружающая среда в городах и на прилегающих к ним территориях, где проживает 74 процента населения страны, подвергается существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 17,1 млн человек, что составляет 17 процентов городского населения страны»¹.

К одной из ключевых задач в рамках реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности относится «предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах»². Законодатель в Стратегии экологической безопасности выделяет город в качестве важного объекта экологической безопасности, обращая внимание на существенный уровень негативного воздействия, оказываемого объектами городской инфраструктуры на практически $\frac{3}{4}$ населения РФ.

Стоит отметить, что современное экологическое состояние российских городов сформировалось не за короткий период. Существует прямая связь между их состоянием в настоящее время и политикой руководства СССР: поскольку перед обществом стояла проблема развития и индустриализации, контроль за экологической ситуацией был не обязателен. В результате в 40 % городов РФ были выявлены признаки существенного отклонения от нормы важных экологических показателей, таких как наличие зеленых зон на территории муниципальных образований, уровень загрязнения почв, а также количество химических отходов. Как следствие, можно выделить ряд общих для всех городов РФ экологических проблем: качество воды, загрязнение атмосферного воздуха, неправильная или отсутствующая утилизация химических отходов³.

¹ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

² Там же.

³ См.: Авраменко А.А., Железникова А.Д. Подходы к оценке экологической устойчивости городов // Евразийский Союз Ученых. 2018. № 5-3 (50). С. 37.

Обращает на себя внимание тот факт, что имеется ряд индивидуальных или присущих отдельному объекту экологических проблем, выходящих за пределы общих, а также индивидуальных особенностей, усиливающих негативное воздействие от общих экологических проблем. Соответственно, необходим учет как общих, так и индивидуальных экологических проблем и особенностей городов.

Анализ статистических данных, отчетных документов и докладов о состоянии окружающей среды в Российской Федерации в целом и в отдельных регионах позволяет выделить ключевые экологические проблемы всех современных городов, которые относятся к индивидуальным характеристикам городов, влияющим на потенциальную возможность осуществления в отношении них гибкого правового регулирования.

1. *Качество атмосферного воздуха.* В городах на него оказывает влияние ряд факторов. Современные методики анализа показателей загрязнения воздуха позволяют достаточно точно отслеживать динамику и определять факторы, влияющие на загрязнение атмосферы в городах. Атмосферный воздух является объектом правовой охраны. В соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» «в целях определения безопасности и (или) безвредности воздействия загрязняющих веществ и физических факторов на здоровье человека и окружающую среду, а также для оценки состояния атмосферного воздуха, предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и негативного воздействия на окружающую среду устанавливаются: гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха; нормативы качества окружающей среды для атмосферного воздуха; предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух; предельно допустимые выбросы»¹; технические и технологические нормативы выбросов. Охране атмосферного воздуха посвящена группа ГОСТов «Охрана природы. Атмосфера», в частности ГОСТ, устанавливающий правила контроля качества воздуха в

¹ См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ в (ред. от 8 августа 2024 г.) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2222; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4928.

населенных пунктах¹. Однако, несмотря на достаточную зарегулированность параметров атмосферного воздуха и его охраны, соблюдение которых должно способствовать достижению цели повышения качества последнего, оно остается неудовлетворительным. Так, в 120 российских городах, где в 2023 г. проводилось определение степени загрязнения атмосферного воздуха, его качество характеризовалось значением $ИЗА^2 > 7$, доля таких городов составила 51 %, в них проживает 51,8 млн человек (около 47 % городского населения РФ)³.

Одним из факторов загрязнения городской атмосферы является расположение в городской черте специализированных производств. В большинстве городов с оценкой уровня загрязнения атмосферного воздуха, соответствующей значению $ИЗА \geq 14$, основными источниками выбросов оказались предприятия топливно-энергетического комплекса. В 13 городах имеются предприятия черной и цветной металлургии, алюминиевой промышленности, в 9 – химической, в 11 – лесной и деревообрабатывающей⁴. Современные производства значительно улучшили свои показатели, однако продолжают оставаться в числе основных источников вредного воздействия на городскую атмосферу.

Аналогичная ситуация складывается и в нефтеперерабатывающем секторе: в настоящее время ряд нефтеперерабатывающих предприятий расположен в городской черте, что актуально, например, для малых промышленных регионов. Вредному воздействию таких предприятий на окружающую среду и здоровье человека посвящен ряд научных исследований⁵, в которых отражены выводы

¹ ГОСТ 17.2.3.01-86 Охрана природы (ССОП). Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов. М.: Стандартиформ, 2005; Охрана природы. Атмосфера: сб. ГОСТов. М.: Изд-во стандартов, 2004.

² Индекс загрязнения воздуха.

³ См.: Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году». М.: Минприроды России; ООО «Интеллектуальная аналитика»; ФГБУ «Дирекция НТП»; Фонд экологического мониторинга и международного технологического сотрудничества, 2024. С. 19.

⁴ См.: Там же. С. 22.

⁵ См.: Говорова А.К. Влияние деятельности ООО «Газпром трансгаз Сургут» на окружающую среду и здоровье человека // Вестник магистратуры. 2021. № 5-2 (116). С. 29–30;

ученых о том, что нефтеперерабатывающая инфраструктура, подверженная износу, является источником поступления вредных веществ и химических соединений; современные нефтепроводы и компрессорные станции выступают объектами повышенного экологического вреда; утечки нефти способны нанести существенный вред окружающей среде, а работники, занятые на таких производствах, и граждане, проживающие в непосредственной близости к таким объектам, подвергаются воздействию газов и химических веществ, вызывающих отравление организма. Но при всей степени научной разработанности проблемы и повсеместном привлечении внимания к ней она продолжает оставаться актуальной проблемой городов и городских агломераций.

Нефтедобывающая отрасль также тесно связана с проблемой экологического вреда от сжигания попутного газа. Россия входит в девятку стран, в которых совокупный объем сжигаемого газа составляет почти $\frac{3}{4}$ общемирового объема¹. Изучению проблемы экологического вреда от сжигания попутного газа посвящен ряд исследований², в которых предлагается внедрение комплекса энергосберегающих и экологических технологий для повышения экологической эффективности деятельности по сжиганию попутного газа. Однако доля таких внедренных технологий остается незначительной, что позволяет говорить о нерешенности обозначенной экологической проблемы.

К факторам, оказывающим негативное воздействие на состояние атмосферы в городах, следует отнести тепловые электростанции, использующие уголь, так как объем выбросов при сжигании угля более чем в 10 раз превышает

Ходжаева Г.К., Слива Е.А. Влияние нефтяного загрязнения на окружающую среду Нижневартковского района // ОНВ. 2012. № 1 (108). С. 221–223.

¹ См.: Мировой объем факельного сжигания попутного нефтяного газа упал до самого низкого уровня с 2010 года // Группа Всемирного банка. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2023/03/29/global-gas-flaring-falls-to-lowest-level-since-2010> (дата обращения: 22.10.2024).

² См.: Горюнкова А.А., Галунова Д.В. Экологические проблемы газовой промышленности // Известия ТулГУ. Серия: Технические науки. 2014. № 11-2. С. 292–296; Игнатов И.В., Исмаилов Р.Н., Сюлемез С.Н. и др. Применение энергоэффективных мероприятий при разработке Уренгойского нефтегазоконденсатного месторождения // Экспозиция Нефть Газ. 2020. № 5 (78). С. 59–62; Аксютин О.Е., Ишков А.Г., Романов К.В. и др. Экологическая эффективность производства и использования природного газа на основе оценки полного жизненного цикла // Вести газовой науки. 2017. № 5 (33). С. 3–11.

аналогичные показатели при сжигании газа. Ситуация усугубляется устаревшим фондом отопительной инфраструктуры, длительностью отопительного периода и холодным климатом, что увеличивает нагрузку на такую инфраструктуру и, как следствие, степень загрязнения городской окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха. Негативное воздействие ТЭЦ связано с выделением в атмосферу ряда загрязняющих веществ: сажи, диоксида серы, оксида азота, углерода, в частности угарного газа, соединения тяжелых металлов, канцерогенного бензапирена. В настоящее время наблюдается стойкая тенденция к превышению предельно допустимой концентрации отдельных химических соединений и твердых частиц. За период 2019–2023 гг. среднегодовые концентрации формальдегида увеличились на 5 %; количество городов, где среднегодовые концентрации диоксида азота превысили норматив содержания в атмосферном воздухе, за пять лет увеличилось на 9 %¹.

Тенденция ухудшения состояния окружающей среды в промышленных и крупных городах не является проблемой сугубо этих городов. Масштабы негативного воздействия могут приводить к возникновению неблагоприятной экологической ситуации в целом регионе. В Центральном федеральном округе в 2023 г. зафиксировано 17 городов со значением ИЗА>7, общий объем выбросов загрязняющих веществ (включая передвижные источники загрязнения) в целом по ЦФО составил 2 812,5 тыс. тонн, что на 4,4 % больше, чем в 2022 г., а выбросы от стационарных источников составили 1 683,7 тыс. тонн, по сравнению с 2022 г. они увеличились на 8,8 %².

2. *Проблема обращения с отходами.* В 2023 г. на территории РФ образовалось 9 278,8 млн тонн отходов производства и потребления, что на 2,9 % выше уровня 2022 г. Долгосрочная динамика образования отходов показывает устойчивую тенденцию увеличения их объема с 2014 г. За период с 2014 по 2023 г. совокупная масса отходов, образованных в Российской Федерации, увеличилась

¹ См.: Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году». С. 18.

² См.: Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году». С. 287.

на 79,5 %¹. При утилизации опасных отходов используются небезопасные для здоровья людей и экологически неэффективные методы. Наиболее применимым видится «челябинский сценарий»², когда гигантская городская свалка, являвшаяся крупнейшей в Европе, была рекультивирована без вывоза отходов, путем покрытия ее «тела» высокотехнологичной тканью и превращения в зеленый холм. В целях реализации программы «Чистая страна» нацпроекта «Экология»³ был создан Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среды⁴ (ГРОНВОС) Минприроды России, соответственно, часть затрат на проведение мероприятий покрывается из федерального бюджета.

3. Проблема качества воды в российских городах. Более половины объема поверхностных вод на территории РФ нельзя отнести к питьевой, согласно стандартам качества. Во исполнение положений ст. 35 Водного кодекса РФ⁵, то есть для «поддержания поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства»⁶, устанавливаются нормативы допустимого воздействия на водные объекты. В частности, в указанной сфере имеется ряд ГОСТов⁷. Между тем 30 % подземных вод, доступных для использования, сильно загрязнены, что впоследствии приводит к возникновению

¹ См.: Там же. С. 219.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 501-р «Об определении ФГУП "Предприятие по обращению с радиоактивными отходами «РосРАО»" единственным исполнителем осуществляемых в 2019–2020 годах закупок работ, услуг, связанных с рекультивацией территории городской свалки в г. Челябинске» // СЗ РФ. 2019. № 13, ст. 1446.

³ См.: Паспорт национального проекта «Экология»: утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf> (дата обращения: 19.12.2024).

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2023 г. № 2268 «О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» (вместе с Правилами ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде) (в ред. от 14 марта 2024 г.) // СЗ РФ. 2024. № 1, ч. 1, ст. 164; 2024. № 12, ст. 1629.

⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4928.

⁶ Там же.

⁷ ГОСТ 17.1.3.06-82 «Охрана природы (ССОП). Гидросфера. Общие требования к охране подземных вод» // Контроль качества воды: сб. ГОСТов. М.: Стандартинформ, 2010; ГОСТ 17.1.3.07-82 «Охрана природы (ССОП). Гидросфера. Правила контроля качества воды водоемов и водотоков» // Контроль качества воды: сб. ГОСТов. М.: Стандартинформ, 2010.

массовых проблем со здоровьем городского населения, так как только 8 % сточных вод подвергается обработке до возвращения в водные пути, ввиду эксплуатации устаревших и малоэффективных, а порой и вовсе не эффективных очистных сооружений. Кроме того, загрязнению водных объектов способствуют аварийные загрязнения, связанные с разливом нефтепродуктов, дизельного топлива, шламовых вод. В 2023 г. экстремально высокие уровни загрязнения (ЭВЗ) поверхностных пресных вод отмечались на 162 водных объектах в 883 случаях (в 2022 г. – на 122 водных объектах в 544 случаях), высокие уровни загрязнения (ВЗ) – на 306 водных объектах в 1 879 случаях. Как и в предыдущие годы, в 2023 г. максимальную нагрузку от загрязнения испытывали водные объекты бассейнов рек Волги и Оби, на долю которых приходилось 56 % всех случаев ВЗ и ЭВЗ. Наибольшее суммарное количество случаев ВЗ и ЭВЗ (свыше 100) было отмечено на водных объектах в шести регионах: в Свердловской, Смоленской, Мурманской, Московской и Новосибирской областях, а также в Красноярском крае, что в совокупности составило 60 % случаев ВЗ и ЭВЗ в стране¹.

Указанные факторы (как в отдельности, так и в совокупности), являющиеся результатом антропогенной деятельности, формируют в целом экологическое состояние в городе, которое качественно отличается от экологического состояния сельских территорий. Причем такое влияние взаимно. Влияние человека, выраженное в негативном воздействии на природную среду, формирует экологическую обстановку в городах, которая, в свою очередь, оказывает негативное влияние на человека. Загрязнение окружающей среды становится причиной 17 % болезней в детском и 10 % – во взрослом возрасте, а также 41 % респираторных и 16 % эндокринных заболеваний. В среднем экологические проблемы являются причиной гибели людей в три раза чаще, чем автомобильные катастрофы².

¹ См.: Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году». С. 72.

² См.: Ляховенко О.И., Чулков Д.И. Основные экологические проблемы российских городов и стратегия их разрешения // Русская политология. 2017. № 3 (4). С. 22.

Современные города и городские агломерации, в которых проживает почти 75 % населения РФ, представляют собой важный объект правового обеспечения экологической безопасности, так как недостижение состояния экологической безопасности городов и городских агломераций одновременно выступает фактором невозможности гарантирования гражданам конституционного права на благоприятную окружающую среду, источником экологической опасности ввиду реальной угрозы распространения экологических проблем регионов за их пределы¹.

Выделение города как особого объекта изучения, включая его исследование как объекта правового регулирования, является не новым в науке. Научное сообщество выделяет город в качестве самостоятельного объекта, рассматривая его как экопроблему² (в качестве объекта разрешения экологических проблем в целом³ и в регионах⁴, как предмет междисциплинарного дискурса), философию города, вопросы реализации концепции устойчивого развития в городах, особенности реализации в городах института экологической экспертизы, а также исследуя вопросы правовой охраны в городах⁵.

¹ См.: *Сафарян Я.Г.* Город как объект экологической безопасности // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров. С. 322.

² См.: *Курис О.В.* Современный город как экопроблема // Вестник ВятГУ. 2012. № 1. С. 12–15.

³ См.: *Ляховенко О.И., Чулков Д.И.* Основные экологические проблемы российских городов и стратегия их разрешения // Русская политология. 2017. № 3 (4). С. 21–26; *Токарев А.С., Медведев В.С.* Экология мегаполисов // Достижения науки и образования. 2018. № 8 (30). С. 9–11.

⁴ См.: *Заболотских В.В.* Региональные аспекты защиты окружающей среды на основе эковиотехнологий // Известия Самар. науч. центра РАН. 2012. № 1-3. С. 728–733; *Петрова Н.П.* Решение экологических проблем региона: путь к устойчивому развитию // Вестник российских университетов. Серия: Математика. 2013. № 2. С. 529–533; *Чумаченко А.Н., Шляхтин Г.В.* Экологические проблемы Саратовской области в Год экологии и Год особо охраняемых природных территорий // Известия Сарат. ун-та. Новая серия. Серия: Химия. Биология. Экология. 2017. № 3. С. 345–357; *Едаменко А.С.* Проблемы урбанизированных российских территорий // Концепт. 2018. № 4. С. 1–6.

⁵ См.: *Майснер Т.Н.* Экологическая безопасность современного города как предмет междисциплинарных исследований // Гуманитарий Юга России. 2020. № 1. С. 131–140; *Лисина Н.Л.* Устойчивое развитие городов в Российской Федерации: миф или реальность? // Аграрное и земельное право. 2019. № 9 (177). С. 60–62; *Ее же.* Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 9 (62). С. 70–73; *Ее же.* К вопросу о состоянии

Для целей исследования, посвященного правовому обеспечению экологической безопасности городов, необходимо проанализировать понятие города.

Законодательное общепринятое понятие города отсутствует, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается определение термину «городское поселение», под которым понимается «город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»¹.

В соответствии с Методикой формирования индекса качества городской среды город определяется как «населенный пункт, имеющий статус города в соответствии с нормативным правовым актом, принятым субъектом Российской Федерации»².

В государственной программе РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» введен термин «малый город», определяемый как населенный пункт, имеющий статус города, с численностью населения до 100 тыс. человек³.

То, что численность населения является одним из определяющих признаков городов, подтверждается и иными актами. Например, в ст. 5 утратившего ныне силу Градостроительного кодекса РФ 1998 г. содержалась следующая

и тенденциях развития правовой охраны окружающей среды в городах // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11 (179). С. 206–208; *Ее же*. Правовые меры охраны земель в городах // Аграрное и земельное право. 2020. № 1 (181). С. 51–54; *Боголюбов С.А.* Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: Ин-т законодат-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2017.

¹ См. ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2024. № 51, ст. 7865.

² Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» (в ред. от 20 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 2019. № 13, ст. 1453; 2023. № 39, ст. 7038.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» (в ред. от 30 ноября 2024 г.) // СЗ РФ. 2018, № 3, ст. 546; 2024. № 51, ст. 8023.

классификация городов: «сверхкрупные (численность населения свыше 3 млн человек); крупнейшие (численность населения от 1 млн до 3 млн человек); крупные (численность населения от 250 тыс. до 1 млн человек); большие (численность населения от 100 тыс. до 250 тыс. человек); средние (численность населения от 50 тыс. до 100 тыс. человек); малые города и поселки (численность населения до 50 тыс. человек)¹».

В приказе Минпромторга России № 3061 города подразделяются на: «крупнейшие (численность населения свыше 1 млн человек); крупные (численность населения от 500 тыс. до 1 млн человек); большие (численность населения от 250 тыс. до 500 тыс. человек); средние и малые (численность населения от 100 тыс. до 250 тыс. человек)².

Проводя классификацию и типологизацию городов, ученые предлагают похожие классификации: малые города (до 20 тыс. человек); средние города (от 20 тыс. до 100 тыс. человек); большие города (от 100 тыс. до 250 тыс. человек; крупные города (от 250 тыс. до 1 млн человек; города-миллионники (свыше 1 млн человек)³.

Таким образом, исходя из содержания нормативных правовых актов, можно назвать следующие отличительные признаки города: численность населения, осуществление полномочий через выборные и иные органы местного самоуправления, признание города таковым региональным нормативным правовым актом.

Следует также отметить, что важным признаком города выступает наличие инфраструктуры, коренным образом отличающей город от сельского поселения. Она включает в себя объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, к

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2005 г.) // СЗ РФ. 1998. № 19, ст. 2069; 2005. № 1, ч. 1, ст. 17 (утратил силу).

² Приказ Минпромторга России от 20 августа 2019 г. № 3061 «Об утверждении методических рекомендаций по организации стрит-ритейла в городском пространстве» // Официальный сайт министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области. URL: https://minrpp.nso.ru/sites/minrpp.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2019/11/strit-riteyl3061_2019.pdf (дата обращения: 19.12.2024).

³ См.: Манаева И.В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. 2018. № 7 (454). С. 1238.

которым относятся «головные сооружения и коммуникации (трубопроводы, кабельные линии электроснабжения и связи, линейные сооружения), используемые в процессе водо-, тепло-, газо- и электроснабжения, водоотведения, предоставления услуг связи»¹: «объекты, обеспечивающие объекты жилищно-гражданского и производственного назначения централизованными системами водоснабжения, канализации, дождевой канализации, теплоснабжения, энергоснабжения, газоснабжения, телефонизации и связи; сети водоснабжения, канализации, дождевой канализации, теплоснабжения, энергоснабжения, газоснабжения, телефонизации и связи»².

При планировании и создании городской инфраструктуры предполагается оценка ее влияния, в частности оценивается «экологическая нагрузка на окружающую среду от автомобильного транспорта, ...уровень негативного воздействия всей транспортной инфраструктуры на окружающую среду, безопасность и здоровье населения»³.

С целью определения особенностей правового обеспечения экологической безопасности городов необходимо назвать те признаки городов, которые имеют существенное значение именно в контексте настоящего исследования.

Прежде всего важно подчеркнуть, что территориальный признак не относится к ключевым. В этом аспекте справедливым представляется мнение Н.Г. Жаворонковой и Ю.Г. Шпаковского: «...сомнительно, что можно выделять экологическую безопасность по территориальному принципу, особенно если речь идет о муниципальных образованиях, сельских и городских населенных пунктах, даже субъектах Федерации. Ведь природные сообщества, реки, озера, животные и

¹ Приказ Минстроя России от 24 января 2020 г. № 33/пр «Об утверждении свода правил “Территории городских и сельских поселений. Правила планировки, застройки и благоустройства жилых микрорайонов”» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Сперанская Л.В.* Какие объекты входят в состав инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса? // СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ Минстроя России «Об утверждении свода правил «Территории городских и сельских поселений. Правила планировки, застройки и благоустройства жилых микрорайонов».

растения не знают о наличии административных границ»¹. Однако приведенные выше обстоятельства свидетельствуют о том, что, во-первых, состояние окружающей среды в городах значительно хуже, чем в сельских поселениях; во-вторых, именно в городах сосредоточены объекты, имеющие существенное негативное воздействие на природную среду; в-третьих, установлена связь между загрязнением природной среды в городах и здоровьем населения, что предопределяет использование на территории городов механизмов и средств обеспечения экологической безопасности иного плана, нежели в сельских поселениях.

Поэтому город в рамках целей настоящей работы понимается не с точки зрения административного права – как населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты (городские агломерации), а с позиции экологического права – как система, в основе которой лежит взаимодействие следующих составляющих: состояния окружающей среды; городской инфраструктуры и наличия объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; уровня здоровья населения².

Требуется индивидуальный подход к экологичности как каждого отдельного компонента, так и всей системы их организации, исходя из географических, демографических, социальных, экономических и ряда других особенностей и индивидуальных характеристик города.

С учетом приведенных ранее данных можно предположить, что именно совокупность признаков города и их сочетание влияет на выбор средств для обеспечения экологической безопасности, что позволяет предложить

¹ Шпаковский Ю.Г., Жаворонкова Н.Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 174–187.

² Данные федерального информационного фонда социально-гигиенического мониторинга за 2023 г. свидетельствуют о том, что в целом по стране с загрязнением атмосферного воздуха, питьевых вод, почв городских и сельских поселений вероятно связано порядка 13,6 дополнительных случаев смертей на 100 тыс. всего населения (или 63,8 % от уровня 2014 г.) и около 19,3 дополнительных случаев заболеваний детского и взрослого населения на 1 тыс. всего населения (или 61,1 % от уровня 2014 г.). // Проект Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году». С. 277.

классификацию городов, результат которой способен повлиять на механизм обеспечения безопасности в городах. Основанием классификации должна служить не только численность городского населения, но и совокупность рассмотренных выше негативных факторов, создающих угрозу экологической безопасности городов.

Все города, таким образом, следует подразделить на две группы: города с воздействием различных негативных факторов и моногорода с воздействием профилирующего фактора.

В городах первой группы наблюдается примерно равное воздействие совокупности негативных факторов на состояние окружающей среды по трем базовым направлениям: качество атмосферного воздуха, качество водных ресурсов, обращение с отходами. Такие факторы наблюдаются в крупных, средних и малых городах, различается лишь масштаб негативного воздействия. При этом для данной группы городов имеет значение численность населения, которая наряду с фактором негативного воздействия может служить критерием определения набора средств для обеспечения экологической безопасности.

В этой группе, с учетом приведенных ранее классификаций городов по численности населения, можно выделить города:

- крупнейшие (численность населения свыше 1 млн человек);
- крупные (численность населения от 500 тыс. до 1 млн человек);
- средние (численность населения от 150 тыс. до 500 тыс. человек);
- небольшие (численность населения от 50 тыс. до 150 тыс. человек);
- малые (численность населения до 50 тыс. человек).

Отдельного внимания заслуживают экологические проблемы малых городов с численностью населения 30–50 тыс. человек. В таких городах обычно располагается несколько крупных предприятий, которые являются местом работы основной части населения и главным источником экологических проблем, оказывая негативное влияние как на состояние окружающей среды, так и на здоровье населения.

Экологические проблемы малых городов имеют ряд специфических особенностей:

1. Проблемы, связанные с состоянием и функционированием объектов жилищно-коммунального хозяйства, являются причиной стабильно высоких показателей загрязнения воздуха. Программа газификации в меньшей степени затронула малые города, а перевод объектов энергетики и жилищно-коммунального хозяйства на газ поспособствовал бы сокращению объема вредных выбросов. Однако в большинстве малых городов до сих пор эксплуатируются угольные котельные, требующие замены, а также старые и нуждающиеся в реконструкции объекты энергетики и жилищно-коммунального хозяйства. Вместе с тем муниципалитеты, находящиеся в условиях дефицитного бюджета, вынуждены использовать дешевый, низкокачественный уголь и не имеют достаточных средств для реконструкции объектов энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, в том числе очистных сооружений. Как итог – загрязнение атмосферного воздуха и сброс стоков в водные объекты на территории малого города. Ситуация может усугубляться и выходить за пределы малых городов, когда речь идет о крупных водных объектах.

2. Имеет место тенденция к увеличению количества нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий в малых городах, например Котово и Фролово (Поволжье). Предприятия такого типа опасны и для работников (в малых городах большинство населения преимущественно интегрировано в работу подобного рода градообразующих предприятий), и для окружающей среды, так как производят большое количество экологически опасных отходов. Ситуация осложняется наличием в малых городах проблемы с полигонами твердых бытовых отходов: недостаточность финансирования проведения гидроизоляционных работ на свалках приводит к ситуации, при которой малые города зависят от крупных предприятий, производящих большое количество вредных отходов, а система мероприятий по ликвидации и изоляции отходов не может быть реализована должным образом.

3. Уровень транспортного загрязнения в малых городах выше, чем в крупных. Такие показатели связаны прежде всего с тем, что в малых городах эксплуатируется более старый транспорт, имеющий плохое качество, в котором отсутствуют современные технологии, направленные на уменьшение экологического ущерба от его эксплуатации. Как следствие, такой транспорт на один километр пробега производит больший объем выбросов, нежели современные транспортные средства. В крупных же городах количество транспортных средств больше, но выше и их качество ввиду регулярного цикла обновления автомобильного парка.

4. Загрязнение малых городов формируется не только внутренними факторами. Так, малые города расположены преимущественно в пределах городских агломераций, а негативное воздействие промышленности крупных городов оказывается также и на малые города, поскольку обычно подобные предприятия находятся на окраинах и в промышленных районах крупных городов, нанося тем самым сопутствующий ущерб малым городам. Подобное наблюдается, например, в малом городе Аксай, на состояние окружающей среды которого оказывает значительное воздействие крупный город Ростов-на-Дону. Обращает на себя внимание следующая особенность: внутреннее загрязнение малых городов имеет куда большее значение, нежели внешнее воздействие крупных городов.

Вторую группу составляют моногорода – города с воздействием одного негативного профилирующего фактора. В моногородах всегда наблюдается одно основное направление, преобладающее над остальными, не исключаяющее иные факторы, оказывающие негативное воздействие, но требующее к себе большего внимания для обеспечения экологической безопасности¹.

Моногорода как объекты правового регулирования известны российскому законодательству и праву. Формировались они в советский период в качестве производственных центров и мест притяжения финансовых, материальных и

¹ См.: Анисимов А.П., Исакова Ю.И., Працко Г.С. Об основных задачах реализации в России концепции устойчивого развития городов: правовой аспект // Lex russica. 2023. № 11 (204). С. 26.

трудовых ресурсов в стране для выполнения целей ускоренной индустриализации. Такие города характеризуются наличием одного-двух градообразующих предприятий с монопрофильной специализацией деятельности.

Исследованию экологических проблем моногородов посвящен ряд научных исследований¹. В рейтинге устойчивого развития городов РФ последние позиции представлены преимущественно моногородами. Большинство современных моногородов характеризуется наличием неблагоприятной экологической ситуации и загрязнением окружающей среды вследствие негативного воздействия хозяйственного комплекса, а также экологического ущерба, нанесенного прошлой экономической деятельностью градообразующего предприятия. Вместе с тем особенностью моногородов как объектов правового обеспечения экологической безопасности является тот факт, что в них имеются и базовые, присущие всем обычным городам, факторы, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды, и особенные факторы, вытекающие из специфики монопрофильной деятельности градообразующего предприятия.

Несмотря на отсутствие законодательного закрепления понятия «моногород», ученые склоняются к мнению, что ему «близок термин “город-завод”, что предполагает наличие тесной связи муниципального образования и крупного (градообразующего) предприятия»². Под градообразующим понималось предприятие, на котором занято не менее 30 % от общего числа работающих на предприятиях города³, при этом сравнению подвергалась численность

¹ См.: *Петров А.М.* Экологические проблемы устойчивого развития моногородов // *Экономические науки.* 2023. № 219. С. 113–115; *Хайдаров Р.Р.* Состояние экологии как фактор устойчивого развития моногорода // *Власть.* 2013. № 2. С. 72–75; *Митрошина М.Н.* Пути повышения эффективности комплексного развития моногородов на основе инструментария региональной экономической политики: дис. ... канд. экон. наук. Белгород, 2023.

² *Козодубов А.А.* Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2017. № 10. С. 34–39.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» // *СЗ РФ.* 1994. № 19, ст. 2217. Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 2 февраля 2005 г. № 116.

работающего, а не проживающего населения¹. Кроме того, градообразующим признавалось предприятие, которое имеет на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 % проживающих в населенном пункте.

Постановлением Правительства РФ в 2014 г. были утверждены критерии отнесения муниципальных образований к монопрофильным (моногородам). Муниципальное образование признается монопрофильным (моногородом) в двух случаях.

В первом случае необходимо наличие одновременно следующих критериев: муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением административных центров; численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек; численность работников достигала 20 % среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования; осуществляется деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции.

Второй случай: муниципальное образование по состоянию на 1 января 2014 г. включено в перечень монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) и относится к категориям 1 или 2 монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения².

Интерес представляет вторая часть указанного постановления, в которой закреплены категории моногородов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: «1-я категория: моногорода с наиболее

¹ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 12 апреля 2004 г. № Ф09-1386/04-АК. Документ опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4425.

сложным социально-экономическим положением; 2-я категория: моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения; 3-я категория: моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией»¹.

Несмотря на то, что категорирование моногородов проводится по социально-экономическим показателям, есть основания полагать, что методика распределения моногородов по категориям в зависимости от характера рисков может применяться и для распределения таких городов по категориям в зависимости от их экологического состояния. В данном случае уместно привести предложение Н.Л. Лисиной о целесообразности составления и ведения экологического рейтинга городов, представляющего собой ранжирование городов по показателям, отражающим состояние природной и социально-антропогенной среды и в итоге – «степень экологичности»² городов. Ученым предложено в качестве таких показателей учитывать следующие: «состояние атмосферного воздуха; обращение с отходами производства и потребления; состояние земель и почв, городских лесов и зеленых насаждений; организация особо охраняемых, рекреационных и иных “зеленых” территорий; состояние водных объектов, водоснабжение и водоотведение в городе; организация и состояние городской транспортной системы; шумовое воздействие; энерго- и теплопотребление; экологическое просвещение, информирование и вовлечение общественности в решение экологических проблем города; управление в области охраны окружающей среды в городе»³.

Сложно не согласиться с этой идеей, развивая ее с учетом уточнения цели – категорирования моногородов в зависимости от экологического положения и наличия рисков его ухудшения. В связи с этим видится целесообразным формирование рейтинга экологической безопасности городов на основе данных ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды РФ, а именно разделов «Окружающая среда и здоровье населения» и

¹ См.: Там же.

² Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 19.

³ Там же.

«Состояние и охрана окружающей среды в субъектах Российской Федерации». В основу рейтинга могут быть положены показатели, используемые для составления указанного доклада: «качество атмосферного воздуха (объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников); состояние водных ресурсов (объем забора и использования пресных вод, объем сброса загрязненных сточных вод); качество почвы селитебных территорий (доля проб почвы, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим, микробиологическим и паразитологическим показателям); площадь особо охраняемых природных территорий; обращение с отходами (объем образованных отходов); физические факторы воздействия на здоровье населения (шум, вибрация, электромагнитное излучение)»¹.

Рейтинг, который в том числе учитывает моногорода, содержащиеся в перечне монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов), утвержденном Правительством РФ², представляет собой ранжированный список с учетом приведенных показателей. Соответственно, моногорода в этом списке целесообразно разделить на категории:

1-я категория – моногорода с наиболее сложной экологической ситуацией;

2-я категория – моногорода, в которых имеются риски ухудшения экологической ситуации;

3-я категория – моногорода со стабильной экологической ситуацией.

Вместе с тем указанная классификация будет неполной, так как отражает подход к состоянию окружающей среды и в большей степени характеризует уровень и качество охраны окружающей среды в городах.

Список необходимо дополнить показателем, имеющим непосредственное отношение к состоянию экологической безопасности, – «наличие источников повышенной экологической опасности», которые следует учитывать в ранжировании в зависимости от уровня экологической опасности таких

¹ См.: Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды РФ.

² Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (в ред. от 21 января 2020 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4448; 2020. № 4, ст. 428.

источников (объекты I категории – объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты, на которых осуществляется производство нефтепродуктов, переработка природного газа, производство пестицидов и минеральных удобрений, целлюлозы и (или) древесной массы); объекты II категории – объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты по транспортированию по трубопроводам газа, продуктов переработки газа, нефти и нефтепродуктов с использованием магистральных трубопроводов, межпромысловых трубопроводов и др.); объекты III категории – объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду (осуществление на объекте хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием водных объектов, по строительству объектов капитального строительства продолжительностью более шести месяцев, по добыче подземных вод); объекты IV категории (осуществление на объекте деятельности по производству, в том числе для собственных нужд, электрической энергии, использование на объекте оборудования исключительно для исследований, разработок и испытаний новой продукции и процессов (предприятия опытного производства, научно-исследовательские институты, опытно-конструкторские бюро); осуществление на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, хозяйственной и (или) иной деятельности исключительно по добыче подземных вод при условии отсутствия выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и других, в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (в ред. от 18 декабря 2024 г.)¹.

В соответствии с расположением городов в списке и с учетом всех показателей целесообразно разделить моногорода на следующие категории в зависимости от их экологического состояния и наличия объектов, соответствующих критериям, утвержденным указанным постановлением:

¹ СЗ РФ. 2021. № 2, ч. 2, ст. 447; 2024. № 52, ст. 8352.

1-я категория – сильной экологической угрозы. Включает моногорода с наиболее сложной экологической ситуацией и наличием объектов, относящихся к объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду;

2-я категория – средней экологической угрозы. Включает моногорода, в которых имеются риски ухудшения экологической ситуации и в границах которых находятся объекты II категории, оказывающие умеренное и незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

3-я категория – слабой экологической угрозы. Включает моногорода со стабильной экологической ситуацией и в границах которых находятся объекты III и IV категории, оказывающие незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Предлагаемый подход к категорированию городов как объектов правового регулирования позволит разработать дифференцированные меры и средства обеспечения экологической безопасности с учетом индивидуальных особенностей городов. Такие меры могут быть актуальны, например, при привлечении к юридической ответственности за нарушение экологического законодательства. Административному законодательству известны случаи, когда города выделялись в качестве квалифицирующего признака при совершении отдельных правонарушений. Например, в ст. 9.24 КоАП РФ¹ устанавливается ответственность за нарушение законодательства о теплоснабжении в отношении городского округа с численностью населения 500 тыс. человек и более или города федерального значения; в ст. 11.1 КоАП РФ устанавливается ответственность за совершение действий, угрожающих безопасности движения на железнодорожном транспорте и в метрополитене, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области.

При исследовании источников экологической опасности были рассмотрены ст. 8.21 и 8.23 КоАП РФ, в которых дифференцированно устанавливается

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 1; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8500.

ответственность за негативное воздействие на окружающую среду в зависимости от различных источников. Продолжая мысль о необходимости различных подходов к применению мер ответственности, следует отметить, что опасность действий, совершаемых хозяйствующими субъектами в различных городах, может быть различной.

Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное воздействие на него в городах сильной экологической угрозы представляет бóльшую опасность, чем выброс загрязняющих веществ в городах со средней экологической угрозой, что связано с наличием в первых объектов повышенной экологической опасности (объектов I категории, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду).

В связи с этим считаем целесообразным дифференцировать ответственность за совершение правонарушения в различных городах и внести изменения в ст. 8.21 КоАП РФ, изложив часть 1 в следующей редакции:

«1.1. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах со слабой экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от ста восьмидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

1.2. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах со средней экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от пятидесяти тысяч

до шестидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от сорока тысяч до шестидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от двухсот тысяч до двухсот восьмидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

1.3. Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения в городах с сильной экологической угрозой –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от шестидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.».

Каждый крупный, малый или промышленный город отличается индивидуальным характером сочетания общих экологических проблем с региональными или сугубо индивидуальными особенностями конкретной местности, что требует индивидуального подхода к обеспечению экологической безопасности каждого из перечисленных видов городов. При этом проблемы малых, средних и крупных городов могут быть взаимосвязаны, а следствием решения проблем ряда малых городов может явиться решение проблем средних и крупных городов и наоборот. Важно отметить, что решение экологических проблем моногородов отличается от решения экологических проблем обычных городов и требует учета специфики монопрофильного производства градообразующего предприятия и социально-экономических особенностей организации моногородов.

Соответственно, учет индивидуальных особенностей городов и факторов, оказывающих негативное влияние на состояние экологической безопасности каждого конкретного города, позволит сформировать индивидуально определенный подход к улучшению в них экологической ситуации. Важно отметить, что подход – это некий инструментарий, представляющий собой совокупность мероприятий и действий, которые являются едиными для всех городов и городских агломераций. Его индивидуальность определяется совокупностью и интенсивностью базовых мер, применяемых исходя из учета конкретной экологической обстановки города, и необходимостью акцентирования внимания на отдельных отраслях, например в моногородах.

В качестве примеров учета индивидуальных особенностей регионов для достижения целей Стратегии экологической безопасности РФ можно назвать следующие нормативные правовые акты субъектов РФ:

закон Курганской области от 30 июня 2022 г. № 44 «О стратегии социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 года». Стратегия «отражает специфику региона и направлена на реализацию его основных конкурентных преимуществ». В разделе 2 документа «Комплексный анализ потенциала и динамики социально-экономического развития Курганской области» содержится глава 1 «Краткая характеристика Курганской области», в которой описаны индивидуальные характеристики области¹;

закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года». В документе содержится прямое указание на то, что «Стратегия содержит оценку современного социально-экономического состояния, совокупного потенциала, тенденций развития и стартовых позиций Воронежской области, диагностику ее ключевых проблем и идентификацию относительных конкурентных преимуществ, обоснованные представления о стратегических приоритетах, целях и механизмах, обеспечивающих эффективное социально-

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2022; 29.12.2023.

экономическое развитие региона в долгосрочном периоде». Стратегия содержит раздел 1 «Результаты комплексного анализа потенциала и динамики развития социально-экономической системы Воронежской области», в котором отражены актуальные сведения об индивидуальных характеристиках Воронежской области¹;

Закон Тамбовской области от 4 июня 2018 г. № 246-3 «О Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года». Стратегия содержит раздел 1 «Краткая характеристика Тамбовской области. Оценка достигнутых целей и анализ потенциала социально-экономического развития Тамбовской области», в котором представлены данные об индивидуальных особенностях Тамбовской области²;

Постановление Правительства Саратовской области от 19 июля 2022 г. № 624-П «О Программе социально-экономического развития Саратовской области на 2022–2024 годы» (в ред. от 19 января 2024 г.). Содержит раздел «Ключевые вызовы развития Саратовской области», в котором обозначены индивидуальные особенности не только региона, но и отдельных городов. Например, отмечается, что «предприятия Саратова выбрасывают в атмосферу свыше 19,3 тыс. тонн вредных веществ»³, что можно оценивать как угрозу экологической безопасности.

Проблема экологической безопасности остро стоит перед каждым субъектом РФ. В регионах ведется активная работа по правовому обеспечению экологической безопасности, в частности по разработке нормативных правовых актов в указанной сфере. В целом вопросы экологической безопасности урегулированы правовыми нормами во всех субъектах Федерации; в то же время в региональных актах отсутствует четкое понимание категории «экологическая безопасность», ее идеи, смысла, содержания, целей и задач обеспечения, а также соотношения с категорией «охрана окружающей среды», хотя именно на региональном уровне должны проводиться основные мероприятия по

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region36>, 21.12.2018.

² См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 5.06.2018.

³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>, 26.07.2022.

обеспечению безопасности всех экологических систем с учетом специфики расположения объектов промышленности и сельского хозяйства, состояния природных ресурсов и географического своеобразия на территории регионов»¹.

В отдельных субъектах РФ в нормативных правовых актах отмечены города в качестве объектов, которые включаются в программу по обеспечению экологической безопасности:

к задачам подпрограммы «Организация рационального природопользования водными ресурсами и защита населения от их негативного воздействия» государственной программы Республики Алтай «Обеспечение экологической безопасности и улучшение состояния окружающей среды» относится повышение качества питьевой воды для населения города Горно-Алтайска²;

в государственной программе «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Брянской области» отдельные города (Брянск, Клинцы, Сельцо) внесены в перечень населенных пунктов и объектов экономики Брянской области, находящихся в зоне подтопления в период весеннего половодья³;

в Республиканской целевой программе «Экологическая безопасность в Республике Бурятия на 2009–2011 годы и на период до 2020 года» отдельные города (Улан-Удэ, Гусиноозерск, Кяхта) были включены в список городов с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха⁴;

¹ Абанина Е.Н. Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9, № 6А. С. 101–102.

² См.: Постановление Правительства Республики Алтай от 13 сентября 2017 г. № 228 «Об утверждении государственной программы Республики Алтай “Обеспечение экологической безопасности и улучшение состояния окружающей среды”» (с изм. на 28 декабря 2023 г.) // Официальный портал Республики Алтай. URL: <http://www.altai-republic.ru>, 15.09.2017.

³ См.: Постановление Правительства Брянской области от 30 декабря 2013 г. № 853-п «Об утверждении государственной программы “Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Брянской области”» (2014–2020 годы) // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2013. № 38/4.

⁴ См.: Постановление Правительства Республики Бурятия от 31 июля 2009 г. № 301 «О Республиканской целевой программе “Экологическая безопасность в Республике Бурятия на 2009–2011 годы и на период до 2020 года”» // Официальный вестник: приложение к газете «Бурятия». 2009. № 85. 4 авг.

в государственной программе Владимирской области «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Владимирской области на 2014–2020 годы» отдельные города (Гусь-Хрустальный, Курлово, Суздаль, Юрьев-Подольский, Петушки) были включены в список городов, на территории которых находятся закрытые объекты ТКО, подлежащие рекультивации¹;

в «государственной программе Вологодской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013–2020 годы»» город Череповец был признан основным источником выбросов от стационарных источников, а отдельные города (Череповец, Вологда, Сокол) были включены в список крупных городов, в которых необходимо строительство мусоросортировочных комплексов²;

в «государственной программе Забайкальского края «Охрана окружающей среды»» отдельные города (Чита, Петровск-Забайкальский) отнесены к городам, имеющим очень высокий уровень загрязнения воздуха³;

в «государственной программе Ивановской области «Охрана окружающей среды Ивановской области»» город Иваново отнесен к городам России с наиболее высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха⁴;

в «государственной программе Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014–2020 годы» города Братск, Иркутск, Зима, Шелехов включены в

¹ См.: Постановление Губернатора Владимирской области от 22 октября 2013 г. № 1194 «О государственной программе Владимирской области “Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Владимирской области”» // Владимирские ведомости. 2013. № 207 (4812), 2 нояб.

² См.: Постановление Правительства Вологодской области от 22 октября 2012 г. № 1228 «Об утверждении государственной программы Вологодской области “Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013–2020 годы”» // Красный Север. 2012. 27 нояб.

³ См.: Постановление Правительства Забайкальского края от 10 апреля 2014 г. № 188 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края “Охрана окружающей среды”» // Азия-Экспресс. 2014. 1 мая.

⁴ См.: Постановление Правительства Ивановской области от 13 ноября 2013 г. № 452-п «Об утверждении государственной программы Ивановской области “Охрана окружающей среды Ивановской области”» // Официальный сайт Правительства Ивановской области. URL: www.ivanovoobl.ru, 13.11.2013.

приоритетный список городов Российской Федерации с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха¹;

в государственной программе Кемеровской области «Экология, недропользование и рациональное водопользование» на 2017–2021 годы города Новокузнецк, Белово, Калтан, Мыски, Полысаево, Ленинск-Кузнецкий, Кемерово, Междуреченск отнесены к городам, производящим наибольшее поступление загрязняющих веществ в атмосферный воздух²;

в государственной программе Республики Коми «Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды» город Сыктывкар отнесен к городам с высоким уровнем загрязнения атмосферы³.

Несмотря на то, что многие нормативные акты из представленного списка утратили силу, в целом можно отметить следующие направления, в которых учитываются города как самостоятельные объекты с присущими им особенностями: как источники загрязнения, как территории, на которых будут размещены источники повышенной опасности (например, мусоросортировочные комплексы, объекты ТКО, подлежащие рекультивации), как объекты, подверженные отдельным угрозам (зоны подтопления).

В качестве возможных направлений решения экологических проблем городов и городских агломераций можно выделить:

1) повышение экологической культуры жителей городов и интеграция бизнес-сообщества в решение экологических проблем путем проведения экологических акций, снижения налоговых ставок и предоставления льготного кредитования для бизнеса, построенного или модернизированного в соответствии

¹ См.: Постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 г. № 444-ПП «Об утверждении государственной программы Иркутской области “Охрана окружающей среды” на 2014–2020 годы» // Областная газета. 2013. 29 нояб.

² См.: Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 16 сентября 2016 г. № 362 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса “Экология, недропользование и рациональное водопользование” на 2017–2025 годы» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. 2016. 20 сент.

³ См.: Постановление Правительства Республики Коми от 29 октября 2019 г. № 506 «Об утверждении Государственной программы Республики Коми “Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2019.

с учетом международных экологических стандартов. Жители городов и местные бизнесмены должны быть осведомлены о местных особенностях и проблемах в экологической сфере, а также заинтересованы в их решении;

2) создание площадок, позволяющих объединить представителей разных городов для совместной выработки путей решения общих или взаимосвязанных экологических проблем. Совместное решение проблем представляется достаточно эффективным прежде всего с позиции финансирования, поскольку у отдельных городов отсутствуют необходимые денежные средства, а совместные программы позволят компенсировать часть затрат. Кроме того, решение экологических проблем одного города нерентабельно и не даст нужного эффекта, если в соседнем городе экологическая политика не реализуется. Например, совместная постройка очистных сооружений актуальна для городов, замкнутых в пределах одного водного бассейна, а создание одного общего мусорного полигона существенным образом снизит финансовые издержки отдельных городов.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. Современные города представляют собой важный объект правового обеспечения экологической безопасности, являясь при этом, в случае недостижения состояния экологической безопасности городов и городских агломераций, потенциальным источником экологической опасности для Российской Федерации ввиду реальной возможности распространения экологических проблем городов в регионах и за их пределами.

2. Город как объект правового обеспечения экологической безопасности предложено понимать как систему, в основе которой лежит взаимодействие следующих составляющих: отдельных элементов городской инфраструктуры (должна быть обеспечена их эффективная и экологически устойчивая организация); состояния окружающей среды; уровня здоровья населения. Требуется индивидуальный подход к экологичности как каждого отдельного компонента, так и системы их организации, исходя из географических, демографических, социальных, экономических и ряда других особенностей, предопределяющих индивидуальность каждого города.

3. В целях разработки дифференцированных мер и средств обеспечения экологической безопасности с учетом индивидуальных особенностей городов предложено классифицировать города как объекты правового обеспечения экологической безопасности следующим образом:

- 1) города с воздействием различных негативных факторов:
 - крупнейшие (численность населения свыше 1 млн человек);
 - крупные (численность населения от 500 тыс. до 1 млн человек);
 - средние (численность населения от 150 тыс. до 500 тыс. человек);
 - небольшие (численность населения от 50 тыс. до 150 тыс. человек);
 - малые (численность населения до 50 тыс. человек);
- 2) моногорода – города с воздействием одного негативного профилирующего фактора.

4. Выявлена необходимость разработки методики категорирования городов в зависимости от *индикаторов, характеризующих их экологическое состояние* (качество атмосферного воздуха (объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников); состояние водных ресурсов (объем забора и использования пресных вод, объем сброса загрязненных сточных вод); качество почвы селитебных территорий (доля проб почвы, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим, микробиологическим и паразитологическим показателям); площадь особо охраняемых природных территорий; обращение с отходами (объем образованных отходов); физические факторы воздействия на здоровье населения (шум, вибрация, электромагнитное излучение)), *и специальных индикаторов, характеризующих состояние экологической безопасности города* (наличие и уровень опасности источников вредного воздействия, качество здоровья населения), с целью определения индекса экологической безопасности городов, на основе которого подразделить города в зависимости от степени экологической угрозы.

Предложена методика категорирования моногородов в зависимости от их экологического состояния и наличия объектов, соответствующих критериям,

утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». Моногорода подразделяются на следующие категории:

1-я категория – сильной экологической угрозы. Включает моногорода с наиболее сложной экологической ситуацией и наличием объектов, относящихся к объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду;

2-я категория – средней экологической угрозы. Включает моногорода, в которых имеются риски ухудшения экологической ситуации, и в границах которых находятся объекты II категории, оказывающие умеренное и незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

3-я категория – слабой экологической угрозы. Включает моногорода со стабильной экологической ситуацией, и в границах которых находятся объекты III и IV категории, оказывающие незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

1.4. Международный опыт формирования устойчивых городов в контексте обеспечения экологической безопасности

Современные города являются центрами экономической и социальной эволюции человечества, так как преимущественно в городах реализуется большая часть интеллектуальной деятельности, торговли, культуры, науки, производительного труда и социального развития. Вместе с тем процесс урбанизации сопровождается рядом закономерных проблем: перенаселенностью, нищетой, деградацией инфраструктуры, нерациональным расходом энергоресурсов, скоплением бытовых отходов и т.д. Такая неблагоприятная ситуация усугубляется неэффективными планами урбанизации, в результате большинство городов имеют ряд идентичных проблем: огромные трущобы, запутанные улицы, увеличивающиеся выбросы парниковых газов.

Соответственно, для повышения качества жизни людей необходим такой подход к планированию развития современных городов, который позволит обеспечить их наиболее эффективную и экологически безопасную организацию. Международные организации уже начали процесс разработки основных направлений обеспечения экологической устойчивости, безопасности и жизнестойкости современных населенных пунктов в рамках одной из целей в области устойчивого развития¹. К таким направлениям, в частности, относятся:

- 1) открытость и экологическая устойчивость процесса урбанизации: комплексное и устойчивое планирование и управление населенными пунктами;
- 2) повышение качества экологического планирования и развития путем создания и укрепления связей между городскими, пригородными и сельскими районами;
- 3) повсеместное (в каждом населенном пункте) принятие и осуществление комплексных планов и стратегий по повышению эффективности использования ресурсов;
- 4) защита и сохранение всемирного природного наследия;
- 5) свободный доступ граждан к безопасным общественным пространствам и зеленым зонам;
- 6) финансирование и технологическая поддержка строительства экологически устойчивых зданий;
- 7) создание, внедрение и развитие экологически устойчивых транспортных систем;
- 8) снижение негативного воздействия на здоровье городского населения в городах с низким качеством воздуха и наличием свалок отходов².

Указанные задачи являются максимально обобщенными и наиболее приоритетными направлениями деятельности по организации экологически

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1 «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». URL: https://nngasu.ru/word/reki2016/povestka_dnya_do_2030.pdf (дата обращения: 12.08.2024).

² См.: Там же.

устойчивых городов. Вместе с тем международная ситуация подразумевает наличие различных условий и проблем в разных странах. Как следствие, международный опыт реализации обозначенных задач существенно различается, но каждая из стратегий, избранных государствами, преследует в итоге единую цель – формирование экологически устойчивых городов, что является задачей одновременно международного, внутригосударственного и местного значения.

Так, в рамках инициативы процветания городов ООН-Хабитат было предложено определение экологической устойчивости, под которым понимается «безопасность городской среды и ее природных компонентов»¹. Кроме того, определена система характерных признаков экологически устойчивых городов:

- 1) сформирована такая связь между городскими и сельскими районами, которая позволяет сбалансировать территориальное развитие и повысить качество территориального планирования в периферийных зонах. Формирование подобных связей дает возможность создавать новые экологические услуги;
- 2) формируется и развивается экологическая инфраструктура, обеспечивающая повышение устойчивости к стихийным бедствиям и климатическим рискам;
- 3) для городских граждан создаются благоприятные условия жизни посредством создания и развития системы по защите городских экосистем и биоразнообразия, лесопарковых зон, озер и водно-болотных угодий;
- 4) создана и поддерживается система по повышению количества зеленых насаждений в городе;
- 5) проводится работа по повышению эффективности системы водоснабжения, в том числе систем обработки, очистки и фильтрации;
- 6) существуют адекватные санитарные условия, а также проводится постоянная работа по улучшению таких условий.

¹ City Prosperity Initiative Dimensions of Prosperity // City Prosperity Initiative. URL: <http://www.perceptionindex.org/Public/Methodology> (дата обращения: 13.12.2024).

В рамках инициативы «Устойчивое развитие городов»¹ как механизма совершенствования и повышения устойчивости городов в различных странах региона Европы и Центральной Азии предусмотрен ряд направлений работы в целях преобразования крупных городов в устойчивые места обитания граждан:

проведение мероприятий по освоению заброшенных или малоиспользуемых районов, на которых существуют реальные или потенциальные загрязнения, в целях устранения опасности для людей и окружающей среды и для увеличения полезной городской площади;

повышение эффективности и улучшение системы городского транспорта для увеличения заселенной площади городов;

повышение общей энергоэффективности города для уменьшения негативных последствий от изменений климата, а также модернизация строительных норм и градостроительных требований для сокращения потребления воды;

повышение эффективности систем водоснабжения, канализации и утилизации твердых отходов путем модернизации морально устаревших и использования современных систем городской инфраструктуры и обслуживания;

передача муниципальным образованиям большего спектра функций и объема ресурсов. Например, муниципальные власти будут выявлять наиболее проблемные для конкретного муниципального образования сферы, принимать больше окончательных решений и нести за них ответственность, поскольку самостоятельно финансируют такие решения и отвечают за результат проведенной работы.

Анализ приоритетных направлений деятельности в области формирования экологически устойчивых городов позволяет сделать вывод об их важности в контексте обеспечения экологической безопасности, так как в основе идеи экологической устойчивости городов находится стремление к соблюдению баланса между обеспечением гражданских благ и охраной окружающей среды.

¹ См.: Всемирный Банк. Инициатива «Устойчивое развитие городов». URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/sustainable-cities-initiative> (дата обращения: 08.07.2024).

Так, экологически устойчивый город необходим для создания благоприятной среды для проживающих в нем жителей.

Степень и качество реализации направлений и задач в области устойчивого развития городов не могут быть одинаковыми в контексте оценки различных государств, имеющих индивидуальные географические особенности, а также городов в пределах одной области или одного штата. Логичной в связи с этим видится оценка экологической устойчивости каждого отдельного города, имеющего ряд индивидуально-определенных особенностей. Соответственно, требуется разработка методики проведения оценочных мероприятий для определения степени и качества реализации направлений в области устойчивого развития городов. При этом на международном уровне такие методики и подходы к оценке могут отличаться.

Например, Европейским агентством по окружающей среде (ЕАПОС) была разработана система показателей городского метаболизма, основанная на подходе к городу как к живому организму и анализирующая потоки обмена веществ¹, что позволило сформировать систему универсальных показателей – индикаторов, применимых для городов разного размера². Представляется возможным выделить несколько групп индикаторов, способных оказывать влияние на состояние экологической безопасности: «потребление: уровень и объем потребления электроэнергии и воды; выбросы и загрязнения: объем выбросов CO₂ в год, концентрация NO₂ и ультрадисперсных частиц класса PM₁₀, объем образования отходов производства и потребления; землепользование: эффективность землепользования, площадь земель, занятых городской застройкой, площадь земель особо охраняемых природных территорий и озелененных территорий; транспортные индикаторы: количество зарегистрированных автомобилей, их энергоэффективность, протяженность системы общественного транспорта;

¹ См.: Волошинская А.А., Комаров В.М., Коцюбинский В.А. Современные теории устойчивого развития: подходы, методология, прикладные рекомендации. М., 2016. С. 23.

² См.: Science for Environment Policy. URL: https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy_en (дата обращения: 13.12.2024).

системы переработки и повторного использования: уровень и качество интеграции технологий и систем рециклинга»¹.

Перечисленный набор показателей обеспечивает непрерывный мониторинг городского метаболизма европейских городов и имеет ряд преимуществ и недостатков: он прост в применении, поскольку для анализа используются доступные данные, однако является, скорее, максимально обобщенным, так как создан для всех европейских городов, а значит, лишен важной компоненты – учета индивидуальных признаков, поэтому требует индивидуальной доработки и подстройки под конкретный город.

В качестве еще одного показателя оценки экологической устойчивости городов следует назвать Индекс экологической устойчивости инициативы процветания городов ООН-Хабитат (далее – ИПГ), в основе которого лежит анализ городов с точки зрения пяти аспектов: пространственного, демографического, экономического, экологического и управленческого. Такой индекс дает возможность с учетом индивидуальных особенностей конкретного города выявить проблемные и уязвимые области в сфере обеспечения экологической устойчивости на основе сотрудничества ООН-Хабитат и конкретного города.

ИПГ измеряется по 100-балльной шкале, где: 0–40 баллов – очень низкая оценка процветания города, 40–50 – низкая оценка процветания города, 50–60 – умеренно низкая оценка процветания города, 60–70 – умеренно высокая оценка процветания города, 70–80 – высокая оценка процветания города, 80–100 – очень высокая оценка процветания города. В рамках инициативы было разработано несколько вариантов ИПГ, что позволяет местным властям самостоятельно выбирать наиболее подходящий индекс.

Индекс экологической устойчивости в составе ИПГ включает в себя следующие суб-индексы и их индикаторы:

¹ Там же.

качество воздуха: уровень внедрения и развития системы автоматических станций контроля загрязнения атмосферы, концентрация мелкодисперсных частиц класса $PM_{2,5}$, годовой объем выбросов CO_2 в подсчете на душу населения;

обращение с отходами: отношение твердых утилизируемых коммунальных отходов к общему объему отходов, образующихся в городе; отношение очищенных сточных вод к общему объему сточных вод; отношение переработанных городских твердых коммунальных отходов к общему объему всех твердых коммунальных отходов;

устойчивое энергоснабжение: отношение электроэнергии, полученной из возобновляемых источников, к общему объему производства электроэнергии¹.

Востребованность такого индекса может быть обоснована рядом факторов. ООН-Хабитат учитывает индивидуальные признаки конкретного города и предлагает наиболее подходящий индекс, что видится полезным для обеих сторон: ООН собирает наиболее актуальные и достоверные сведения, так как индекс подбирается под конкретный город и максимально учитывает его индивидуальные особенности, а город получает максимально точные сведения об уязвимостях в области обеспечения экологической устойчивости. Учитывая наличие 66 индикаторов и возможности индивидуального подбора индекса, последний может быть применен повсеместно, поскольку предусматривает широкий спектр метрик и не ограничен особенностями конкретных стран.

Видится целесообразным обратиться к опыту стран, традиционно занимающих высокие позиции в экологических рейтингах, анализ их практики создания экологически безопасных городов окажется полезным для внедрения устойчивого городского планирования. В частности, в основе европейского опыта экологизации городского управления лежит фактор системности при формировании экологически устойчивого города, обязывающий местные власти в процессе планирования городского развития и управления городскими экосистемами учитывать экологические факторы.

¹ См.: Авраменко А.А., Железникова А.Д. Подходы к оценке экологической устойчивости городов // Евразийский Союз Ученых. 2018. № 5-3 (50). С. 39.

Формирование экологически безопасных городов происходит по нескольким направлениям.

Первое направление – интеграция элементов зеленой политики в планы будущего развития. В качестве одного из направлений устойчивого развития городов предлагается комплексное развитие городских территорий, а не внедрение точечных экологических программ или строительство отдельных зеленых районов. К категории комплексного развития городских территорий относят создание и внедрение климатических планов городов. Такие планы, программы европейских городов были приняты в развитие Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и ряда последующих документов: Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 2003/87/ЕС об учреждении системы торговли квотами на выброс парниковых газов в Союзе¹, Европейского климатического закона², Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 2008/50/ЕС от 21 мая 2008 г. о качестве атмосферного воздуха и мерах его очистки в Европе³.

Например, Климатический план Барселоны (признанный лучшим среди климатических планов крупных европейских городов) разработан в краткосрочной (2018–2020) и в среднесрочной перспективе (2021–2030)⁴. В целях его выполнения была разработана дорожная карта, которая реализуется муниципалитетами в пяти направлениях: строительство, транспорт, экономика, здравоохранение, управление отходами и потребление. В сфере

¹ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance). OJ L 275, 25.10.2003, p. 32–46. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj> (дата обращения: 08.07.2024).

² Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj> (дата обращения: 08.07.2024).

³ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. OJ L 152, 11/06/2008, p. 1–44. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/50/oj> (дата обращения: 08.07.2024).

⁴ Barcelona's Commitment to the Climate. Direcció de Serveis Ambientals. Barcelona, 2018. URL: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Barcelona%20Commitment%20to%20Climate.pdf> (дата обращения: 08.07.2024).

градостроительства по истечении краткосрочного плана произошли следующие изменения, направленные не только на повышение климатической безопасности, но и на улучшение экологического состояния городов в контексте их экологической устойчивости: изменен дизайн городских улиц в целях ограничения движения транспорта, увеличено количество зеленых насаждений и мест для отдыха, доступных горожанам¹.

Результат реализации всех мер – выполнение показателя «сокращение выбросов на одного гражданина на 45 % к 2030 г. и обеспечение нулевого углеродного баланса к 2050 г.»².

Второе направление – реализация программ интегрированного управления водными ресурсами, что является основой межгосударственного взаимодействия в целях обеспечения экологической безопасности. Правовой базой для разработки и выполнения подобных программ служит Водная рамочная директива Европейского Союза, которая вступила в силу в 2000 г. с конечной целью – «достижение высокого уровня экологической безопасности всех европейских водоемов к 2027 году»³. В целом программы направлены на обеспечение качества вод, используемых в том числе для питьевых целей, что, в свою очередь, зависит от эффективности выполнения задачи по сокращению сбросов в воду вредных веществ.

Отдельные положения Водной директивы можно, безусловно, оценить положительно, поскольку они способствуют повышению качества водных ресурсов, например: 1) необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду каждого нового инфраструктурного проекта, планируемого к

¹ См.: Cities100: Барселона – перераспределение городских кварталов для борьбы с выбросами, связанными с дорожным движением. URL: <https://www.c40.org/ru/case-studies/cities100-barcelona-redefining-city-blocks-to-tackle-traffic-related-emissions/> (дата обращения: 08.07.2024).

² План по борьбе с изменениями климата Барселоны признан лучшим среди крупных европейских городов // Испания по-русски. URL: <https://espanarusa.com/ru/news/article/643301> (дата обращения: 08.07.2024).

³ Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г., устанавливающая рамочные положения о деятельности Сообщества в области водной политики // Официальный журнал Европейского Союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/LSU/?uri=CELEX%3A32000L0060> (дата обращения: 08.07.2024).

реализации в границах экосистемы водных объектов; 2) определение приоритетных вредных веществ, основываясь, в частности, на оценке любого потенциального негативного воздействия, вызываемого соответствующим веществом, а также на научной оценке рисков от использования такого вещества; 3) обязательность предоставления точной информации о планируемых мероприятиях и отчетах о ходе их выполнения широкой общественности с целью привлечения к ним внимания до того, как будет принято окончательное решение по вопросу о необходимых мероприятиях»¹.

В то же время следует отметить те положения, которые способны снизить уровень экологической безопасности в городах применительно к управлению водными ресурсами.

Во-первых, допускается снижение экологических целей в отношении водных объектов, которые окажутся «настолько пострадавшими в результате антропогенной деятельности, что достижение хорошего качества может оказаться нецелесообразным или потребует неоправданных расходов». Загрязнение водных ресурсов происходит именно в городах в результате хозяйственной деятельности предприятий, допускающих превышенные показатели вредных веществ в сбросах, в связи с этим сама цель по повышению качества водных ресурсов становится недостижимой, так как вместо снижения уровня загрязнения и выполнения мероприятий по очистке водных объектов допускается формальный пересмотр целей, направленный на допущение продолжения загрязнения водных объектов, что не отвечает цели достижения высокого уровня экологической безопасности всех европейских водоемов к 2027 г.

Во-вторых, допускается освобождение от исполнения требований по предотвращению дальнейшего ухудшения состояния вод или достижению хорошего качества вод в нескольких случаях. И если отдельные случаи объективны и оправданны, например чрезвычайные происшествия, наводнения, засуха, то другие, как видится, являются недостаточно обоснованными, в

¹ Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г., устанавливающая рамочные положения о деятельности Сообщества в области водной политики.

частности ухудшение состояния вод в интересах общества. Представляется, что интерес общества должен выражаться как раз в улучшении экологического качества вод, что зафиксировано в Директиве.

В целом комплексный подход, отраженный в Директиве и принимаемых на ее основе программах, может быть заимствован, модифицирован и интегрирован, например, для российских приморских городов и регионов, что позволит сформировать единообразную практику решения экологических проблем с водными ресурсами местного и межгосударственного уровня даже с учетом невозможности межгосударственного взаимодействия по указанным вопросам. При условии, что каждый новый инфраструктурный проект в границах приморских городов будет проходить отдельную оценку воздействия на окружающую среду, с привлечением общественности к планированию и к отчетным материалам по реализации такого проекта, подобные меры если и не приведут к улучшению состояния водных объектов, то как минимум не ухудшат ситуацию.

Третье направление – проекты «озеленения» производства электричества и тепла, что особенно актуально для холодных стран, регионов и городов. Так, в пригороде Хельсинки Эспоо реализуется проект городской геотермальной тепло- и электростанции, реализуемый в рамках программы углеродной нейтральности¹. Кроме достижения ключевой цели – сокращения ежегодных выбросов на 80 % от уровня 1990 г. и поглощения оставшихся 20 % в собственных поглотителях углерода города, дополнительно обеспечивается решение следующих задач: стремление города стать городом-пионером по достижению целей устойчивого развития; использование возобновляемых источников энергии в рамках

¹ См.: План действий по устойчивой энергетике и климату (SECAP) города Эспоо. (Hyväksytty Espoon kaupunginhallituksessa 14.10.2019). URL: https://static.espoo.fi/cdn/ff/IVFPqlaf1L8WqBKsXWoCg4lR1cnZJfdfrRVY87BI89c/1629719566/public/2021-08/SECAP-raportti_Espoon%20kaupunki%20%28ei%20saavutettava%29.pdf (дата обращения: 08.07.2024).

Соглашения об энергоэффективности для муниципального сектора (KETS) на 2017–2025 годы¹; сохранение биоразнообразия².

Практика поддержки развития и интеграции возобновляемых источников энергии на городском уровне может быть полезна в Российской Федерации, где имеются города и поселки, расположенные в зонах автономного децентрализованного энергоснабжения, нуждающихся в регулярных поставках мазута и дизеля для нужд энергообеспечения, что предопределяет актуальность проблемы обеспечения экологической безопасности таких городов и поселков. Так, внедрение технологий энергосбережения и возобновляемой энергетики принесет ряд положительных эффектов: экологических – снижение выбросов парниковых газов и загрязняющих веществ от сжигания мазута и дизеля; социальных – улучшение здоровья населения и создание новых рабочих мест; экономических – экономия затрат бюджетов разных уровней на дорогое привозное топливо³.

Четвертое направление – экологизация транспортного сектора. Идея внедрения экологически безопасного транспорта возникла не как самостоятельная цель охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а как задача по интеграции целей по борьбе с изменением климата и транспортной и энергетической политики, а также как необходимость принятия конкретных мер в транспортном секторе для решения проблем энергопотребления и выбросов парниковых газов. Так, 23 апреля 2009 г. Европейским парламентом и Европейским советом была принята Директива о продвижении экологически чистых и энергоэффективных автотранспортных средств, целью которой является стимулирование рынка экологически чистых и энергоэффективных автотранспортных средств. Согласно данной Директиве, с 4 декабря 2010 г. все

¹ Energy Efficiency Agreement for Municipal Sector. URL: <https://energiatehokkuussopimukset2017-2025.fi/en/agreements/> (дата обращения: 08.07.2024).

² См.: Espoon luonnon monimuotoisuuden toimenpideohjelman ja selvityksen URL: https://static.espoo.fi/cdn/ff/E54FFpRHbjNiQ0DLdkkZ8GGXuSfllwxHiKrd5P6KcAg/1635429107/public/2021-10/Luonnonsuojelun_toimenpideohjelman_raportti.pdf (дата обращения: 08.07.2024).

³ См.: Как построить город-сад: опыт европейских городов. URL: <http://eu.kommersant.ru/ecology.html> (дата обращения: 08.07.2024).

государственные заказчики, подрядные организации и операторы при закупке автотранспортных средств должны были учитывать воздействие транспортного средства на окружающую среду и энергопотребление в течение срока службы, а при заключении контракта учитывать установленные критерии, включая потребление энергии, выбросы CO₂ и твердых частиц¹.

Помимо документов, оказывающих воздействие на государственные органы, ответственные за закупку и эксплуатацию транспортных средств, следует отметить акт, обращенный к производителям автотранспорта. Так, в 2019 г. был принят Регламент (ЕС) «Установление стандартов выбросов CO₂ для новых легковых автомобилей и новых легких коммерческих автомобилей».

Правовой механизм, закрепленный в Регламенте, заключается в установлении предельных нормативов для выбросов для всего автопарка ЕС: 95 г CO₂/км для средних выбросов на новые легковые автомобили и 147 г CO₂/км для средних выбросов на новые легкие коммерческие автомобили. При этом Регламент вводит понятие «транспортное средство с нулевым или низким уровнем выбросов», под которым понимается легковой автомобиль или легкий коммерческий автомобиль с выбросами из выхлопных труб от 0 до 50 г CO₂/км. Указанный объект имеет практическое значение, так как математически при расчете удельных выбросов он может считаться условной единицей и учитываться как 2 легковых автомобиля 2020 года выпуска, 1,67 легковых автомобилей 2021 года выпуска, 1,33 легковых автомобиля 2022 года выпуска, 1 легковой автомобиль 2023 года выпуска².

Дополнительно муниципальные власти применяют меры, которые можно считать положительным опытом: ограничение и удорожание использования личного автотранспорта, работающего на традиционном топливе при одновременном стимулировании приобретения и использования электромобилей,

¹ См.: Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (Text with EEA relevance) // OJ L 120, 15.5.2009. Pp. 5–12. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/33/oj> (дата обращения: 08.07.2024).

² Там же.

велосипедов и совместных схем использования автомобилей, а также поддержка эффективного общественного транспорта. Например, в немецком городе Вупперталь применяются экологичные городские автобусы, работающие на водородном топливе. В отличие от дизельного транспорта, они вместо вредных выхлопов выделяют чистый водяной пар. Кроме того, в 2017 г. в Берлине было начато тестирование экоавтобусов, работающих на сжатом газе. Цель этого эксперимента – определить, насколько автобусы на газе могут стать переходной технологией на пути к полной электрификации городского транспорта¹.

Пятое направление – установление специальных экологических зон, специально обозначенных территорий в городах, на которых запрещено передвижение автомобилей с большим количеством вредных выхлопов (активно применяется в городах Германии, Франции, Бельгии, Испании, Дании)².

В последние десятилетия европейский опыт устойчивого развития городов тесно связан с развитием зеленых городских пространств, озеленению территорий отдается важная роль, выходящая за пределы простой благоустроенности территорий, а деревья перестают рассматриваться в качестве обычного объекта в инфраструктуре.

В 2020 г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН приступила к реализации инициативы «Зеленые города», задачей которой является улучшение средств к существованию и повышение благополучия жителей городских и пригородных районов посредством расширения площади зеленых зон с помощью городского и пригородного лесоводства³.

В июне 2024 г. был принят Регламент (ЕС) 2024/1991 «О восстановлении природы», в котором определены основные направления по сохранению природы на европейском континенте и отдельно отмечено в качестве механизма

¹ См.: В Германии запустили новый эко-транспорт – водородные автобусы. URL: <https://bobruisk.ru/news/2020/07/14/v-nemeckom-vuppertale-zapustili-vodorodnye-avtobusy-belarus-tolko-v-nachale-puti-k-eko-transportu> (дата обращения: 08.07.2024).

² См.: Экологические зоны в Европе. URL: <https://ru.rentluxecar.com/blog/post/ekologicheskie-zony-v-evrope> (дата обращения: 08.07.2024).

³ См.: Инициатива «Зеленые города» // Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.fao.org/green-cities-initiative/ru> (дата обращения: 08.12.2024).

озеленение городов. Было подсчитано, что городские экосистемы занимают около 22 % поверхности суши ЕС. Зеленые зоны в европейских городах включают городские леса, парки и сады, городские фермы, улицы с деревьями, городские луга и городские изгороди. Регламентом признается важная роль городских зеленых зон в экосистеме города, при этом значение зеленых зон связано с учетом и максимально точным подсчетом экологических функций деревьев, к которым относят, например, создание плодородного слоя почвы, очистку воздуха, регулирование водного обмена и микроклимата городов, а также поддержку биоразнообразия.

В Регламенте уточняются меры, которые необходимо принять для сохранения городских зеленых зон: «приостановление их сокращения, увеличение их площади, в частности путем интеграции зеленой инфраструктуры и решений на основе природы, таких как "зеленые крыши" и "зеленые стены", в проектирование зданий», увеличение зеленого полога городских лесов¹. Результаты исследований показывают, что «озеленение 35 % городской поверхности ЕС (то есть более 26 тыс. км²) позволит избежать до 55,8 млн тонн в год CO₂ – эквивалента выбросов парниковых газов, сократив потребность в энергии для охлаждения зданий летом на 92 ТВт-ч в год. Это также приведет к испарению около 10 км³ в год дождевой воды, превратив в "зеленую" воду около 17,5 % "голубой" воды, которая сейчас является городским стоком, помогая уменьшить загрязнение принимающих водоемов и городские наводнения. Кроме того, озеленение городских поверхностей снизит их летнюю температуру на 2,5–6°C²». Таким образом, в основе идеи озеленения городов лежит подход, при котором зеленые объекты служат цели укрепления жизнестойкости городских экосистем без разрушения речных экосистем и биоразнообразия на протяжении многих лет.

¹ См.: Регламент (ЕС) 2024/1991 Европейского Парламента и Совета ЕС от 24 июня 2024 г. о восстановлении природы и о внесении изменений в Регламент (ЕС) 2022/869 // OJ L, 2024/1991, 29 июля 2024 г. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj> (дата обращения: 08.12.2024).

² Quaranta E., Dorati C. & Pistocchi A. Water, energy and climate benefits of urban greening throughout Europe under different climatic scenarios. Sci Rep 11, 12163 (2021).

Уместно привести в качестве примера опыт Китая, где за относительно короткий срок реализована политика в области городских лесов, направленная на достижение ландшафтной связности между городскими и пригородными зонами для улучшения экологической стабильности, функциональности и благополучия людей в контексте урбанизации. Началом реализации всех зеленых инициатив стало Положение об озеленении городов, принятое в 1992 г., в котором устанавливался коэффициент покрытия зелеными насаждениями в новых городских и пригородных районах – он не должен составлять менее 30 %, в то время как в старых городских районах обновления он не должен быть менее 25 %, что означало четкую направленность на строительство более зеленых городов¹. Согласно последнему статистическому отчету, общая площадь городских лесов (охватывающих все зеленые зоны в городских и пригородных зонах) значительно увеличилась: примерно с 0,25 млн га в 1990 г. до 2,6 млн га в 2021 г. в 285 городах. Среди программных и законодательных документов, реализация которых позволила достичь столь высоких результатов, следует назвать Программу Национального лесного города (который определяется как «город, в экосистеме которого преобладает лесная растительность и чьи экологические конструкции достигли комплексного городского и сельского развития»²) и Программу Национального лесного городского кластера, которая была «повышена» до Закона о лесном хозяйстве Китайской Народной Республики³.

Кроме того, положительно нужно оценить разработку Национального индекса оценки лесных городов⁴, включающего количественные и качественные индикаторы (площадь покрытия лесами и городскими зелеными насаждениями; парковая площадь на душу населения; озеленение дорог, рек и набережных для

¹ См.: Borelli S., Conigliaro M., Di Cagno F. 2023. Urban forests: a global perspective. Rome, FAO. P. 95. URL: <https://doi.org/10.4060/cc8216en> (дата обращения: 08.12.2024).

² Lisha Liao, Chunkai Zhao, Xing Li, Jiahong Qin Towards low carbon development: The role of forest city constructions in China Author links open overlay panel // Ecological Indicators. 2021. Vol. 131, 108199.

³ См.: Forest Law of the People's Republic of China Promulgation Date, promulgated on 28 December 2019. URL: <https://www.atibt.org/wp-content/uploads/2020/01/China-Forest-LawAmendment-2020-20191228.pdf> (дата обращения: 08.12.2024).

⁴ См.: National Forestry Administration. National forest city evaluation index // J. Chinese Urban For. 2007. № 5 (3). Pp. 7–8.

борьбы с городскими наводнениями; видовое разнообразие деревьев; участие и удовлетворенность общественности; просвещение общественности о городских лесах и соответствующей экологической культуре и зеленой промышленности), позволяющие оценить город и присвоить ему статус лесного города. Применение подобного подхода к оценке озелененности городов актуально и для российских городов, так как во многих из них практически отсутствует урбанистическая ценность деревьев.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. Опыт городов зарубежных стран основан на ключевых направлениях в области организации устойчивых городов, предложенных и утвержденных в рамках международного взаимодействия в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1. Соответственно, основой для формирования устойчивых городов в Российской Федерации могут послужить направления деятельности в соответствии с 11-й Цели устойчивого развития.

2. Отдельные меры реализации направлений в области формирования устойчивых городов могут применяться в российских городах. Например, максимальное участие общественности в планировании и отчете о реализации проектов, которые могут нанести вред окружающей среде; изменение облика городов, включающее экологичные решения («зеленые крыши», «зеленые стены», увеличение пространства для отдыха); финансовая поддержка городов, занимающих высокие позиции в экологических (в том числе климатических) рейтингах.

3. Особо стоит зафиксировать отсутствие единообразной методики оценки степени и качества реализации направлений деятельности в области формирования устойчивых городов. В то же время можно отметить отдельные методики и рейтинги, применение которых вполне оправданно и в российских условиях, например опыт Китайской Народной Республики по ведению Национального индекса оценки лесных городов.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ

2.1. Государственное управление в области обеспечения экологической безопасности городов

Государство стремится к формированию эффективной системы управления и совершенствованию системы публичной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, на что прямо указывает содержание Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В качестве одного из принципов реализации Основ указана «ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях»¹.

В числе задач, обозначенных в Основах, отмечено «формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, совершенствование системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды) и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также изменений климата»². Решение данной задачи подразумевает использование механизмов: совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; установление такого критерия оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как

¹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

² Там же.

состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемого на основе системы объективных показателей и индикаторов; повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях и внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений»¹.

Внимания заслуживают также механизмы, используемые при решении задачи по предотвращению и снижению текущего негативного воздействия на окружающую среду: «экологическое нормирование на основе технологических нормативов при условии обеспечения приемлемого риска для окружающей среды и здоровья населения, установление обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации экологически опасных объектов, включая радиационно, химически и биологически опасные объекты и совершенствование процедуры и методологии оценки воздействия на окружающую среду и ее учет при принятии решений на всех уровнях, в том числе гармонизация процедуры проведения такой оценки в соответствии с международными договорами Российской Федерации и создание нормативно-правовой базы для стратегической экологической оценки»².

В рамках Стратегии экологической безопасности Российской Федерации³ отмечается аналогичный подход и в качестве основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности предлагаются похожие меры.

Изложенное позволяет сделать вывод о стремлении государства к формированию эффективной системы управления как в сфере охраны окружающей среды, так и в сфере обеспечения экологической безопасности. Однако имеются основания полагать, что система публичной власти в области

¹ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

² Там же.

³ Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности нуждается в совершенствовании.

Управление в области обеспечения экологической безопасности городов нельзя рассматривать в отрыве от общего механизма управления в области охраны окружающей среды, так как охрана окружающей среды осуществляется в том числе в целях обеспечения экологической безопасности. Эффективность же последнего зависит от эффективности работы сформированной системы органов управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также эффективности ее отдельных функций.

Говоря в целом об экологическом управлении, можно отметить, что традиционно учеными оно рассматривается в широком и узком значении. А.К. Голиченков экологическое управление в широком смысле определяет как «деятельность государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений по упорядочению (организации) охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека и других объектов (общество, государство), осуществляемая на основе законодательства, в соответствии с поставленными целями и задачами»¹. В узком же значении экологическое управление определяется как «деятельность государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений по упорядочению (организации) охраны окружающей природной среды»².

Н.Л. Лисина и В.В. Ерин также придерживаются понимания экологического управления в широком смысле, определяя его как «основанную на законе целенаправленную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и их объединений по охране окружающей среды от

¹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие. М.: Городец, 2008. С. 379.

² Там же.

негативного воздействия в целях обеспечения благоприятного ее состояния и экологической безопасности в интересах нынешнего и будущего поколений»¹.

Приведенные определения включают в содержание управления такие направления, как охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, что подчеркивает взаимосвязь указанных категорий и дает возможность предположить наличие единой правовой базы, составляющей основу управления. Для целей исследования необходимо придерживаться именно широкого понимания экологического управления, позволяющего рассматривать его в контексте обеспечения экологической безопасности.

Говоря об органах и полномочиях в области управления экологической безопасностью в городах, нужно отметить, что к данной сфере применима структура и система органов, осуществляющих экологическое управление в целом.

Президент РФ, согласно ст. 80 Конституции РФ², наделен полномочием по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, в том числе в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также является гарантом прав и свобод человека и гражданина, включая экологические права, предусмотренные ст. 42 Конституции. Так, Президентом РФ обеспечивается проведение федеральной политики в экологической сфере, что наглядно демонстрируется утверждением Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³ и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁴.

¹ Лисина Н.Л. Экологическое право (вопросы и ответы): учеб. пособие. Кемерово: Изд-во КемГУ, 2019. С. 33.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 1, ст. 1416.

³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

Правительство РФ, согласно положениям ст. 22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹, «обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий»².

В соответствии с положениями ст. 72 Конституции РФ, вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Но несмотря на закрепление вопроса как самостоятельного в Основном Законе страны, в законодательстве нет четкого разграничения между категориями «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», а следовательно, не разграничены и полномочия в этих сферах.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации», а органы исполнительной власти РФ и субъектов Федерации по предметам совместного ведения образуют единую систему органов исполнительной власти.

Вместе с тем необходимо учитывать положения ст. 132 Конституции РФ, согласно которым «органы местного самоуправления и органы государственной

¹ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

² Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»¹.

Следовательно, несмотря на факт отнесения вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления также могут быть интегрированы в механизм осуществления полномочий в рассматриваемых сферах. Так, видится целесообразным отнесение вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, при возможности наделения органов местного самоуправления полномочиями в указанных сферах, поскольку такой подход позволяет учитывать индивидуальные характеристики и особенности регионов при экологическом управлении.

В то же время механизм реализации упомянутых конституционных положений не лишен недостатков, что подвергается критике со стороны научного сообщества². В частности, ученые обращают особое внимание на сосредоточение полномочий в области экологического управления преимущественно на федеральном уровне.

Н.М. Заславская, анализируя особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды, отмечает: «Сопоставляя экологические полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные действующим

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 1, ст. 1416.

² См.: Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. № 1. С. 27–36.

законодательством, с полномочиями субъектов РФ, следует отметить, что они еще более незначительны в сравнении с федеральными»¹, предлагая так организовать механизм разграничения публичных экологических компетенций, чтобы «федеральный центр устанавливал государственную экологическую политику, способы ее реализации, субъекты Российской Федерации осуществляли контроль и координацию деятельности органов местного самоуправления, на которые в таком случае следует возложить непосредственное исполнение функций публичного управления»². Сложно не согласиться с автором, поскольку такой подход видится рациональным в контексте целей исследования и позволит интегрировать в экологическое управление органы местного самоуправления как субъект, приближенный к объектам, на которые оказывается воздействие, и наиболее осведомленный об их индивидуальных характеристиках и особенностях.

Для подтверждения обсуждаемого дефекта законодательства следует обратиться к положениям гл. 2 «Основы управления в области охраны окружающей среды» Федерального закона «Об охране окружающей среды»³, ст. 5 и 6 которого посвящены определению полномочий органов государственной власти РФ и субъектов Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, а также к положениям ст. 5 и 6 гл. 2 «Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обращения с отходами» Федерального закона «Об отходах производства и потребления»⁴. Упомянутые Законы выбраны для изучения в связи с аналогичным подходом к разграничению полномочий, при котором отдельно перечисляются полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Анализ и сопоставление статей по количественным и содержательным

¹ Заславская Н.М. Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4992.

⁴ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 1998. № 26, ст. 3009; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8507.

критериям наглядно демонстрируют неравенство распределения полномочий, при котором у субъектов РФ их значительно меньше, чем у Российской Федерации.

Если же обратиться к ст. 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», то заметным станет и неравенство в распределении полномочий между органами местного самоуправления и субъектами РФ, так как первые практически не наделены полномочиями в указанных сферах, хотя в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» органы местного самоуправления также включены в управление в области охраны окружающей среды.

Вопросы местного значения природоохранного характера закрепляются в муниципальном законодательстве, полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны природной среды в целом и отдельных природных объектов находят свое отражение в экологическом законодательстве. Вопросы местного значения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности содержатся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ обозначенных вопросов позволяет обнаружить некоторые несовершенства законодательства. Так, отдельные вопросы местного значения отнесены к вопросам местного значения различного уровня. Например, осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах отнесено к вопросам местного значения муниципальных образований всех уровней в их границах. В связи с тем, что пределы компетенции соответствующих органов местного самоуправления распространяются на одну и ту же территорию, на одни и те же природные объекты, возможно возникновение конфликтных ситуаций при реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

Другим дефектом законодательства в области установления полномочий органов местного самоуправления можно назвать применение неточной,

неоднозначной терминологии, например использование в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» термина «участие» в контексте участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах соответствующего муниципального образования. Из смысла этого понятия следует, что органы местного самоуправления только принимают участие, то есть совместно действуют в определенных мероприятиях, следовательно, должен быть определен субъект, который эти мероприятия организует. Обратившись к специальному акту, регулирующему отношения в данной сфере, можно убедиться в том, что полномочия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления разграничены. Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» четко определен перечень мероприятий в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Как правило, органы региональной власти осуществляют мероприятия организационного характера – «организуют», «принимают решения», «создают резервы», «содействуют», «разрабатывают и утверждают планы», а полномочия органов местного самоуправления можно условно объединить в группы:

полномочия, характерные для регионального уровня, которые и органы власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления осуществляют на соответствующей территории;

полномочия, специально закрепленные за органами местного самоуправления, которые они осуществляют самостоятельно.

Очевидно возникновение коллизии между нормами Федерального закона и специальным законодательством, которым уточнено, какие конкретно полномочия органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно, но не поясняется, в каких мероприятиях они должны принимать участие и в какой форме это участие выражается.

В целях повышения эффективности распределения и исполнения полномочий органами местного самоуправления в области охраны окружающей

среды и обеспечения экологической безопасности необходимо провести ревизию вопросов местного значения, полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, и специального экологического законодательства для устранения коллизий и иных дефектов законодательства.

Кроме субъектов, характеристикой управления обладают функции. Многие из них отмечены в качестве содержательного наполнения механизма обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в программных и стратегических документах. Среди всех функций основными, как представляется, являются те, которые, во-первых, не позволяют допускать осуществления потенциально опасной деятельности для окружающей среды в городе и, во-вторых, дают возможность отслеживать соответствие экологическим требованиям уже осуществляемой в городах хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. К таким функциям можно отнести государственный экологический контроль (надзор) и экологическую экспертизу.

Государственный экологический контроль (надзор) имеет непосредственное отношение к обеспечению экологической безопасности в городах, так как объектами контроля являются объекты, отнесенные в зависимости от их экологической опасности к различным категориям риска:

а) к категории значительного риска – объекты, соответствующие критериям отнесения к объектам, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящимся к областям применения наилучших доступных технологий;

б) к категории среднего риска – объекты, соответствующие критериям отнесения к объектам, оказывающим умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

в) к категории умеренного риска – объекты, соответствующие критериям отнесения к объектам, оказывающим незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

г) к категории низкого риска – объекты, соответствующие критериям отнесения к объектам, оказывающим минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Плановые контрольные (надзорные) мероприятия один раз в год проводятся только для категорий чрезвычайно высокого риска, для категории умеренного риска – один раз в пять лет и вообще не проводятся в отношении контролируемых лиц, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах контроля, относящихся к категории низкого риска. В целом использование риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) не вызывает возражений, однако следует признать, что при таком подходе за пределами контроля остаются многочисленные предприятия, оказывающие незначительное воздействие на окружающую среду, но в условиях города, где подобных организаций много, их совокупное негативное воздействие может оказаться значительным, поэтому целесообразно внести изменения в Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) (п. 29), добавив оговорку: «если объекты контроля не находятся в черте города».

Учитывая незначительный уровень негативного воздействия на окружающую среду и количество объектов, на которых осуществляется хозяйственная деятельность, подпадающая под категорию низкого риска, было бы целесообразно передать полномочия по осуществлению контроля органам местного самоуправления, что прямо допускает ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: «полномочия по осуществлению отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) могли бы передаваться для осуществления органам местного самоуправления»¹. В то же время положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено проведение федерального государственного экологического контроля (надзора), регионального государственного экологического контроля (надзора), производственного

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ.2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8550.

экологического контроля и общественного экологического контроля. Муниципальный экологический контроль, предусмотренный ст. 68.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», был отменен ввиду вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Как подчеркивает Н.И. Хлуденева, это произошло «из-за отсутствия правовой определенности в вопросе об объектах такого контроля, а также необходимых для его осуществления организационно-финансовых ресурсов в большинстве муниципальных образований»¹.

Другая функция, имеющая непосредственное отношение к обеспечению экологической безопасности городов, – организация и проведение государственной экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза является основным элементом механизма обеспечения благоприятной и «безопасной» окружающей среды, так как с ее помощью возможно предупредить наступление вреда окружающей среде и не допустить до реализации деятельность, оказывающую такой вред еще на стадии подготовки и принятия решения о реализации объекта².

Однако эффективность указанной функции в настоящее время снижена из-за некоторых законодательных изменений «неэкологического» характера, а именно, исключения ряда объектов экологической экспертизы. В частности, в 2020 г. из объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня была исключена проектная документация запланированных к строительству и реконструкции объектов в ООПТ регионального и местного значения³. В условиях современного экологического состояния городов с

¹ Хлуденева Н.И. Правотворчество в сфере охраны окружающей среды: общая характеристика состояния и основные тенденции развития // Журнал российского права. 2023. № 12. С. 161–178.

² См.: Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 476.

³ См.: Лунева Е.В. К вопросу о правовом режиме земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов // Закон. 2023. № 10. С. 46–58.

недостаточной долей экологически чистых зон на душу населения исключение этих объектов из числа объектов государственной экологической экспертизы может повлечь негативные последствия для ООПТ вследствие реализации экологически необоснованных решений, не соответствующих требованиям природоохранного законодательства. При этом законодатель не привел доводов, обосновывающих необходимость исключения этой проектной документации из числа объектов государственной экологической экспертизы¹.

Отрицательно на состоянии экологической безопасности городов также может сказаться тот факт, что проектная документация объектов капитального строительства, планируемых к размещению в городах, является объектом экологической экспертизы только в случае их отнесения к объектам I категории, то есть к источникам повышенной экологической опасности, что не отвечает целям обеспечения экологической безопасности.

Во-первых, как справедливо отмечает Н.Л. Лисина, «специфика угрозы негативного воздействия и вреда окружающей среде в городах осложнена уже существующей нагрузкой на окружающую среду»². Во-вторых, существуют объекты II и III категории, оказывающие умеренное и незначительное негативное воздействие на окружающую среду, деятельность которых представляет не меньшую опасность (например, объекты хозяйственной и (или) иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду: по металлургическому производству, по производству неметаллической минеральной продукции; по производству оксида магния, по производству текстильных изделий с использованием оборудования для промывки, отбеливания, мерсеризации, окрашивания текстильных волокон; по транспортированию по трубопроводам газа, продуктов переработки газа, нефти и нефтепродуктов, по складированию и хранению нефти и продуктов ее

¹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 866900-7 «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/866900-7>.

² Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах. С. 489.

переработки, а также объекты инфраструктуры порта или железнодорожного транспорта¹). В-третьих, вред, причиняемый ими в совокупности, то есть от всех объектов, не являющихся объектами I категории, может оказывать существенное негативное воздействие на окружающую среду, особенно в городах с развитой промышленностью. В связи с этим в целях обеспечения экологической безопасности городов было бы рационально включить объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты II категории), и объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты III категории), в перечень объектов экологической экспертизы регионального уровня.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

Экологическое управление играет ключевую роль в вопросах охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а важность повышения эффективности системы и механизма экологического управления подтверждается государством. Представляется целесообразным в целях повышения эффективности управления:

во-первых, при распределении полномочий в рамках экологического управления наделить бóльшим объемом полномочий субъекты РФ и органы местного самоуправления. Постепенное увеличение объема полномочий органов местного самоуправления позволит интегрировать в деятельность по экономическому управлению субъект, приближенный к объектам, на которые оказывается воздействие, и наиболее осведомленный об их индивидуальных характеристиках и особенностях, что должно позитивно сказаться на повышении эффективности экологического управления;

во-вторых, исключить из перечня объектов, в отношении которых не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, объекты контроля, относящиеся, в соответствии с законодательством в области охраны окружающей

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (в ред. от 18 декабря 2024 г.) // СЗ РФ.2021. № 2, ч. 2, ст. 447; 2024. № 52, ст. 8352.

среды, к объектам IV категории, и объекты контроля, относящиеся к категории низкого риска, расположенные в границах города;

в-третьих, включить объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты II категории), и объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты III категории), в перечень объектов экологической экспертизы регионального уровня.

2.2. Правовое регулирование градостроительной деятельности в целях обеспечения экологической безопасности городов

Вопросы охраны окружающей среды и природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности достаточно часто становятся предметом исследования в эколого-правовой науке¹, однако вопросы обеспечения экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности в городах не вызывают такого интереса. Соответственно, необходим комплексный анализ действующего законодательства в сфере градостроительной деятельности применительно к вопросам правового обеспечения экологической безопасности в городах.

Можно выделить несколько форм реализации требований об обеспечении экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности в городах.

Во-первых, правовую основу охраны окружающей среды и защиты экологических прав граждан при осуществлении градостроительной деятельности

¹ См., например: *Иванова Е.Н.* Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. 2017. № 9. С. 43–45; *Лисина Н.Л.* Значение территориального планирования и градостроительного зонирования в решении эколого-правовых проблем городов // Вестник Удмурт. ун-та. Серия: Экономика и право. 2018. № 3. С. 412–419; *Романова О.А.* Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения): сб. докладов VII Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015. С. 405–408; *Харьков В.Н.* Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 36–39.

формируют Конституция РФ¹ и Градостроительный кодекс РФ². Несмотря на то, что Конституция РФ не содержит прямых упоминаний о градостроительной деятельности, такая деятельность важна для охраны окружающей среды и защиты конституционных, в том числе экологических, прав граждан. К таким конституционным положениям можно отнести, например, следующие: «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»; «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы» и «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц»³.

Самостоятельное правовое значение имеет ст. 25 Градостроительного кодекса РФ, в ч. 4.1 которой закреплён перечень случаев, при которых проект генерального плана поселения, проект генерального плана муниципального округа, проект генерального плана городского округа подлежит согласованию с исполнительным органом субъекта РФ, уполномоченным в области охраны атмосферного воздуха, в части возможного негативного воздействия на качество атмосферного воздуха планируемых для размещения объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и на которых будут расположены источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. В ч. 2.2 указанной статьи уточняется, что такое согласование обязательно в случае, если на территориях поселения, муниципального округа, городского

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 1, ст. 1416.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.08.2024.

³ Конституция Российской Федерации.

округа проведены в соответствии с законодательством РФ в области охраны атмосферного воздуха сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха.

Во-вторых, идеи, подтверждающие связь градостроительной деятельности и деятельности по обеспечению экологической безопасности городов, нашли выражение в виде принципов законодательства о градостроительной деятельности.

Так, экологический аспект присущ принципу «обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности» и принципу «осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности»¹.

Отсутствие в Градостроительном кодексе РФ прямых требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, которые необходимо соблюдать при осуществлении градостроительной деятельности, не означает, что названные принципы носят декларативный характер, поскольку такие требования закреплены в экологическом законодательстве.

Отдельная глава Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит статью 35, устанавливающую требования в области охраны окружающей среды при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, что почти дословно повторяет принцип градостроительного законодательства. В статье данные требования не конкретизируются, но отмечается, что к ним относятся «требования к сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду с учетом ближайших и отдаленных экологических последствий эксплуатации планируемых к строительству объектов капитального строительства и соблюдением приоритета

¹ См. ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия»¹. Как видно, в указанной норме присутствует прямая связь риска наступления негативного воздействия источников экологической опасности с несоблюдением требований градостроительного законодательства; именно при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории возможно предусмотреть и предупредить наступление таких последствий.

В качестве другого положительного аспекта можно отметить наличие в ст. 35 указания на приоритет сохранения благоприятной окружающей среды, то есть при осуществлении градостроительной деятельности должны соблюдаться установленные экологические нормативы и требования, при которых городская среда будет отвечать физическим, химическим, биологическим и иным показателям и (или) их совокупности. Данный приоритет несколько расходится по своему значению с принципом градостроительного права – принципом обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, так как при учете указанных принципов, по-видимому, необходимо отдавать приоритет именно экологическим факторам, что содержательно соответствует приоритету сохранения благоприятной окружающей среды.

Дополнительно следует указать на упомянутый в ст. 35 источник экологической опасности, а именно, объект капитального строительства, который потенциально, в результате эксплуатации, является носителем экологической угрозы, наступления ближайших и отдаленных экологических последствий. На то, что объект капитального строительства может выступать источником экологической опасности, указывает ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которую в 2014 г. был введен новый термин – «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», в качестве которого признается именно объект капитального строительства. Объект

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4992.

капитального строительства как объект негативного воздействия на окружающую среду «может включать несколько источников негативного воздействия (например, источники выбросов, сбросов, площадки размещения отходов), главное требование к нему – он должен удовлетворять требованию территориальной связанности»¹ (источники негативного воздействия должны быть неразрывно связаны физически или технологически и располагаться в пределах одного или нескольких земельных участков).

Следующее положение содержится в ст. 44, закрепляющей требования в области охраны окружающей среды при размещении новых населенных пунктов и их развитии, в соответствии с которыми: «необходимо проводить мероприятия по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду, обеспечению экологической безопасности и благоприятного состояния окружающей среды для жизнедеятельности человека, обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем, а также рекультивацию или консервацию земель, принимать меры по обеспечению безопасного обращения с отходами производства и потребления»².

В данной норме, как и во многих других, смешаны виды деятельности, которые, в том числе содержательно, являются элементами друг друга, что делает норму несколько декларативной. Например, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду может быть мерой обеспечения экологической безопасности, поэтому представляется, что предыдущий вариант статьи носил более конкретизирующий характер, так как были перечислены не просто требования, которые должны соблюдаться, а конкретные меры – «меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов

¹ Информация Росприроднадзора «О порядке и особенностях постановки объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет». Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте Росприроднадзора (<http://rpn.gov.ru>) по состоянию на 26 декабря 2016 г.

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов»¹.

Стоит также отметить, что среди природных ресурсов и объектов, подлежащих сохранению, в статье отдельно отмечены растения, животные, другие организмы, земли. При этом водные объекты, по всей видимости, заложены в общее понятие «природные ресурсы», так как природные ресурсы должны рационально использоваться, что вполне соответствует требованию водного законодательства по рациональному использованию водных ресурсов. Атмосферный воздух как объект охраны, исходя из данной нормы, не рассматривается, так как ни одна мера из перечня не имеет прямого отношения к атмосферному воздуху (в том числе сохранение, восстановление, рациональное использование, рекультивация, консервация).

Кроме того, в ст. 44 содержится самостоятельное требование: «при размещении новых населенных пунктов создавать лесопарковые зеленые пояса, проводить озеленение территорий и иные мероприятия в области охраны окружающей среды, предусмотренные федеральными законами»².

Оценивая в целом требования, закрепленные в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», можно заключить, что они носят общий характер, без конкретного уточнения, отличаются в некоторой степени декларативностью. Конкретизирующие положения представлены в иных актах.

Например, в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» содержатся конкретные требования: «о необходимости соблюдения гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха; о необходимости соблюдения нормативов качества окружающей среды для атмосферного воздуха; об учете фоновых уровня загрязнения атмосферного воздуха при проектировании, строительстве объектов капитального строительства; по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их обезвреживанию; по запрету строительства, эксплуатации объектов капитального

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

² Там же.

строительства, которые не имеют предусмотренных установок очистки газов и средств контроля за выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух»¹.

В Федеральном законе о техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений² содержатся отдельные требования:

а) безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях: здание или сооружение на территории, на которой возможно проявление опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий, должно быть спроектировано и построено таким образом, чтобы в процессе эксплуатации здания или сооружения опасные природные процессы и явления и (или) техногенные воздействия не вызывали последствий, указанных в законе, и (или) иных событий, создающих угрозу причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений (ст. 9);

б) безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях;

в) энергетической эффективности зданий и сооружений: здания и сооружения должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы в процессе их эксплуатации обеспечивалось эффективное использование энергетических ресурсов и исключался нерациональный расход таких ресурсов (ст. 13);

г) безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду: здания и сооружения должны быть спроектированы таким образом, чтобы в процессе их строительства и эксплуатации не возникало угрозы оказания негативного воздействия на окружающую среду (ст. 14).

¹ См. ст. 16 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2222; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4928.

² Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2010. № 1, ст. 5; 2024. № 1, ч. 1, ст. 34.

За несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства наступает административная ответственность, предусмотренная ст. 8.1 КоАП РФ.

Анализ материалов судебной практики показывает, что ответственность может наступать за следующие деяния:

не проведена в полном объеме инвентаризация источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; на территории субъекта имеются источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, не учтенные в проекте нормативов предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, следовательно, ненормированные; не осуществляется производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух¹;

осуществляется сброс поверхностных (дождевых и талых) вод с эксплуатируемых зданий и сооружений в бесхозную производственно-дождевую канализацию с неисправными очистными сооружениями без соблюдения утвержденных проектом мероприятий по охране окружающей среды, в том числе проектных решений по сбросу и очистке производственных и дождевых вод через систему производственно-дождевой канализации²;

произошло техническое перевооружение агрегата, что привело к созданию нового оказывающего самостоятельное вредное воздействие на атмосферный

¹ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 января 2011 г. по делу № А43-10073/2010. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 4 мая 2010 г. по делу № А29-10537/2009. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

воздух объекта без согласования с надзорным органом (не был соблюден технологический процесс)¹;

не обеспечена подготовка руководителей учреждения и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, что может оказать негативное воздействие на окружающую среду²;

осуществляется снос деревьев в отсутствие решения администрации города³;

не осуществляется учет вредных (загрязняющих) веществ, поступающих в атмосферный воздух, и их источников по установленным типовым формам⁴ и др.

Представляется, что приведенные примеры судебной практики свидетельствуют об отсутствии единого подхода к пониманию содержания экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов. В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ под градостроительной деятельностью понимается «деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства». Из содержания указанных судебных решений следует, что объективная сторона правонарушений заключается не только в нарушении экологических требований к градостроительной деятельности, но и в целом в нарушении требований

¹ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26 октября 2009 г. по делу № А28-5128/2009-120/27. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 9 декабря 2009 г. по делу № А69-1837/2009. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 18 ноября 2010 г. по делу № А55-4260/2010. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 30 сентября 2010 г. по делу № А65-17419/2009. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экологического законодательства при осуществлении любой производственной деятельности.

Помимо законодательных требований можно отметить программные документы, содержащие требования о необходимости учета экологических факторов. Речь идет в первую очередь о приоритетном проекте «Формирование комфортной городской среды», направленном на обеспечение комплексного развития современной городской инфраструктуры, к одному из показателей которого относится «доля городов с благоприятной средой»¹.

Необходимо также отметить методику, которая была разработана в целях реализации положений Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и национального проекта «Жилье и городская среда», в том числе выявления конкурентных преимуществ городов и ограничений, препятствующих их развитию, актуальных проблем, перспективных направлений развития городов. Методика содержит экологические индикаторы, а именно: «доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных и вывезенных твердых коммунальных отходов; доля озелененных территорий общего пользования в общей площади зеленых насаждений; уровень озеленения с точки зрения выполнения санитарно-гигиенических и ландшафтных функций; состояние зеленых насаждений (оценивается биопродуктивность зеленых насаждений как прямое следствие всего состояния природной среды, непосредственно связанной с состоянием атмосферы, уровнем загрязнения почв и поверхностных вод в городе); привлекательность озелененных территорий (разнообразие и идентичность озелененных пространств)»².

¹ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3). Документ опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» (в ред. от 20 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 2019. № 13, ст. 1453; 2023. № 39, ст. 7038.

Непосредственно с состоянием экологической безопасности из названных индикаторов связан прямой индикатор, касающийся образования отходов, так как остальные индикаторы в большей степени характеризуют не столько экологически безопасную, сколько комфортную окружающую городскую среду, поскольку по совокупности реализуемых требований комфортная городская среда – это такая городская среда, в которой реализуется несколько составляющих: социально-экономическая, функциональная, а также экологическая¹. Кроме того, об экологической безопасности свидетельствует индикатор озелененности территории города. Как отмечают Г.Ю. Морозова и И.Д. Дебелая, «большую роль играют экологическое планирование с сохранением крупных озелененных массивов и конструирование городских ландшафтов и экосистем, приближенных по своей структуре к природным, что соответствует концепции конвергентного (эколого-градостроительного) территориального планирования города»².

В-третьих, в Градостроительном кодексе РФ правовые основы обеспечения экологической безопасности усматриваются и в иных нормах. Так, Кодекс содержит понятие «устойчивое развитие территорий». Его обеспечение является основной задачей правового регулирования градостроительной деятельности, а «его содержание раскрывает сущность и цели правового регулирования градостроительной деятельности и выступает базовым концептуальным принципом градостроительного законодательства, хоть и не закрепляется в Градостроительном кодексе РФ в качестве принципа»³.

Исходя из положений ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, устойчивое развитие территорий предполагает «обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны

¹ См.: *Чайковская Л.В.* К вопросу совершенствования правового обеспечения качества городской среды в Российской Федерации // Юрист. 2024. № 9. С. 8–12.

² *Морозова Г.Ю., Дебелая И.Д.* Роль особо охраняемых природных территорий в формировании комфортной городской среды // Юг России: экология, развитие. 2022. Т. 17, № 1 (62). С. 102.

³ *Романова О.А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. 2020. № 3 (160). С. 37.

и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений»¹.

При этом устойчивое развитие территорий должно обеспечиваться на основе принципов, среди которых названные ранее «обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности» и «соблюдение требований охраны окружающей среды и экологической безопасности». Соответственно, устойчивое развитие территорий при регулировании и осуществлении градостроительной деятельности прямо подразумевает применение экосистемного подхода.

Однако ученые, анализируя действующее градостроительное законодательство, все чаще приходят к выводу об отсутствии реальных правовых средств учета экологических факторов², что позволяет сделать вывод о том, что отсутствуют и реальные правовые средства обеспечения экологической безопасности, в том числе в городах.

Так, О.А. Романова, Э.В. Сазонов и В.В. Смольянинов в своих исследованиях³ обращают внимание на ряд проблем в области охраны окружающей среды и защиты экологических прав граждан в городах при осуществлении градостроительной деятельности. Отмечается «фактическое отсутствие средств учета экологических факторов при наличии декларативных требований»⁴. Кроме того, «в самом ГрК РФ и на подзаконном уровне

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации.

² См.: Петров Д.Е., Сорокина Ю.В. Правовая охрана природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 70–76; Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. 2020. № 3 (160). С. 33–44.

³ См.: Романова О.А. Там же; Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. 2010. № 1 (17). С. 183–191; Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. 2010. № 3 (19). С. 120–130.

⁴ Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты С. 38.

юридически не закреплены требования к наличию и содержанию экологического раздела в документах территориального планирования, не установлена методика и технология учета экологических факторов при разработке документов территориального планирования¹». При этом «отсутствие законодательно закрепленных механизмов реализации экологических требований к территориальному планированию приводит к декларативности и поверхностному отображению в документах территориального планирования»², что, соответственно, не служит целям правового обеспечения экологической безопасности городов.

На основе изложенного можно сделать вывод, что существующая в настоящее время процедура подготовки и согласования проектов документов территориального планирования не способна гарантировать надлежащую правовую охрану окружающей среды и соблюдение экологических прав граждан, то есть правовое обеспечение экологической безопасности.

Вместе с тем в природоохранной практике Европейского Союза и некоторых стран СНГ используется правовой институт стратегической экологической оценки (СЭО), внедрение которого потенциально может стать решением проблемы экологической обоснованности документов территориального планирования. В основе стратегической экологической оценки лежит проведение экологической оценки документов стратегического уровня, таких как планы и программы, оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в стратегическом документе положений заключения стратегической экологической оценки, результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Как справедливо отмечает Н.В. Кичигин, «документы территориального планирования могут стать подходящим объектом для проведения СЭО, а

¹ Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты С. 38.

² Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования. С. 190.

процедура СЭО вполне может быть “вписана” в процесс территориального планирования в Российской Федерации на всех уровнях планирования»¹.

Одним из важнейших институтов градостроительного права в контексте обеспечения экологической безопасности является институт комплексного развития территорий. Так, с декабря 2020 г. в соответствии с изменениями, внесенными в п. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, комплексное развитие территорий признается видом градостроительной деятельности. Согласно определению комплексного развития территорий, содержащемуся в п. 34 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ и включенному в эту статью одновременно с гл. 10, регламентирующей данные отношения, комплексное развитие территории представляет собой «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов».

Следует отметить частичное совпадение содержания комплексного развития территорий с содержанием устойчивого развития территорий, которое раскрывается в п. 3 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ и включает в себя «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов».

Анализ целей комплексного развития территорий как вида градостроительной деятельности, содержащихся в ст. 64 Градостроительного кодекса РФ, позволяет сделать вывод о связи и соотношении понятий комплексного развития территорий и устойчивого развития территорий. В качестве целей комплексного развития территорий утверждаются, например, «обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений,

¹ Кичигин Н.В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 145.

муниципальных округов, городских округов путем повышения качества городской среды, обеспечение достижения показателей в сфере улучшения жилищных условий граждан, а также повышение эффективности использования территорий поселений, муниципальных округов, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды»¹.

Формирование комфортной и безопасной среды является национальной целью развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года. К целевым показателям и задачам, выполнение которых характеризует достижение национальной цели, отнесены, в частности, «улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах, благоустройство общественных территорий и реализация в малых городах и исторических поселениях проектов создания комфортной городской среды, реализация программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг, а также обеспечение значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном и инфраструктурном строительстве»².

Вместе с тем Е.Ю. Чмыхало в своем исследовании, посвященном изучению научных точек зрения на содержание понятия «рациональное использование земель» и его соотношение с понятием «охрана земель», проведя сравнительный анализ норм земельного и градостроительного законодательства в контексте определения содержания комплексного развития территорий, приходит к выводу, что «"рациональное использование земель" и "комплексное развитие территорий" – в достаточной степени совпадающие понятия, имеющие лишь различные объекты»³. При этом легитимное определение рационального использования земель отсутствует, а в научной литературе предлагаются различные доктринальные определения, в основе которых, тем не менее, лежат различные

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20, ст. 2584.

³ Чмыхало Е.Ю. О соотношении понятий «комплексное развитие территорий» и «рациональное использование земель» // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 98.

подходы и выводы на основе анализа действующего экологического и земельного законодательства. Например, А.К. Голиченков, не разграничивая понятия «рациональное использование земель» и «охрана земель», определяет их как «рациональное использование природных ресурсов, одну из сфер экологической деятельности, заключающуюся как в сохранении качества природных ресурсов, так и в использовании природных ресурсов, обеспечивающих экономической рост»¹. Анализируя законодательство в области охраны окружающей среды, в частности легальное понятие «охрана окружающей среды», ученый отмечает, что рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды выступают как единое целое, между ними отсутствуют принципиальные отличия. Т.В. Петрова, критикуя действующее законодательство, подчеркивает полное отсутствие в нем внимания к проблемам рационального использования природных ресурсов².

У комплексного развития территорий как понятия градостроительного законодательства имеется и иное значение, а именно принцип законодательства, который содержится в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ и реализуется при осуществлении отдельных видов градостроительной деятельности, то есть выступает средством достижения состояния устойчивости и сбалансированности при пространственном развитии территории РФ. Анализ норм законодательства о градостроительной деятельности в части содержания документов и процедур осуществления территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории также позволяет отметить четкую взаимосвязь между комплексным и устойчивым развитием территорий как явлений градостроительной деятельности.

Изложенное обуславливает вывод о том, что комплексное развитие территорий и как вид градостроительной деятельности, и как принцип

¹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие. 3-е изд., доп. М.: Городец, 2016. С. 347.

² См.: Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 32.

законодательства имеет экологический аспект, так как тесно связано с ограничением негативного воздействия на окружающую среду и обеспечением охраны и рационального использования природных ресурсов. При этом в целях комплексного развития территорий соблюдается баланс между охраной окружающей среды, повышением качества городской среды и созданием условий для развития необходимых гражданам инфраструктур и благоустройства территорий. Соответственно, комплексное развитие территорий имеет важное значение в контексте правового обеспечения экологической безопасности в городах. Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности регламентируется в качестве принципа законодательства о градостроительной деятельности и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов, что дополнительно свидетельствует о важности комплексного развития территорий как вида градостроительной деятельности в контексте правового обеспечения экологической безопасности.

Отдельные нормы Кодекса содержат прямое указание на необходимость изучения природных условий и факторов техногенного воздействия, учет которых обязателен при подготовке градостроительной документации для обеспечения рационального и безопасного использования территорий и земельных участков. Например, такие данные требуются для обоснования материалов территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования, а их получение происходит в результате проведения инженерных изысканий. Кроме того, согласно п. 15 ст. 1 и ст. 41.2 Градостроительного кодекса РФ, одной из целей инженерных изысканий выступает рациональное использование территорий. В то же время содержание рационального использования территорий не раскрывается, а значит, соотношение понятий комплексного и рационального использования территорий остается неизвестным.

В нормах Градостроительного кодекса РФ проведение инженерных изысканий, целью которого является изучение природных условий и факторов

техногенного воздействия, предусмотрено лишь при планировке территории и архитектурно-строительном проектировании как видах градостроительной деятельности. При этом, согласно п. 2 ч. 4 ст. 42 Кодекса и п. «з» ч. 3 (1) Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию¹, перечень мероприятий по охране окружающей среды должен содержаться именно в документах по планировке территории и архитектурно-строительному проектированию.

Специальные нормативные правовые акты содержат специальный вид инженерных изысканий – инженерно-экологические², признаваемые самостоятельным видом инженерных изысканий и выполняемые как отдельно, так и в комплексе с иными видами изысканий. В рамках инженерно-экологических изысканий может выполняться сбор информации об экологических ограничениях природопользования³, однако что под ними понимается, в законодательстве не раскрывается. При их выполнении инженерно-экологические условия территории или акватории водного объекта подлежат комплексному изучению и оценке, а результатом такого вида инженерных изысканий становится составление прогноза возможных изменений, что необходимо для обоснования документов градостроительной деятельности.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (в ред. от 15 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 2008. № 8, ст. 744; 2023. № 39, ст. 7024.

² См.: Перечень видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории: утв. постановлением Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 402 «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20» (в ред. от 19 июня 2019 г.) // СЗ РФ. 2017. № 15, ч. 7, ст. 2231; 2019. № 26, ст. 3436; Перечень видов инженерных изысканий: утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (в ред. от 15 сентября 2020 г.) // СЗ РФ. 2006. № 4, ст. 392; 2020. № 39, ст. 6030.

³ См.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20».

Согласно Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, при оценке состояния экологической безопасности в стране в качестве наиболее экологически неблагоприятных территорий указаны городские и пригородные территории, подвергающиеся существенному негативному воздействию, «источниками которого являются объекты промышленности, энергетики и транспорта, а также объекты капитального строительства»¹. Соответственно, принятие неверных градостроительных решений может стать причиной существенного ухудшения состояния окружающей среды или отдельных природных объектов, а также качества и уровня здоровья городского населения. Следовательно, в целях обеспечения экологической безопасности городов необходимо гарантировать надлежащий уровень организации градостроительной деятельности.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

1. Уровень, качество и эффективность организации городской градостроительной деятельности выступают значимым фактором обеспечения экологической безопасности в городах; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности регламентируется в качестве принципа законодательства о градостроительной деятельности и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов.

2. Комплексное развитие территорий является видом градостроительной деятельности и имеет важное значение в контексте правового обеспечения экологической безопасности в городах, так как тесно связано с ограничением негативного воздействия на окружающую среду и обеспечением охраны и рационального использования природных ресурсов; при этом в целях комплексного развития территорий соблюдается баланс между охраной окружающей среды, повышением качества городской среды и созданием условий для развития необходимых гражданам инфраструктур и благоустройства

¹ Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

территорий. Однако анализ принципов Градостроительного кодекса РФ приводит к выводу о том, что нормы законодательства о градостроительной деятельности, направленные на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности реализуются не в полной мере и требуют усиления экологической составляющей, что представляет собой актуальное и важное направление развития в рамках правового обеспечения экологической безопасности в городах. В частности, целесообразно в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ уточнить содержание понятия «рациональное использование территорий», а в Правилах выполнения инженерных изысканий перечислить, что входит в экологические ограничения природопользования.

3. В целях наиболее полного отражения требований экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности и отграничения их от требований по охране окружающей среды в городах представляется целесообразным в ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» разграничить требования следующим образом: 1) требования к сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов (по сохранению водных объектов, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, особо охраняемых природных территорий); 2) требования по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду (по обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов).

2.3. Правовое регулирование внедрения экологически безопасного транспортного комплекса в городах

По итогам исследования международного и национального опыта формирования городов можно отметить, что на международном уровне все показатели, характеризующие города как экологически безопасные, можно

объединить в следующие: качественный (чистый) воздух; качественная (чистая) вода; адаптация к изменению климата; экологически чистые общественные места; экологический транспорт; наличие инновационных технологий. Национальные отчеты содержат показатели, характеризующие состояние окружающей среды в государстве и отдельных регионах: качество атмосферного воздуха; состояние водных ресурсов; качество почвы; площадь особо охраняемых природных территорий; обращение с отходами; физические факторы воздействия на здоровье населения. Вместе с тем следует подчеркнуть, что это показатели состояния окружающей среды, в то время как для обеспечения экологической безопасности соответствия указанным показателям недостаточно, необходимо, чтобы город соответствовал и иным ключевым характеристикам, отвечающим требованиям экологической безопасности.

Принимая во внимание глобальные вызовы и угрозы экологической безопасности, содержащиеся в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, можно отметить, что одни из них требуют реализации экономических мер, среди которых: высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов и низкие темпы технологической модернизации экономики; недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды; нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы РФ в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, возмещения вреда, причиненного окружающей среде, административных штрафов и других экологических платежей и налогов. Другие требуют мер по охране и восстановлению природных ресурсов (загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов, усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений; сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных»)¹. Дополнительно Стратегией выделяются приоритетные направления

¹ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (например, внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств) и основные механизмы, к которым в том числе относятся: принятие мер государственного регулирования выбросов парниковых газов, разработка долгосрочных стратегий социально-экономического развития, предусматривающих низкий уровень выбросов парниковых газов и устойчивость экономики к изменению климата; создание и развитие государственных информационных систем, обеспечивающих заинтересованных субъектов информацией о состоянии окружающей среды и об источниках негативного воздействия на нее.

Следует также отметить Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в которых зафиксированы задачи, соответствующие задачам обеспечения экологической безопасности: «обеспечение внедрения экологически эффективных инновационных технологий, предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду; информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности»¹.

В рамках решения указанных задач предусматривается внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий на базе единой технологической платформы с активным участием государства, бизнес-сообщества, организаций науки и образования, общественных объединений и некоммерческих организаций.

К таким механизмам можно отнести внедрение экологически безопасного транспортного комплекса на основе инновационных экологически безопасных технологий и цифровизации системы обеспечения экологической безопасности, которая, согласно Основам государственной политики в области экологического развития РФ, включает ряд механизмов, в том числе: создание и развитие единой автоматизированной государственной системы экологического мониторинга, оснащенной современной измерительной, аналитической техникой и

¹ СПС «КонсультантПлюс».

информационными средствами; внедрение методов учета негативного воздействия на окружающую среду с использованием инструментальных (автоматизированных) систем; обеспечение развития сети наблюдений и программ обработки данных, позволяющих своевременно получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды; использование результатов экологического мониторинга при осуществлении мероприятий по охране окружающей среды, принятии решений о реализации намечаемой экономической и иной деятельности, осуществлении государственного экологического надзора, а также при составлении прогнозов социально-экономического развития.

В современных городах транспортная инфраструктура выступает важным элементом, обеспечивающим мобильность жителей города, связывающим отдельные части города, являясь при этом одним из основных формообразующих элементов, определяющих город как единое целое и оказывающих значительное влияние на его экологическое состояние, что подтверждается рядом стратегических документов.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года признает объекты транспорта в качестве источников негативного воздействия на окружающую среду в городах и на прилегающих к ним территориях.

В Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года закреплена функция транспортного комплекса «по достижению государственных целей в части обеспечения национальной безопасности¹, а следовательно, и экологической безопасности, учитывая, что последняя признана составляющей национальной безопасности.

Значение транспортного комплекса в обеспечении экологической безопасности отмечено и в миссии, выполняемой государством в сфере обеспечения функционирования и развития транспортной системы, которая заключается в том числе в создании условий для повышения качества жизни и

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» (в ред. от 6 ноября 2024 г.) // СЗ РФ. 2021. № 50, ч. 4, ст. 8613; 2024. № 46, ст. 6991.

здоровья граждан «через опережающее развитие транспортной инфраструктуры и расширение доступа к безопасным и качественным транспортным услугам с минимальным воздействием на окружающую среду и климат, использование географических особенностей Российской Федерации в качестве ее конкурентного преимущества»¹.

К целям развития транспортной системы, имеющим непосредственное отношение к обеспечению экологической безопасности городов, относятся низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий; создание благоприятных условий для жизни будущих поколений, включая минимизацию негативного воздействия транспортного комплекса на окружающую среду. Достижение экологических целей предполагается посредством различных мер, например субсидирования более экологичных видов транспорта, с применением зарубежного опыта в части использования снижения уровня выбросов за счет электрификации транспорта, перехода на новые виды топлива и перераспределения грузовых потоков на более экологичные виды транспорта и др.

Можно отметить ключевые аспекты в сфере стратегического развития транспортного комплекса в целях обеспечения экологической безопасности городов.

Как было отмечено ранее, объекты транспорта признаны источниками негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения в городах и на прилегающих к ним территориях.

На территории России в настоящее время находится примерно 55,9 млн единиц транспортных средств, при этом на 1 000 человек приходится в среднем 315 автомобилей². Эти данные свидетельствуют о стойкой тенденции к автомобилизации современного общества, что, с одной стороны, является

¹ Распоряжение Правительства РФ «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года»

² См.: В России на каждую 1 000 человек приходится в среднем 315 автомобилей. URL: <https://www.autostat.ru/infographics/54512/>

показателем социального и материального благополучия, а с другой стороны, отрицательно сказывается на окружающей среде.

К автомобильной технике всегда¹ предъявлялись требования², в том числе экологические. Кроме того, разрабатывались различные методики оценки их вреда³. Автотранспорту присущ ряд отличительных особенностей в контексте загрязнения воздушной среды.

Так, автотранспорт, в отличие от стационарных источников, привязанных к определенным площадкам и отделенных санитарно-защитной зоной от жилья, является движущимся источником загрязнения и может оказывать негативное воздействие прямо на объекты жилой инфраструктуры и граждан, проживающих в городах⁴.

К особенностям автомобильных газов как побочного продукта работы автомобилей с двигателем внутреннего сгорания относится чрезвычайная сложность и недостаточная изученность смеси токсичных компонентов, которые поступают в окружающую городскую среду в приземный слой воздуха, где их

¹ Утратившим ныне силу постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609 «Об утверждении технического регламента “О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ” в целях защиты населения и окружающей среды от воздействия выбросов автомобильной техникой вредных (загрязняющих) веществ» (в ред. от 30 июля 2014 г.) устанавливались требования к автомобильной технике, действовавшие до 19 февраля 2015 г.

² См.: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности колесных транспортных средств”» (вместе с ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств») (в ред. от 27 сентября 2023 г.) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/>, 15.12.2011; Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>, 09.10.2023.

³ См.: ГОСТ Р 17.2.2.06-99. Охрана природы (ССОП). Атмосфера. Нормы и методы измерения содержания оксида углерода и углеводородов в отработавших газах газобаллонных автомобилей // Охрана природы. Атмосфера: сб. ГОСТов. М.: Издательство стандартов, 2004; ГОСТ Р 54942-2012. Газобаллонные автомобили с искровыми двигателями. Выбросы вредных (загрязняющих) веществ с отработавшими газами. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния. М.: Стандартинформ, 2013; ГОСТ 33997-2016. Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки (с поправкой). М.: Стандартинформ, 2018.

⁴ См.: Сафарян Я.Г. Автомобиль как источник экологической опасности городов // Аграрное и земельное право. 2024. № 1 (229). С. 102.

рассеивание затруднено»¹. Тенденция к росту количества автомобилей в городах повышает уровень негативного воздействия автомобильного транспорта, усугубляя его, так как чем выше плотность транспортных потоков и интенсивность движения автомобильного транспорта на улицах современных городов, тем ниже средняя скорость движения автотранспорта и больше количество загрязняющих веществ, которые выбрасываются в окружающую среду, что связано с технологическими особенностями работы двигателя внутреннего сгорания. Автомобильным транспортом произведено в атмосферу до 90 % оксида углерода и 70 % оксида азота. Согласно исследованиям, в квартирах и на балконах, выходящих на автомагистрали, на уровне четвертого этажа содержание оксида углерода в воздухе может достигать 10–15 мг/м³ и 28 мг/м³ соответственно, при условии, что нормальным значением является показатель 3–5 мг/м³. Кроме того, автомобильный транспорт загрязняет тяжелыми металлами воздух и почву².

Ряд исследований подтверждает наличие прямой связи между уровнем загрязнения среды обитания и состоянием здоровья населения городов, а также факт риска развития экологозависимых заболеваний среди населения крупных городов РФ³. Так, повышенный уровень автомобилизации оказывает негативное влияние на здоровье населения российских городов следующим образом: повышается риск развития сердечно-сосудистых заболеваний, в частности повышенное шумовое загрязнение негативно воздействует на сердечно-

¹ См.: *Литвинова Н.А.* Автотранспорт и чистота воздуха в жилых помещениях // Актуальные проблемы строительства, экологии и энергосбережения в условиях Западной Сибири: сб. матер. III междунар. науч.-практ. конф. Тюмень, 2010. С. 114.

² См.: *Секерин С.В.* Влияние загрузки автодорог движением на экологические характеристики работы автомобильного транспорта в городских условиях // Экология и безопасность жизнедеятельности: сб. матер. Третьей Междунар. науч. конф. Пенза, 2010. С. 170.

³ См.: *Клепиков О.В., Самойлов А.С., Ушаков И.Б. и др.* Комплексная оценка состояния окружающей среды промышленного города // Гигиена и санитария. 2018. № 8. С. 686–692; *Заводова Е.И., Оськина О.Ф.* Комплексная гигиеническая оценка состояния здоровья населения и факторов среды обитания // Санитарный врач. 2015. С. 43–46; *Ярыгина М.В., Кикун П.Ф., Горборукова Т.В.* Социально-гигиенический анализ экологозависимой заболеваемости населения как ведущий фактор системного подхода к оценке состояния популяционного здоровья (на примере Приморского края) // Общественное здоровье и здравоохранение. 2014. С. 4–11.

сосудистую систему, вызывая ишемическую болезнь сердца, гипертоническую болезнь и др.¹ В ряде регионов РФ отмечается высокий риск развития заболеваний органов дыхания и сердечно-сосудистой системы, при этом риск развития заболеваний центральной нервной системы является минимальным. По результатам исследований были выявлены сильные корреляционные связи между среднегодовой концентрацией оксида углерода (II), твердых и взвешенных частиц и сажи с болезнями крови и кроветворных органов, например анемией, болезнями органов дыхания: астмой, хроническим бронхитом и аллергическим ринитом, а также с формированием злокачественных и доброкачественных новообразований².

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года в качестве одной из задач определено «предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах», а в качестве механизма реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности обозначено «применение системы сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха для территорий (их частей) городов и иных населенных пунктов с учетом расположенных на этих территориях стационарных и передвижных источников загрязнения окружающей среды». Это свидетельствует о понимании опасности для окружающей среды передвижных источников загрязнения окружающей среды, то есть определение автомобиля как передвижного источника загрязнения окружающей среды прямо заложено в рамках Стратегии.

Изложенное позволяет подтвердить тезис о том, что современный автомобиль может рассматриваться как источник экологической опасности, в том

¹ См.: Зазнобина Н.И., Большакова А.Д., Калашиников И.Н. Риск здоровью населения крупных городов, обусловленный выбросами от автомобильного транспорта // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 3. С. 63.

² См.: Литвинова Н.А., Молотилова С.А. Влияние выбросов автотранспорта на заболеваемость и риск здоровью населения г. Тюмени // Экология человека. 2018. № 8. С. 14.

числе городов. Его использование способно нести угрозу окружающей среде и жизненным интересам личности и общества¹.

Характерные признаки автомобиля не отражены в отраслевом законодательстве, но сформулировано законодательное определение транспортного средства как устройства, предназначенного для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования². К транспортным средствам относится и автомобильный транспорт.

Таким образом, автомобиль как источник экологической опасности городов представляет собой транспортное средство, являющееся передвижным источником негативного воздействия на окружающую среду в городах, городских агломерациях и на территориях, вынесенных за пределы мегаполисов, а также на здоровье городского населения и иных лиц, ввиду технологической сложности и экологической опасности процессов создания, эксплуатации и утилизации, переработки или повторного использования устройства в целом или отдельных его компонентов.

Для достижения целей экологической безопасности стратегическими документами предусмотрен ряд мер, имеющих непосредственное отношение к мерам, снижающим негативное воздействие транспорта на состояние окружающей среды в городах.

Так, планируется переход на новые, альтернативные виды топлива, чему посвящен отдельный раздел Транспортной стратегии РФ, где отмечается необходимость замещения классического топлива для транспортных средств (дизель, бензин, мазут, керосин) альтернативными видами топлива, в том числе сжиженным природным газом, энергией аккумуляторных батарей, водородных топливных элементов. Цели такого замещения – как экологические (реализация

¹ См.: Сафарян Я.Г. Автомобиль как источник экологической опасности городов // Аграрное и земельное право. 2024. № 1 (229). С. 103.

² См. ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2007. № 7, ст. 837; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4985; Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4873; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4956.

глобальной климатической повестки), так и экономические (экономия на затратах). Речь прежде всего идет об электрификации транспортного комплекса.

В Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года¹ электрификация и декарбонизация транспортных средств и электротранспорт отнесены к глобальным технологическим тенденциям в автомобильной отрасли.

Согласно Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года², к приоритетным направлениям инновационного развития российского автомобилестроения относятся, в числе прочего, повышение экологических показателей транспортных средств и технологии электрификации транспортных средств. В автобусном сегменте среди стратегических направлений развития отмечается возможность замены троллейбусов на электробусы, являющиеся наиболее экологичным видом транспорта. Стратегия утратила силу в связи с выходом распоряжения Правительства РФ от 28 декабря 2022 г. № 4261-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года», в рамках которого изложены результаты реализации предыдущей Стратегии и отражено актуальное видение вектора развития автомобильной промышленности на срок до 2035 г.

Анализируя результаты выполнения Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года, можно отметить как положительную динамику, так и проблемы в области электрификации транспорта. Например, в Российской Федерации начали развиваться проекты по производству тяговых батарей и электромобилей, а также по созданию зарядной инфраструктуры, однако доля электромобилей в объеме автомобильного рынка в

¹ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2022 г. № 4261-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года» (в ред. от 21 октября 2024 г.) // СЗ РФ. 2023. № 1, ст. 422; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. от 22 февраля 2019 г.) // СЗ РФ. 2018. № 19, ст. 2804; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (утратило силу).

натуральном выражении по результатам 2021 г. составила всего 1,1 %. К актуальным проблемам относится необходимость дальнейшего системного развития только сформировавшейся инфраструктуры для массового использования новых продуктов в области электротранспорта.

Для целей электрификации транспорта была принята Концепция по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года¹. Законодатель отмечает повышенную экологичность электрического автомобильного транспорта и не разделяет электрический транспорт и необходимую инфраструктуру, определяя электрический автомобильный транспорт как «транспортные средства категорий М₁, М₂, М₃, N₁, N₂, N₃, L₇ с улучшенными показателями энергоэффективности и экологичности, работающие на альтернативных источниках энергии (тяговая аккумуляторная батарея и водородный топливный элемент), и инфраструктура, обеспечивающая их функционирование»².

В рамках Концепции рассматриваются возможные сценарии развития электротранспорта. Предполагается следование сбалансированному сценарию, при котором к 2030 г. доля электротранспортных средств в Российской Федерации составит 15 % от общего объема рынка автотранспортных средств, а количество произведенных Российской Федерацией электротранспортных средств приблизится к отметке в 220 тыс. штук, что потребует наличия 144 тыс. зарядных станций (портов).

Отдельного внимания заслуживает стремление законодателя создать необходимую инфраструктуру посредством реализации пилотных проектов в

¹ Распоряжение Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с Планом мероприятий («дорожной картой») по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года) (в ред. от 29 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2021. № 35, ст. 6327; 2022. № 45, ст. 7777.

² Распоряжение Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года».

субъектах РФ¹. Создание инфраструктуры для электрического транспорта предусмотрено утвержденной Правительством дорожной картой по развитию производства и использования электрического транспорта, согласно которой к 2030 г. доля выпускаемых отечественных электромобилей в общем объеме производства транспортных средств достигнет не менее 10 %. Кроме того, к этому времени в России будет запущено не менее 72 тыс. зарядных станций, из которых не менее 28 тыс. – быстрые зарядные станции².

Пилотный проект по созданию зарядной инфраструктуры для электротранспорта стартовал в 2022 г. в 41 регионе, в том числе в Татарстане, Крыму и Севастополе, Краснодарском крае, а также в Ленинградской, Московской, Нижегородской, Воронежской, Сахалинской, Липецкой, Ростовской и Тульской областях; с 2024 г. к пилотному проекту по созданию зарядной инфраструктуры для электротранспорта присоединились еще 26 регионов³.

В целях единообразия применения оборудования и автомобилей на территории всех регионов приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ были утверждены следующие характеристики программного обеспечения оборудования объектов зарядной инфраструктуры для быстрой зарядки электрического автомобильного транспорта для разработчиков и пользователей такого оборудования:

1) российское происхождение оборудования в соответствии с частью 7 статьи 12.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 23 ноября 2024 г.)⁴;

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 3835-р «Об утверждении перечня территорий и дорог федерального значения, определенных в качестве пилотных для создания зарядной инфраструктуры для электротранспортных средств до 2024 года» (в ред. от 8 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2022. № 1, ч. 4, ст. 366; 2023. № 51, ст. 9421.

² См.: Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года».

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2023 г. № 3517-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 24.12.2021 № 3835-р» // СЗ РФ. 2023. № 51, ст. 9421.

⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2024. № 48, ст. 7218.

2) поддержка протокола ОСРР: для организации связи между зарядной станцией и центральной системой управления оператора сетей зарядных станций версии не ниже 2.01 и для организации связи между операторами сетей зарядных станций версии не ниже 2.2.1¹.

Однако названные стратегические документы не совсем соотносятся с целями электрификации транспорта. Стратегия развития автомобильной промышленности разделяет электрификацию и экологизацию транспорта, не приравнивая электротранспорт к экологическому транспорту, отмечая при этом, что электрификация и экологизация транспорта служат цели обеспечения конкурентоспособности российской продукции на глобальном уровне. Соответственно, основной целью указанной Стратегии является не борьба с экологическими проблемами, возникающими из-за низкого уровня экологизации транспорта, в том числе городского, а повышение качественных показателей производимого в Российской Федерации транспорта, в том числе электрического. В то же время современным законодательством не дается разграничение используемых терминов «экологический транспорт», «электрический транспорт», «зеленый транспорт».

Концепция по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года понимает под электрическим транспортом «такие транспортные средства, которые, помимо улучшенных показателей энергоэффективности, имеют еще и улучшенные экологические свойства»².

В постановлении Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 сформулировано определение понятия «зеленый транспорт», к которому относятся «виды транспорта и промышленной техники исключительно на

¹ См.: Приказ Минцифры России от 26 января 2024 г. № 55 «Об установлении характеристик программного обеспечения оборудования объектов зарядной инфраструктуры для быстрой зарядки электрического автомобильного транспорта» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.02.2024.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года».

экологических источниках энергии – на тяговом электроснабжении, на природном газе (включая биометан), на водороде и топливных элементах, на электрической энергии, на солнечной энергии, на биотопливе, а также немоторизированный транспорт»¹. Соответственно, электротранспорт является зеленым транспортом, потому что использует для своей работы экологичные источники энергии. Вместе с тем законодательно не определяются категория «экологичный источник энергии» и ее критерии, что приводит к формированию ошибочного представления о том, что электротранспорт относится к экологичным видам транспорта.

Для понимания категории «экологичный транспорт» целесообразно изучить содержание и критерии категории «экологичность». На настоящее время категория «экологичность» располагает различными трактовками в зависимости от области применения, так как является предметом множества отраслевых и междисциплинарных исследований². Как правило, экологичность в технико-технологическом плане определяется уровнем нагрузки на природную среду, ущерба или риска такого ущерба, а также изменения состояния среды под сравнительным воздействием техники, технологий или других антропо- и техногенных факторов. Такому подходу отвечает содержащееся в Транспортной стратегии Российской Федерации определение экологичности транспортного комплекса, под которой понимается «характеристика транспортного комплекса, отражающая его соответствие установленным требованиям в области охраны окружающей среды от воздействия видов транспорта и транспортной инфраструктуры»³.

¹ Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2021. № 40, ст. 6818; 2024. № 1, ч. 3, ст. 274.

² См.: Валько Д.В., Соломко Д.В. Экологичность как междисциплинарный термин // Управление в современных системах. 2020. № 2 (26). С. 14–22.

³ Распоряжение Правительства РФ «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года».

Таким образом, под экологичностью транспорта можно понимать характеристику технологий, материалов и процессов на всем этапе жизненного цикла транспорта, включая создание, эксплуатацию, утилизацию, переработку или повторное использование, которая характеризует меру соответствия международному или внутригосударственному уровню требований в области рационального использования ресурсов, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности людей. Соответственно, экологический транспорт представляет собой такое транспортное средство, у которого качество технологий, материалов и процессов на всем этапе жизненного цикла соответствует международному или внутригосударственному уровню требований в области рационального использования ресурсов, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности людей¹.

Исходя из официальной дефиниции термина «зеленый транспорт», критериями определения транспорта в качестве «зеленого» служат уровень вовлеченности в деятельность такого транспорта альтернативных источников энергии и минимизация зависимости от традиционных источников энергии. Данный подход позволяет квалифицировать зеленый транспорт как способ обеспечения энергетической, нежели экологической безопасности.

В целом в контексте мировой тенденции тренд к электрификации транспорта приобретает свою популярность в контексте декарбонизации и экологизации современных городов с акцентом на сохраняющийся и развивающийся процесс урбанизации современного общества.

Вместе с тем в Транспортной стратегии отмечаются не только результаты и положительный эффект от электрификации, но и возможные риски. Например, «при планировании широкомасштабного использования аккумуляторных батарей

¹ См.: Сафарян Я.Г. Экологичность политики электрификации транспорта в Российской Федерации // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы: сб. докл. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. юрид. фак-та МГУ им. М.В. Ломоносова в рамках XIII Моск. юрид. недели: в 4 ч. М., 2024. Ч. 3. С. 376.

следует учитывать потенциальный экологический вред окружающей среде ввиду того, что в настоящее время утилизация использованных аккумуляторных батарей выполняется в основном методом их захоронения»¹.

Развитие новых технологий производства электрических автомобилей в России осуществляется в рамках Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года, которая к перспективным направлениям развития электромобильной отрасли относит развитие сырьевой базы для создания литий-ионных аккумуляторов, создание ячеек таких аккумуляторов, производство катодных и анодных материалов, а также развитие сопутствующих сквозных технологий. Все цели, за исключением последней, направлены на создание конкретного товара – литий-ионной аккумуляторной батареи, что Транспортной стратегией признается в качестве риска².

К риску электрификации транспортной отрасли также можно отнести неэкологичность самой аккумуляторной батареи и использование электроэнергии для ее зарядки. Электроэнергия в России производится в основном из природного газа и угля. Более половины электроэнергии вырабатывается на тепловых электростанциях, а к другим источникам относятся гидроэлектростанции, атомные, ветровые и солнечные электростанции. Бесспорно, КПД бензинового двигателя существенным образом уступает КПД электродвигателя при его использовании, однако не учитывается КПД энергетической инфраструктуры, так как в цепочке «энергетический ресурс – электростанция – аккумулятор – источник зарядки» у каждого элемента не 100%-е КПД. В процентном выражении термический КПД современных тепловых электростанций не превышает 36 %, а КПД атомных электростанций составляет около 33–35 %. Соответственно, объем выбросов CO₂, необходимых для обеспечения энергией электротранспортной

¹ Распоряжение Правительства РФ «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года».

² См.: Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года».

инфраструктуры, может равняться или даже превышать объем схожих выбросов, связанных с функционированием традиционных автомобилей с двигателями внутреннего сгорания: «при производстве электрического автомобиля в атмосферу в среднем выбрасывается около 8,1 млн грамма углекислого газа, что на 32 % больше аналогичного показателя при производстве автомобиля с ДВС, равного 5,5 млн грамма»¹.

Процесс производства литий-ионных аккумуляторов неразрывно связан с рециклингом таких аккумуляторных батарей. Так, согласно Директиве Европейского парламента и Совета ЕС 2006/66/ЕС², ответственен за рециклинг аккумуляторной батареи тот, кто ввел ее в оборот, то есть создатели электромобилей. Директива адресована государствам – членам Европейского Союза, а значит, не распространяется на Российскую Федерацию. Вместе с тем это не отменяет необходимости рециклинга аккумуляторных батарей, а указанный процесс сопровождается нанесением вреда окружающей среде и здоровью граждан. Складирование отработанных батарей потенциально небезопасно и нежелательно с экологической точки зрения, в связи с этим существуют требования к созданию систем разборки и переработки аккумуляторов по окончании срока службы³.

Таким образом, реализация основных направлений по обеспечению экологической безопасности при использовании транспорта в городах сталкивается с определенными сложностями.

Первое направление – обеспечение парка электрического автомобильного транспорта необходимой инфраструктурой. Для решения этой задачи принята Концепция по развитию производства и использования электрического

¹ Romare M., Dahllöf L. The life cycle energy consumption and greenhouse gas emissions from lithium-ion batteries. 2017. P. 48; Nealer R. Cleaner cars from cradle to grave: How electric cars beat gasoline cars on lifetime global warming emissions // Union of Concerned Scientists, 2015. P. 43.

² Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2006/66/ЕС от 6 сентября 2006 г. о батареях и аккумуляторах, об отходах батарей и аккумуляторов и об отмене Директивы 91/157/ЕЭС // Официальный журнал Европейского Союза. 2006. № L 266. С. 1.

³ См.: Лысоконь А.Е., Алфимов Д.Г., Дейкин Е.Д. Сравнение бензиновых автомобилей и электромобилей с позиции сохранения окружающей среды // Вестник современных исследований. 2018. № 10.1 (25). С. 322.

автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года. В соответствии с утвержденным сбалансированным сценарием развития инфраструктуры электроразрядных станций «к 2030 году потребуется наличие 144 тыс. разрядных станций (портов) (1,4 млн электромобилей к 2030 г., 10 электромобилей на 1 электроразрядную станцию, 60 процентов которых являются медленные электроразрядные станции)¹». В связи с этим важной представляется поддержка (как финансового, так и нефинансового характера) региональных пилотных проектов по созданию разрядной инфраструктуры для электротранспортных средств.

В качестве финансовой формы поддержки можно отметить предоставление субсидии из федерального бюджета субъектам по финансовому обеспечению реализации инфраструктурных проектов, направленных на комплексное развитие городского наземного электрического транспорта и автомобильного транспорта общего пользования, выполнение работ по освещению и благоустройству территорий, а также на закупку автобусов, приводимых в движение электрической энергией от батареи, заряжаемой от внешнего источника (электробусов), и объектов разрядной инфраструктуры для них².

К нефинансовой поддержке можно отнести разработанные методические рекомендации по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах РФ, утвержденные распоряжением Министерства

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года».

² См.: Приказ Минтранса России от 9 февраля 2023 г. № 34 «Об утверждении порядка отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов (программ), по финансовому обеспечению реализации инфраструктурных проектов, направленных на комплексное развитие городского наземного электрического транспорта и автомобильного транспорта общего пользования, выполнение работ по освещению и благоустройству территорий, а также на закупку автобусов, приводимых в движение электрической энергией от батареи, заряжаемой от внешнего источника (электробусов), и объектов разрядной инфраструктуры для них, формы заявки на предоставление субсидии, перечня документов, прилагаемых к заявке на предоставление субсидии, и формы заключения о соответствии субъекта Российской Федерации критериям отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.03.2023.

транспорта РФ в целях содействия реализации субъектами РФ положений Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации. Мероприятия рекомендуется проводить в больших, крупных и крупнейших городах, характеризующихся высокой плотностью проживания населения и интенсивным транспортным движением, в приоритетном порядке на территориях, к которым предъявляются повышенные экологические требования. В городах к таким территориям относятся, например, зеленые зоны.

В качестве стимулирующего фактора развития электрификации в распоряжении названо упреждающее развитие парковочного пространства и зарядной инфраструктуры, что в условиях современных городов, характеризующихся отсутствием парковочного пространства, является актуальным.

Анализ рекомендуемых мер позволяет объединить их в две группы: первая содержит меры, актуальные для городов с активным строительством и наличием пространства для размещения соответствующей инфраструктуры; вторая включает меры для существующих городов старой застройки, где отсутствуют места для расположения инфраструктуры.

К первой группе относятся следующие меры: закрепление в нормативах градостроительного проектирования требований по обеспеченности населения парковочными местами для электромобилей и гибридных автомобилей, в том числе оборудованных зарядными станциями; включение в программы комплексного развития транспортной инфраструктуры и другие документы мероприятий по развитию парковочного пространства и зарядной инфраструктуры для электромобилей и гибридных автомобилей, в том числе оборудованных зарядными станциями; создание механизма получения и учета предложений владельцев электромобилей и гибридных автомобилей по размещению зарядных станций, принимая во внимание места их проживания¹.

¹ См.: Распоряжение Минтранса России от 25 мая 2022 г. № АК-131-р «Об утверждении методических рекомендаций по стимулированию использования электромобилей и гибридных

Ко второй группе можно отнести следующие меры: опубликование в средствах массовой информации перечня районов с высоким уровнем востребованности размещения зарядных станций в качестве предложения для заинтересованных лиц по организации коммерческой зарядной инфраструктуры на розничном рынке услуг по зарядке электромобилей и гибридных автомобилей; совершенствование и реализация системы льгот для организаций, размещающих на своей территории объекты зарядной и сервисной инфраструктуры для электромобилей и гибридных автомобилей; информационная, организационная и методологическая поддержка и обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере оборудования автозаправочных станций, а также вводимых в эксплуатацию зданий и сооружений общественного назначения, зарядными устройствами для электромобилей и гибридных автомобилей¹.

Второе направление – поддержка покупателей и производителей электромобилей и гибридных автомобилей, зарядной инфраструктуры.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 июня 2024 г. инвесторы, занимающиеся созданием зарядной инфраструктуры для электромобилей, смогут получить дополнительную поддержку от государства. Документом скорректированы параметры предоставления субсидии на технологическое присоединение зарядок к электросетям (ее размер может достигать 60 % затрат (ранее – 30 %) на реализацию указанного этапа проекта, но не более 900 тыс. рублей)².

Так, по усмотрению субъекта РФ могут быть реализованы меры, стимулирующие к приобретению такого транспорта: субсидирование приобретения электромобилей и гибридных автомобилей (11 декабря 2024 г.

автомобилей в субъектах Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ См.: Распоряжение Минтранса России от 25 мая 2022 г. № АК-131-р «Об утверждении методических рекомендаций по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 29 июня 2024 г. № 886 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321» // СЗ РФ. 2024. № 28, ст. 4018.

Правительство РФ утвердило программу льготного кредитования на 2025 год, включающую поддержку покупателей отечественных электромобилей); установление для электромобилей и гибридных автомобилей пониженной ставки транспортного налога или полное освобождение владельцев электромобилей и гибридных автомобилей от уплаты транспортного налога; предоставление льгот владельцам электромобилей и гибридных автомобилей при пользовании платными автомобильными дорогами (участками дорог); предоставление владельцам электромобилей и гибридных автомобилей права бесплатного пользования парковочными местами, оснащенными зарядными устройствами; бесплатная зарядка аккумуляторов электромобиля или гибридного автомобиля на общественных зарядных станциях и др.¹

Принимая во внимание выявленные направления развития правового регулирования обеспечения экологической безопасности при использовании транспорта в городах, следует отметить, что предлагаемые государством на федеральном и региональном уровне меры поддержки не учитывают экологическую составляющую (цель поддержки – произвести и продать максимальное количество электромобилей и построить зарядные станции) и особенности городов, которые в большей степени, нежели сельские поселения, являются объектами размещения инфраструктуры.

Например, как указывалось ранее, реализацию мероприятий по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей рекомендуется проводить в больших (численность населения от 250 тыс. до 500 тыс. человек), крупных (численность населения от 500 тыс. до 1 млн человек) и крупнейших городах (численность населения свыше 1 млн человек), характеризующихся высокой плотностью проживания населения и интенсивным транспортным движением.

С одной стороны, выделение этих городов в качестве приоритетных является обоснованным: действительно, количество автотранспорта в таких

¹ Распоряжение Минтранса России «Об утверждении методических рекомендаций по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах Российской Федерации».

городах существенно отличается от его количества в малых и средних городах. В крупнейших российских агломерациях на автомобильный транспорт приходится 17–25 % всех совершаемых поездок (для сравнения: на автобусы общего пользования приходится 12–17 % поездок, на внеуличный транспорт – 3–26 %, на пешие перемещения – 29–40 %). При этом на автомобильный транспорт приходится около 95 % занимаемого пассажирским транспортом городского пространства, 80–95 % выбросов¹.

С другой стороны, при таком акцентировании на категории крупных городов без внимания остаются средние и малые города, в которых автомобильный транспорт также является основным, причем именно средние и малые города перспективны с точки зрения пространства для размещения парковочных мест и зарядных станций (например, за установленные габариты машино-мест для стоянки электромобилей следует принимать: 2500х6000 мм – для устройства парковочных мест параллельно оси проезда, вдоль тротуаров; 3000х6000 мм – для устройства парковочных мест в прочих условиях²; кроме того, «машино-места для электромобилей и подзаряжаемых гибридных автомобилей, оснащенные оборудованием для зарядки, допускаются на открытых площадках, а также открытых и закрытых стоянках автомобилей классов конструктивной пожарной опасности С0, С1 (за исключением механизированных и полумеханизированных стоянок»³). Исключение средних и малых городов из списка рекомендуемых для внедрения мер стимулирования приведет к тому, что в таких городах доля электромобилей будет минимальна ввиду отсутствия инфраструктуры (в связи с небольшим бюджетом городов и отсутствием федерального софинансирования) и поддержки покупателей электромобилей.

В связи с изложенным представляется целесообразным внести изменения в Методические рекомендации по стимулированию использования электромобилей

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года».

² См.: СП 113.13330.2023 «Стоянки автомобилей СНиП 21-02-99» (с изм. № 1). М.: ФГБУ «РСТ», 2023.

³ Там же.

и гибридных автомобилей в субъектах РФ в части исключения больших, крупных и крупнейших городов как рекомендуемых для реализации предложенных мер.

Следует также отметить тот факт, что правовое регулирование электрификации осуществляется актами не экологической, а смежных сфер – энергетической и транспортной, в то время как электрификация транспортного комплекса направлена на снижение вредного воздействия на окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. В связи с этим существует необходимость в приведении в соответствие экологического законодательства и указанных документов.

В ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляются меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды. В этих мерах отсутствуют виды деятельности по производству электрического автомобильного транспорта и развитию зарядной инфраструктуры, что диктует необходимость в дополнении перечня мер государственной поддержки мерами, направленными на поддержку этого вида деятельности.

Предлагается:

дополнить ч. 2 ст. 17 абзацем четвертым следующего содержания: «содействие в осуществлении деятельности по производству электрического автомобильного транспорта и развитию зарядной инфраструктуры»;

дополнить ч. 4 пунктом 5 следующего содержания:

«5) производству электрического автомобильного транспорта, развитию парковочного пространства и зарядной инфраструктуры».

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Предлагается под автомобилем как источником экологической опасности городов понимать транспортное средство, являющееся передвижным источником негативного воздействия на окружающую среду в городах, городских агломерациях, а также на здоровье населения, ввиду технологической сложности и экологической опасности процессов создания, эксплуатации и утилизации,

переработки или повторного использования устройства в целом или отдельных его компонентов.

2. В связи с отсутствием в законодательстве единого подхода к определению и соотношению понятий «экологический транспорт», «зеленый транспорт», «электротранспорт» для единообразного понимания и толкования целесообразно предложить следующие их определения и критерии разграничения:

2.1. Экологический транспорт – такой транспорт, у которого качество технологий, материалов и процессов на всем этапе жизненного цикла соответствует международному или внутригосударственному уровню требований в области рационального использования ресурсов, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности людей.

2.2. Критериями разграничения понятий являются цель и задачи, возлагаемые на каждый из рассматриваемых видов транспорта:

экологический транспорт выступает критерием экологической безопасности;

«зеленый» транспорт (включая электротранспорт) является критерием не экологической, а энергетической безопасности.

3. В целях совершенствования правового регулирования обеспечения экологической безопасности городов предлагается внести изменения в нормативные акты, направленные на поддержку деятельности по производству электромобилей и развитию зарядной инфраструктуры в городах:

– в Методические рекомендации по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах РФ в части снятия уточнения по видам городов;

– в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части дополнения перечня видов деятельности, в отношении которых осуществляется государственная поддержка, деятельностью по производству электрического автомобильного транспорта и развитию зарядной инфраструктуры.

2.4. Правовое регулирование использования информационных технологий в целях обеспечения экологической безопасности городов

Современный уровень развития информационных технологий обуславливает тенденцию к их активному повсеместному внедрению абсолютно во все сферы жизнедеятельности человека и общества. При этом современные технологии предоставляют все более новые инструменты и механизмы реализации идей совершенствования процессов и внедрения инноваций.

В качестве одного из механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации указывается «создание и развитие государственных информационных систем, обеспечивающих федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды и об источниках негативного воздействия на нее, включая государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), единую государственную информационную систему учета отходов от использования товаров»¹.

Таким образом, в законодательстве прослеживается следующая логика: государство должно стремиться максимально эффективно использовать современные информационные системы для постоянного мониторинга состояния окружающей среды и стимулировать использование наиболее совершенных и экологически безопасных технологий для снижения негативного влияния на окружающую среду и здоровье населения, в том числе городского, следовательно, законодатель рассматривает использование и развитие информационных

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

технологий как средство повышения эффективности деятельности в рамках правового обеспечения экологической безопасности, в том числе городов.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации также указывается на необходимость использования современных и эффективных технологий. В 2018 г. начал реализовываться масштабный национальный проект «Экология», цель которого – «улучшить экологическую ситуацию, взять под контроль предприятия и провести цифровую трансформацию основных процессов»¹. Структура национального проекта включает в себя федеральные проекты, прямо указывающие на стремление государства к внедрению в сферу экологии цифровых технологий: «Внедрение наилучших доступных технологий» и «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды – Экомониторинг»². Другие федеральные проекты, входящие в состав национального проекта, также содержат технологическую компоненту. Так, в федеральных проектах «Чистый воздух» и «Озеленение Волги» в качестве показателя достижения целей проекта утверждено «создание условий для модернизации производственных мощностей и процессов посредством внедрения и использования предприятиями наилучших доступных технологий в целях выполнения нормативных требований в экологической сфере»³.

В 2021 г. Министерством природных ресурсов и экологии РФ был разработан проект Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования⁴ для достижения уровня «цифровой зрелости»⁵ при

¹ Губин А.М. Роль цифровизации в создании новой экологической политики // Юрист. 2022. № 9. С. 21.

² См.: Паспорт национального проекта «Экология». URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf> (дата обращения: 21.01.2025).

³ Паспорт национального проекта «Экология».

⁴ См.: Официальный сайт Минприроды России. URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/d7a/Проект%20Стратегии%20цифровой%20трансформации%20отрасли%20экологии%20и%20природопользования.pdf> (дата обращения: 21.01.2025).

⁵ В рамках проекта Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования «цифровая зрелость» отрасли определяется как способность отрасли и уполномоченных органов исполнительной власти оценить текущее состояние, потенциал роста, выявить зоны развития и разработать индивидуальные подходы и методы цифровой трансформации.

реализации полномочий по развитию отрасли экологии, недропользования и природопользования. В проекте Стратегии отмечается невозможность достижения «цифровой зрелости» отрасли без «совершенствования системы государственного управления отраслью экологии и природопользования, повышения эффективности учета природных объектов и их характеристик, изучения и воспроизводства природных ресурсов, повышения эффективности государственного надзора на основе развития отечественных отраслевых программных систем и информационных технологий, создания единой цифровой платформы недропользования для интеграции отечественного программного обеспечения в единое информационное пространство и вовлечения отраслевых специалистов в цифровую трансформацию отрасли»¹.

В проекте Стратегии прослеживается стремление к созданию единой цифровой платформы, объединяющей в себе данные из разрозненных информационных систем, предоставляющей доступ к такой информации всем пользователям и обеспечивающей автоматизированное взаимодействие всех участников – граждан, организаций и государственных органов. Отрасль экологии в контексте целей достижения «цифровой зрелости» определяется в том числе как «выработка и реализация государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности»², что позволяет отметить частичную направленность проекта Стратегии на достижение целей правового обеспечения экологической безопасности.

В целях достижения высокой степени «цифровой зрелости» отрасли экологии и природопользования за счет внедрения и последующего углубленного использования цифровых технологий в рамках создания и развития государственных информационных систем в 2023 г. было сформировано стратегическое направление в области цифровой трансформации отрасли

¹ Проект Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования.

² Там же.

экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ¹.

Для реализации проектов стратегического направления планируется применение современных технологий по различным направлениям: «применение искусственного интеллекта в части систем поддержки принятия решений; использование технологий работы с большими данными в части использования методов интеллектуального анализа значительных объемов информации; использование данных дистанционного зондирования Земли и беспилотных летательных аппаратов; использование технологии цифрового двойника в рамках обновления и создания базы данных нового поколения природных объектов (экосистем); использование технологии интернета вещей; использование облачных платформ для размещения государственных информационных систем»².

В качестве задач стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2021 г. № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования»³, были отмечены: «формирование и развитие цифровой платформы услуг мониторинга состояния окружающей среды; создание, внедрение и развитие цифровых решений (платформ), в том числе на основе новых цифровых технологий; повышение доступности российских критических цифровых технологий и др.». Указанное стратегическое направление частично ориентировано на достижение целей правового обеспечения

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2023 г. № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 1, ч. 4, ст. 280.

² Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2023 г. № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

³ СЗ РФ. 2021. № 51, ст. 8889 (утратил силу).

экологической безопасности, так как одна из задач имеет четкую направленность на управление экологической безопасностью.

М.А. Егорова, описывая идеальную модель реализации распоряжения Правительства РФ № 3496-р, предложила примерный сценарий: «технические роботизированные устройства собирают необходимые данные (например, уровень загрязнения воздуха, количество представителей того или иного вида фауны, площадь лесов и т.п.), искусственный интеллект их обрабатывает и применяет возможные алгоритмы развития событий на заранее созданные модели элементов экосистемы»¹.

В рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» реализуется ведомственный проект «Цифровизация городского хозяйства “Умный город”»², направленный в том числе на создание безопасных условий для жизни горожан и осуществляемый посредством широкого внедрения передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре. Для выполнения программы был утвержден стандарт «Умный город» – требования к городам-участникам, выполнение которых позволит отнести город к «умным городам». Так, в нем определены требования формирования интеллектуальной системы экологической безопасности, предусматривающей: внедрение системы дистанционного контроля качества атмосферного воздуха и качества питьевой воды с автоматизированной передачей показаний в контрольно-надзорные органы и органы местного самоуправления; ведение мониторинга изменений и прогнозирования возможных рисков ухудшения качества и, в случае превышения пороговых значений качества, автоматизированное информирование граждан о необходимости принятия мер³.

¹ Егорова М.А. Современные правовые проблемы права и экологии в условиях цифровой трансформации общественных отношений, предпринимательской деятельности и глобальных климатических изменений // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Умный город. URL: <https://russiasmartcity.ru/about> (дата обращения: 21.01.2025).

³ См.: Банк решений умного города. URL: <https://russiasmartcity.ru/solutions> (дата обращения: 21.12.2024).

Помимо стимулирования всех субъектов деятельности к использованию зеленых технологий, государство стремится к внедрению в свою деятельность актуальных и эффективных информационных технологий, которые позволят существенным образом оптимизировать процесс экомониторинга. Процесс мониторинга состоит в анализе не только уже полученной информации, поскольку необходимо цифровизировать также процесс получения информации о состоянии окружающей среды, для чего используются различные технологии, в частности технология социально-экологического краудсорсинга. Это «такой подход к решению общественно значимых задач, при котором определенные производственные функции передаются неопределенному кругу лиц. Такие лица часто координируют общественно полезную деятельность именно с помощью информационных технологий»¹. В условиях низкой развитости и интегрированности технологий использование аутсорсинга, при котором выполнение работы осуществлялось профессиональными исполнителями за плату, а также за пределами компетенции компании, было наиболее эффективным. Развитие информационных технологий привело к тому, что краудсорсинг стал более дешевой и доступной технологией, а развитие интернета предоставило доступ к огромным массивам информации все большему количеству пользователей и исключило привязку к определенной территории.

Технология социально-экологического краудсорсинга может рассматриваться как эффективный метод реализации основного принципа правового обеспечения экологической безопасности городов – принципа учета индивидуальных характеристик города как объекта для создания, поддержания и развития свойств, обеспечивающих его способность реагировать на угрозы в целях сохранения собственной целостности.

Привлечение жителей конкретного города к деятельности по сбору и актуализации данных по всему городу или его части может расцениваться как элемент реализации экологических прав граждан, а также как эффективный

¹ Кочергин И.Г., Преликова Е.А. Развитие социальных сетей экологической направленности // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 4 (28). С. 282.

способ интеграции все большего количества лиц в процесс обеспечения экологической безопасности конкретного города, позволит реализовывать масштабные проекты в области правового обеспечения экологической безопасности в силу большей актуальности данных; у граждан появится дополнительный механизм, посредством которого они смогут указывать на индивидуальные экологические проблемы города.

В то же время краудсорсинг не лишен недостатков. Так, увеличение потоков информации, ее повторение и внесение сведений, не соответствующих действительности, приводит к появлению цифрового «шума», что в конечном итоге усложняет процесс анализа информации. Как следствие, анализ таких массивов информации требует применения иных информационных технологий, например технологий, базирующихся на ГИС-приложениях¹.

ГИС (географическая информационная система) представляет собой такую компьютерную технологию, посредством которой собираются, хранятся и анализируются большие объемы данных, которые в дальнейшем интерпретируются в графическую форму. Подобные системы используются для оценки фактически существующих объектов и происшествий и для создания карт, позволяя пользователям анализировать и редактировать цифровые карты и искать на них объекты и дополнительную информацию о них. ГИС-технологии позволяют создавать ГИС-модели, с помощью которых можно отслеживать изменения с течением времени. ГИС-модели, в свою очередь, позволяют создавать покадровые снимки, предоставляющие наглядные сведения о процессах, протекающих на больших площадях в течение длительных периодов времени.

Важно отметить, что вклад любой отдельной технологии существенно меньше, нежели при совместном и эффективном использовании нескольких технологий. В связи с этим можно говорить о целесообразности и эффективности

¹ См.: Преликова Е.А., Зотов В.В., Емельянов Д.С. Обеспечение устойчивого развития городской среды в целях сохранения здоровья населения посредством технологий краудсорсинга // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Техника и технологии. 2012. № 2. С. 195.

использования технологии краудсорсинга в паре с ГИС-приложениями. Повсеместное внедрение такого сценария позволит гражданам оперативно предоставлять, например, сведения о фактах загрязнений, а ГИС-технология даст возможность на основе массива полученных данных формировать и обновлять в условиях реального времени интерактивные карты. Такие карты могут использоваться добровольцами для проведения плановых и неплановых мероприятий по повышению качества окружающей среды.

Положительным примером использования краудсорсинга является проект, реализованный населением Новосибирска, где была создана интерактивная карта, на которой отображено состояние дорог и объектов города, а горожане могли сообщать о проблемных местах и предлагать свои идеи по улучшению городской инфраструктуры¹. В Москве на платформе crowd.mos.ru был реализован проект «Время природы», посвященный вопросам окружающей и гармоничной архитектурно-ландшафтной среды².

В 2021 г. корпорация «Росатом» разработала систему «Логос Гидрогеология»³, с помощью которой можно оценивать воздействие техногенных объектов (от предприятий до свалок) на подземные воды и грунт как для штатного режима работы предприятий, так и для вероятных аварийных ситуаций. Другим примером использования ГИС-технологии стал федеральный проект «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды»⁴, являющийся частью национального проекта «Экология». Указанная система предназначена для сбора информации о состоянии окружающей среды по всей стране. Планируется, что к 2030 г. система свяжет данные о воде, воздухе, почве, недрах, выбросах и

¹ См.: Краудсорсинг: примеры использования в муниципалитетах России. URL: <https://ulej.by/articles/kraudsorsing-primery-ispolzovaniya-v-municipalitetah-rossii> (дата обращения: 17.12.2024).

² См.: Более 1,3 тысячи идей предложили участники краудсорсинг-проекта «Время природы». URL: <https://www.mos.ru/news/item/83944073/> (дата обращения: 17.12.2024).

³ См.: Логос Гидрогеология. Решение промышленных задач на базе программного комплекса «НИМФА». URL: <https://logos-support.ru/logos/hydro-geo/?ysclid=m4samswl6y21065555> (дата обращения: 17.12.2024).

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды"» (в ред. от 15 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 2014. № 18, ч. 3, ст. 2171; 2024. № 34, ст. 5253.

поглощении парниковых газов, а также об источниках негативного воздействия на окружающую среду и объектах накопленного экологического вреда, в том числе, что особенно важно, и такие данные, которые находятся в иных информационных системах.

Создание подобной единой информационной системы представляется эффективным механизмом обеспечения экологической безопасности городов, так как на текущий момент все существующие системы носят разрозненный характер, а отсутствие единого и достоверного ресурса о состоянии окружающей среды и экологической безопасности не позволяет принимать наиболее оперативные и эффективные решения. Требуется создание такой системы, которая будет способна объединить, консолидировать в себе сведения из государственных информационных ресурсов, а также массивы данных из публичного доступа для формирования объективной картины состояния и загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов и земель на территории всей страны.

Стремление предоставить доступ гражданам и юридическим лицам к комплексной системе мониторинга качества окружающей среды представляется эффективным для обеспечения экологической безопасности города, так как позволит интегрировать заинтересованных участников, желающих и способных предоставлять своевременную и актуальную информацию о состоянии экологической безопасности в конкретном городе¹, и целесообразным, поскольку на современном этапе именно использование высоких технологий является одним из гарантов устойчивого функционирования и стремительного подъема экономического сектора.

Однако важно подчеркнуть, что такие технологии, которые, несомненно, делают жизнь граждан более комфортной и удобной, одновременно выступают одним из факторов негативного воздействия на окружающую среду и ухудшения экологической ситуации. Поэтому для того чтобы хотя бы частично

¹ См.: *Сафарян Я.Г.* Использование и развитие информационных технологий в контексте правовой охраны окружающей среды // *Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: монография по матер. 3.0 междунар. науч.-практ. конф. / Е.Н. Абанина, М.А. Агаларова, Д.А. Агапов [и др.]. Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2022. С. 323.*

компенсировать нанесенный ущерб и решить актуальные экологические проблемы, необходимо использовать современные и эффективные экотехнологии. Под ними следует понимать производственные технологии, использование которых исключает нанесение вреда окружающей среде, а также подразумевает значительное снижение потребления ресурсов.

В рамках распоряжения Правительства РФ «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» было утверждено внедрение следующих технологий: искусственный интеллект; технологии работы с большими данными; системы распределенного реестра; облачные технологии; технологии беспилотного летательного аппарата; технология дистанционного зондирования Земли. Обозначенный подход законодателя видится правильным и эффективным, учитывая те модели и направления использования, которые реализуются посредством таких технологий.

Так, технология искусственного интеллекта позволяет выявлять тенденции, формировать краткосрочные и долгосрочные прогнозы на основе моделей и генерировать новые знания, она уже активно используется в различных сферах. Эта технология может быть эффективно применена при анализе данных экомониторинга для предсказания опасных природных явлений и поиска оптимальных технологических решений, а также при проектировании и оптимизации городской инфраструктуры. Например, с 2019 г. в Москве действует проект «Цифровой двойник города», представляющий собой точную 3D-копию города со всеми зданиями, инженерными и подземными коммуникациями. ИИ в городской системе видеонаблюдения помогает установить случаи нарушений, связанных с использованием земель и объектов нежилого фонда в столице¹.

Технология Big Data (большие данные), применяемая в паре с технологией искусственного интеллекта ввиду высокой эффективности, позволяет собирать и

¹ См.: Нейросеть в городе: как искусственный интеллект помогает москвичам. URL: <https://www.vedomosti.ru/gorod/ourcity/articles/neiroset-v-gorode-kak-iskusstvennii-intellekt-pomogaet-moskvicham> (дата обращения: 10.10.2024).

хранить большие массивы информации и может использоваться для мониторинга уровня экологической безопасности и формирования направлений деятельности по борьбе с экологическими угрозами и рисками. Например, в Сиэтле с целью повышения эффективности сбора и вывоза отходов потребления установили мусорные контейнеры с датчиками наполнения. «При помощи аналитических инструментов и BigData были оптимизированы маршруты муниципального транспорта, ответственного за вывоз отходов. Внедренное решение дало возможность снизить затраты на 83 %, повысив уровень переработки отходов на 46 %»¹.

Использование технологии беспилотного летательного аппарата и дистанционного зондирования в интересах обеспечения экологической безопасности позволит увеличить объем, оперативность и объективность информации, собираемой и анализируемой в режиме реального времени, а также эффективнее определять опасные объекты. Их использование позволит обновить банк данных, а в совокупности с применением иных технологий – прогнозировать и моделировать важные для обеспечения экологической безопасности составляющие. Примером использования БПЛА является проект, реализованный в Москве: нейросеть с помощью снимков с беспилотных аппаратов находит объекты строительства и передает информацию специалистам, которые определяют, законна постройка или нет².

Следует подчеркнуть, что проблемы, касающиеся охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, и проблемы, связанные с цифровым миром, рассматриваются преимущественно отдельно, без учета взаимного влияния. Только в последние годы начали появляться инициативы, в

¹ Анализ больших данных: как Big Data помогает развиваться мегаполису // Ведомости. URL: <https://vc.ru/future/95092-analiz-bolshih-dannyh-kak-big-data-pomogaet-razvivatsya-megapolisu> (дата обращения: 10.10.2024).

² См.: Нейросеть в городе: как искусственный интеллект помогает москвичам. URL: <https://www.vedomosti.ru/gorod/ourcity/articles/neiroset-v-gorode-kak-iskusstvennii-intellekt-pomogaet-moskvicham> (дата обращения: 10.10.2024).

рамках которых тенденция к цифровизации мира начала оцениваться в контексте учета экологического вреда¹.

Так, в январе 2020 г. Международный союз электросвязи выпустил рекомендацию «Динамика выбросов парниковых газов для сектора ИКТ в соответствии с Парижским соглашением рамочной конструкции ООН об изменении климата»², обратив внимание компаний технологического сектора на цели по сокращению выбросов парниковых газов. В ЕС в рамках европейского зеленого курса объявили о планах по принятию Европейской промышленной стратегии, которая будет специально решать задачи и экологичности, и цифровой трансформации. Однако развитие и повсеместное использование цифровых технологий может иметь ряд краткосрочных и долгосрочных негативных последствий для окружающей среды. Так, на технологические компании приходится 4 % мировых выбросов CO₂, что, например, больше, чем выбросов от авиационной отрасли. Непрерывно работающие по всему миру серверы доменных имен и центры обработки данных также потребляют огромное количество электроэнергии – около 2 % мировой электроэнергии. Причем согласно прогнозам, этот показатель к 2030 г. вырастет до 8 %³.

Цифровизация невозможна без соответствующих электронных устройств, но для их создания требуется добыча большого количества ископаемых ресурсов, редких металлов. Такие устройства нужно постоянно актуализировать, производить ревизии, а также утилизировать устаревшие образцы, что наносит вред окружающей среде. Иными словами, для поддержания темпов цифровизации требуется постоянная экологически опасная добыча исчерпаемых полезных

¹ См.: *Анисимов А.П.* Правовое регулирование процессов цифровизации в сфере экологии: вопросы теории // Вестник Калинингр. филиала С.-Петерб. ун-та МВД России. 2021. № 1. С. 48–53; *Лысоченко А.А.* Стратегическое управление в экологической экосистеме в условиях цифровой трансформации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 12-1. С. 230–235; *Рыженков А.Я., Матыцин Д.Е.* Цифровизация «зеленой» экономики: правовой аспект // Право и цифровая экономика. 2023. № 1. С. 53–59.

² Рекомендации МСЭ-Т L.1470 // Сайт Международного союза электросвязи. URL: <https://www.itu.int/ITU-T/recommendations/rec.aspx?rec=14084&lang=ru> (дата обращения: 10.10.2024).

³ См.: *Секретарева К.Н.* Влияние цифровизации на экологию // Хроноэкономика. 2021. № 5 (33). С. 41.

ископаемых. Этот процесс сопровождается образованием большого количества электронных отходов – устаревших устройств, требующих утилизации или переработки. Если их не перерабатывать и не утилизировать надлежащим образом, то вредные вещества, содержащиеся в электронных отходах, начнут проникать в почву, приводя к необратимым экологическим последствиям.

В завершение параграфа можно сформулировать следующие выводы.

Следует выделить следующие цифровые технологии, направленные на обеспечение экологической безопасности городов, эффективность которых признана как учеными, так и практикой их применения:

1) *технология искусственного интеллекта* позволяет формировать краткосрочные и долгосрочные прогнозы на основе заданных моделей, проектировать и оптимизировать городскую инфраструктуру;

2) *технология Big Data* позволяет собирать и хранить большие массивы данных, которые могут использоваться для мониторинга уровня экологической безопасности и формирования направлений деятельности по борьбе с экологическими угрозами и рисками в городах;

3) *технология БПЛА и дистанционного зондирования* позволяет увеличить объем, оперативность и объективность информации, собираемой и анализируемой в режиме реального времени, а также эффективнее определять опасные объекты, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду.

Наряду с привычными ГИС-платформами предлагается внедрить технологию краудсорсинга, что даст возможность гражданам оперативно предоставлять, например, сведения о фактах загрязнений, а ГИС-технологии позволят на основе массива полученных данных формировать и обновлять в условиях реального времени интерактивные карты; дополнительно такой механизм создает условия для реализации принципа обеспечения экологической безопасности городов посредством участия граждан в процессе создания и актуализации данных комплексной системы мониторинга качества окружающей среды.

Заключение

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд выводов и рекомендаций теоретического и прикладного характера, представляющих в совокупности теоретическую основу правового обеспечения экологической безопасности городов.

Предпосылками для разработки предложений по формированию системы правового обеспечения экологической безопасности городов служат следующие факторы:

1) осознание важным решения вопроса не столько охраны окружающей среды от негативного воздействия, сколько в принципе потенциальной возможности наступления вреда, причиненного негативным воздействием на окружающую среду, к чему должны быть готовы все органы государственной власти, обеспечивающие экологическую безопасность, деятельность которых направлена на предотвращение наступления такого вреда;

2) признание города в рамках Стратегии экологической безопасности Российской Федерации в качестве значимого объекта обеспечения экологической безопасности, с учетом существенного уровня негативного воздействия, оказываемого объектами городской инфраструктуры на практически $\frac{3}{4}$ населения Российской Федерации;

3) прямая связь между состоянием окружающей среды в городе, объектами негативного воздействия в городе и состоянием здоровья населения в городе. Объекты негативного воздействия, которые находятся в городах, становятся причиной загрязнения воздуха, выделяя в атмосферу сажу, диоксид серы, оксид азота, соединения тяжелых металлов и прочего, и причиной загрязнения водных ресурсов, доступных для использования в питьевых целях, что приводит к ухудшению состояния здоровья городского населения. Так, причиной 17 % болезней в детском и 10 % – во взрослом возрасте, а также 41 % респираторных и 16 % эндокринных заболеваний является загрязнение окружающей среды.

Правовая природа экологической безопасности городов заключается в состоянии защищенности окружающей среды, жизненно важных прав и законных

интересов, в том числе экологических прав, человека, общества, государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в городах. Степень достижения и поддержания такого состояния напрямую зависит от совокупности свойств и характеристик города как объекта, обеспечивающих его способность реагировать на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации опасностей и угроз.

Категория «правовое обеспечение экологической безопасности городов» является составной, органично включающей в себя: основной самостоятельный элемент – обеспечение экологической безопасности; элементы, определяющие специфику категории как правовой: (а) правовое обеспечение – элемент, позволяющий обособить именно правовые средства от иных средств обеспечения экологической безопасности, (б) экологическая безопасность городов – центральный элемент категории, отражающий правовую природу исследуемой категории.

Другими важными элементами, обязательными для построения понятия категории «правовое обеспечение экологической безопасности городов», выступают *цель* как ориентир для деятельности по созданию состояния защищенности и *принципы* как основные идеи и фундамент категории.

В результате для формирования единого понимания системы правовых мер и средств, направленных на обеспечение экологической безопасности городов с учетом особенностей города как объекта правового регулирования, сформулировано определение понятия «правовое обеспечение экологической безопасности городов» в широком и узком смысле.

Правовое обеспечение экологической безопасности городов в широком смысле представляет собой систему мер по разработке, предоставлению, актуализации и реализации правовых средств, направленных на формирование и поддержание такого состояния окружающей среды, при котором в защищенном состоянии от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной

деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий находятся природная среда, жизненно важные права и законные интересы человека, общества, государства в городах.

Правовое обеспечение экологической безопасности городов в узком смысле понимается как система мер по созданию правового поля, обеспечивающего индивидуально-определенное реагирование на внутренние и внешние угрозы в целях сохранения собственной целостности и возможности функционирования при реализации экологических угроз в городах.

Установлено, что формирование правового обеспечения экологической безопасности городов должно происходить на основе составной системы принципов: общих принципов обеспечения безопасности, общих принципов охраны окружающей среды, принципов обеспечения экологической безопасности. В качестве основного определен принцип, который представляет собой идею или фундамент формирования всей системы правового обеспечения экологической безопасности городов, а также согласуется с предложенным определением и целью и отражает характеристику объекта обеспечения экологической безопасности, позволяющую отделить его от иных объектов обеспечения безопасности, – принцип учета индивидуальных характеристик города как объекта для создания, поддержания и развития свойств объекта, обеспечивающих его способность реагировать на угрозы в целях сохранения собственной целостности.

Ключевой категорией в системе правового обеспечения экологической безопасности городов является его объект – город. Законодательное общепринятое понятие города отсутствует; в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается только определение термину «городское поселение»: под ним понимается «город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления». Вместе с тем имеется ряд индивидуальных или присущих отдельному объекту экологических проблем, выходящих за пределы общих, а

также индивидуальных особенностей, усиливающих негативное воздействие от общих экологических проблем. Соответственно, при определении объекта правового обеспечения экологической безопасности городов необходим учет как общих, так и индивидуальных экологических проблем городов, а также учет индивидуальных особенностей, способных усиливать негативный эффект от общих экологических проблем.

В исследовании уточняется, что город как объект правового обеспечения безопасности понимается не с точки зрения административного права – как населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты (городские агломерации), а с точки зрения экологического права – как система, в основе которой лежит взаимодействие следующих составляющих: состояния окружающей среды; городской инфраструктуры и наличия объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; уровня здоровья населения.

В результате предложено в качестве объекта правового обеспечения экологической безопасности городов понимать город как систему, в основе которой лежит взаимодействие следующих составляющих: отдельных элементов городской инфраструктуры; состояния окружающей среды; уровня и качества здоровья населения, которые требуют индивидуального подхода к экологичности как каждого отдельного компонента, так и их организации, исходя из географических, демографических, социальных, экономических и ряда других особенностей, обосновывающих индивидуальность каждого отдельного субъекта, города и т.п.

Каждый город характеризуется индивидуальным сочетанием общих экологических проблем с региональными или индивидуальными особенностями конкретной местности, что требует индивидуального подхода к обеспечению экологической безопасности любого крупного, малого или промышленного города. Например, решение экологических проблем моногородов отличается от решения экологических проблем обычных городов и требует учета специфики монопрофильного производства градообразующего предприятия и социально-

экономических особенностей организации моногородов. Соответственно, учет индивидуальных особенностей городов и факторов, оказывающих негативное влияние на экологическую ситуацию в них, позволит сформировать индивидуальный подход к обеспечению экологической безопасности в каждом конкретном городе.

В целях разработки дифференцированных мер и средств правового обеспечения экологической безопасности городов с учетом их индивидуальных особенностей предложено классифицировать города как объекты правового обеспечения экологической безопасности следующим образом:

1) города с воздействием различных негативных факторов. В данной группе городов имеет значение численность населения, которая наряду с фактором негативного воздействия может служить критерием определения набора средств для обеспечения экологической безопасности. К таким видам относятся города: крупнейшие (численность населения свыше 1 млн человек); крупные (численность населения от 500 тыс. до 1 млн человек); средние (численность населения от 150 тыс. до 500 тыс. человек); небольшие (численность населения от 50 тыс. до 150 тыс. человек); малые (численность населения до 50 тыс. человек);

2) города с воздействием профилирующего фактора – моногорода.

Особенностью моногородов как объектов правового обеспечения экологической безопасности является тот факт, что в них имеются и базовые, присущие всем обычным городам, факторы, оказывающие негативное воздействие на состояние окружающей среды, и особенные факторы, вытекающие из специфики монопрофильной деятельности градообразующего предприятия.

С целью определения индекса экологической безопасности городов, на основе которого города можно подразделить в зависимости от степени экологической угрозы, выявлена необходимость разработки методики категорирования городов в зависимости от индикаторов, характеризующих экологическое состояние (качество атмосферного воздуха (объем выбросов загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников в атмосферный воздух); состояние водных ресурсов (объем забора и использования

пресных вод, объем сброса загрязненных сточных вод); качество почвы селитебных территорий (доля проб почвы, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим, микробиологическим и паразитологическим показателям); площадь особо охраняемых природных территорий; обращение с отходами (объем образованных отходов); физические факторы воздействия на здоровье населения (шум, вибрация, электромагнитное излучение)), и специальных индикаторов, характеризующих состояние экологической безопасности города (наличие и уровень опасности источников вредного воздействия, качество здоровья населения).

Предложена методика категорирования моногородов в зависимости от их экологического состояния и наличия объектов, соответствующих критериям, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». Моногорода подразделяются на следующие категории:

1-я категория – сильной экологической угрозы. Включает моногорода с наиболее сложной экологической ситуацией и наличием объектов, относящихся к объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду;

2-я категория – средней экологической угрозы. Включает моногорода, в которых имеются риски ухудшения экологической ситуации и в границах которых находятся объекты II категории, оказывающие умеренное и незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

3-я категория – слабой экологической угрозы. Включает моногорода со стабильной экологической ситуацией, в границах которых находятся объекты III и IV категории, оказывающие незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

В законодательстве отсутствует определение источников экологической опасности, в то время как в целях обеспечения экологической безопасности необходимо закрепить не только определение источников опасности, но и

перечень таких источников для уточнения требований к ним. При этом не любой объект может выступать источником опасности, а только тот, деятельность которого связана с воздействием на окружающую среду.

Основываясь на анализе угроз экологической безопасности, рисков экологической безопасности как условий для реализации угроз, а также на представленной логике определения источников экологической опасности как носителей угроз экологической безопасности, сформулировано определение источников экологической опасности, под которыми предложено понимать объекты или процессы, связанные с воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, способные вызвать негативные изменения окружающей среды, угрожающие жизненно важным интересам человека, общества, государства.

В зависимости от специфики проявления экологической опасности, виды источников экологической опасности в городах представляется возможным классифицировать следующим образом:

- 1) объекты капитального строительства (здания, строения, сооружения), в пределах которых осуществляется деятельность, связанная с негативным воздействием на окружающую среду;
- 2) промышленные процессы (производства);
- 3) передвижные источники негативного воздействия на окружающую среду (транспорт).

В зависимости от уровня экологической опасности категориально выделяются источники повышенной экологической опасности (объекты, соответствующие I–III категориям объектов, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду) и иные источники экологической опасности.

Организационно-правовое обеспечение экологической безопасности городов включает в себя в качестве основного механизма государственное и муниципальное управление обеспечением экологической безопасности. Вместе с тем анализ законодательства показал, что система публичной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности нуждается

в совершенствовании. В целях повышения эффективности государственного и муниципального управления в области обеспечения экологической безопасности предложено:

при распределении полномочий в рамках экологического управления наделить бóльшим объемом полномочий субъекты РФ и органы местного самоуправления. Постепенное увеличение объема полномочий органов местного самоуправления позволит интегрировать субъект, приближенный к объектам, на которые оказывается воздействие, и наиболее осведомленный об их индивидуальных характеристиках и особенностях, в деятельность по экономическому управлению, что должно позитивно сказаться на повышении эффективности экологического управления;

исключить из перечня объектов, в отношении которых не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, объекты контроля, относящиеся, в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, к объектам IV категории, и объекты контроля, относящиеся к категории низкого риска, расположенные в границах города;

включить объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты II категории), и объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты III категории), в перечень объектов экологической экспертизы регионального уровня.

К основным механизмам, согласно положениям стратегических и программных документов в сфере обеспечения экологической безопасности, относятся экологизация градостроительной деятельности, транспортного комплекса и внедрение цифровых технологий в систему обеспечения экологической безопасности городов.

В целях наиболее полного отражения требований экологической безопасности при осуществлении градостроительной деятельности и отграничения их от требований по охране окружающей среды в городах

целесообразно в ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» разграничить требования:

1) на требования по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов (по сохранению водных объектов, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, особо охраняемых природных территорий);

2) требования по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду (по обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов как стационарных, так и передвижных источников).

Установлено, что транспорт является одним из источников экологической опасности в городах. В связи с отсутствием в законодательстве единого подхода к определению и соотношению экологического и «зеленого» транспорта (включая электротранспорт), в целях их единообразного толкования предложено под экологическим транспортом понимать такой транспорт, у которого качество технологий, материалов и процессов на всем этапе жизненного цикла соответствуют международному или внутригосударственному уровню требований в области рационального использования ресурсов, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности людей.

В качестве критериев разграничения экологического и «зеленого» транспорта предложены цель и задачи, возлагаемые на каждый из рассматриваемых видов транспорта: экологический транспорт нацелен на обеспечение экологической безопасности; «зеленый» транспорт (включая электротранспорт) – на обеспечение энергетической безопасности.

Принимая во внимание выявленные направления развития правового регулирования обеспечения экологической безопасности при использовании транспорта в городах, следует отметить, что предлагаемые государством на

федеральном и региональном уровне меры поддержки не учитывают экологическую составляющую (цель поддержки – произвести и продать максимальное количество электромобилей и построить зарядные станции) и особенности городов, которые в большей степени, чем сельские поселения, являются объектами размещения инфраструктуры (объекты транспортной инфраструктуры, включая парковочное пространство и зарядную инфраструктуру для электротранспорта, инженерной инфраструктуры, используемые в процессе водо-, тепло-, газо- и электроснабжения, водоотведения, предоставления услуг связи и др.).

В связи с этим предложено внести изменения в Методические рекомендации по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах РФ в части исключения больших, крупных и крупнейших городов как рекомендуемых для реализации предложенных мер.

В настоящем исследовании установлено, что правовое регулирование электрификации осуществляется актами не экологической, а смежных сфер – энергетической и транспортной, в то время как электрификация транспортного комплекса направлена на снижение вредного воздействия на окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. В связи с этим существует необходимость приведения в соответствие экологического законодательства и указанных документов. В частности, предложено дополнить меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, закрепленные в ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды», мерами, направленными на поддержку деятельности по производству электрического автомобильного транспорта, развитию парковочного пространства и зарядной инфраструктуры.

В сфере цифровизации системы обеспечения экологической безопасности выделены цифровые технологии, направленные на обеспечение экологической безопасности городов, эффективность которых признана как учеными, так и практикой их применения (технологии искусственного интеллекта, Big Data, БПЛА и дистанционного зондирования, краудсорсинга).

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1.1. Международные правовые акты

1. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance). – OJ L 275, 25.10.2003. – Pp. 32–46 [Электронный ресурс]. – URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj> (дата обращения: 08.07.2024).
2. Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. – OJ L 152, 11/06/2008. – Pp. 1–44 [Электронный ресурс]. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/50/oj> (дата обращения: 08.07.2024).
3. Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles (Text with EEA relevance). – OJ L 120, 15.5.2009. – Pp. 5–12 [Электронный ресурс]. – URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/33/oj> (дата обращения: 08.07.2024).
4. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') [Электронный ресурс]. – URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj> (дата обращения: 08.07.2024).
5. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г., устанавливающая рамочные положения о деятельности Сообщества в области водной политики [Электронный ресурс]. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/LSU/?uri=CELEX%3A32000L0060> (дата обращения: 08.07.2024).
6. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2006/66/ЕС от 6 сентября 2006 г. о батареях и аккумуляторах, об отходах батарей

и аккумуляторов и об отмене Директивы 91/157/ЕЭС [Текст] // Официальный журнал Европейского Союза. – 2006. – № L 266.

7. Модельный закон об экологической безопасности : принят в г. Санкт-Петербурге постановлением от 15 ноября 2003 г. № 22-18 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [Текст] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2004. – № 33. – С. 291–329.

8. Модельный экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств : принят постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27-8 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [Текст] // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2007. – № 39, ч. 1. – С. 377–434.

9. Регламент (ЕС) 2024/1991 Европейского парламента и Совета от 24 июня 2024 г. о восстановлении природы и о внесении изменений в Регламент (ЕС) 2022/869 [Электронный ресурс] // OJ L, 2024/1991, 29 июля 2024 г. – URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj> (дата обращения: 08.12.2024).

10. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1 «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета. – URL: https://nngasu.ru/word/reki2016/povestka_dnya_do_2030.pdf (дата обращения: 12.08. 2024).

11. Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза “О безопасности колесных транспортных средств”» (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств»») (в ред. от 27 сентября 2023 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. – URL: <http://www.tsouz.ru/>, 15.12.2011;

Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org>, 09.10.2023.

1.2. Нормативные правовые акты Российской Федерации

12. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) [Текст] // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

13. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.

14. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 23, ст. 2381; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4928.

15. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8504.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ст. 1; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8500.

17. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3648; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4928.

18. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4556; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4957.

19. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр.

законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4956.

20. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 26 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8507.

21. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4928.

22. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4992.

23. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 13 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2024. – № 51, ст. 7865.

24. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 23 ноября 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448; 2024. – № 48, ст. 7218.

25. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 7, ст. 837; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4985.

26. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (в ред. от 25 декабря 2023 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 1, ст. 5; 2024. № 1, ч. 1, ст. 34.

27. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 10 июля 2023 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2; 2023. – № 29, ст. 5304.

28. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8550.

29. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17, ст. 2546.

30. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

31. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 20, ст. 2584.

32. Постановление Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (вместе с Положением о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства) (в ред. от 15 сентября 2020 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 4, ст. 392; 2020. – № 39, ст. 6030.

33. Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 8, ст. 744; 2024. – № 53, ч. 3, ст. 8762.

34. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» (в ред. от 25 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр.

законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. 3, ст. 2171; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8712.

35. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4425.

36. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 402 «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20» (в ред. от 19 июня 2019 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 15, ч. 7, ст. 2231; 2019. – № 26, ст. 3436.

37. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» (в ред. от 30 ноября 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 3, ст. 546; 2024. – № 51, ст. 8023.

38. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (в ред. от 18 декабря 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 2, ч. 2, ст. 447; 2024. – № 52, ст. 8352.

39. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (в ред. от 28 февраля 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5526; 2024. – № 10, ст. 1406.

40. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2023 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 40, ст. 6818; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 274.

41. Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2023 г. № 2268 «О ведении государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» (вместе с Правилами ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде) (в ред. от 14 марта 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 1, ч. 1, ст. 164; 2024. – № 12, ст. 1629.

42. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2024 г. № 886 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 28, ст. 4018.

43. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (в ред. от 21 января 2020 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4448; 2020. – № 4, ст. 428.

44. Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» (в ред. от 20 сентября 2023 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 13, ст. 1453; 2023. – № 39, ст. 7038.

45. Распоряжение Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с Планом мероприятий («дорожной картой») по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года) (в ред. от 29 октября 2022 г.)

[Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 35, ст. 6327; 2022. – № 45, ст. 7777.

46. Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» (в ред. от 6 ноября 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 50, ч. 4, ст. 8613; 2024. – № 46, ст. 6991.

47. Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 3835-р «Об утверждении перечня территорий и дорог федерального значения, определенных в качестве пилотных для создания зарядной инфраструктуры для электротранспортных средств до 2024 года» (в ред. от 8 декабря 2023 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 1, ч. 4, ст. 366; 2023. – № 51, ст. 9421.

48. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2022 г. № 4261-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года» (в ред. от 21 октября 2024 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 1, ст. 422; 2024. – № 44, ст. 6677.

49. Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2023 г. № 3517-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 3835-р» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 51, ст. 9421.

50. Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2023 г. № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 1, ч. 4, ст. 280.

51. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 29 февраля 2024 г. [Текст] // Рос. газ. – 2024. – 1 марта.

52. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03

“Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов”» (в ред. от 15 ноября 2024 г.) [Текст] // Рос. газ. 2008. – 9 февр.; [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.12.2024.

53. Приказ Минстроя России от 24 января 2020 г. № 33/пр «Об утверждении свода правил “Территории городских и сельских поселений. Правила планировки, застройки и благоустройства жилых микрорайонов”» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Приказ Минтранса России от 9 февраля 2023 г. № 34 «Об утверждении порядка отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов (программ), по финансовому обеспечению реализации инфраструктурных проектов, направленных на комплексное развитие городского наземного электрического транспорта и автомобильного транспорта общего пользования, выполнение работ по освещению и благоустройству территорий, а также на закупку автобусов, приводимых в движение электрической энергией от батареи, заряжаемой от внешнего источника (электробусов), и объектов зарядной инфраструктуры для них, формы заявки на предоставление субсидии, перечня документов, прилагаемых к заявке на предоставление субсидии, и формы заключения о соответствии субъекта Российской Федерации критериям отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.03.2023.

55. Приказ Минцифры России от 26 января 2024 г. № 55 «Об установлении характеристик программного обеспечения оборудования объектов зарядной инфраструктуры для быстрой зарядки электрического автомобильного

транспорта» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.02.2024.

56. Распоряжение Минтранса России от 25 мая 2022 г. № АК-131-р «Об утверждении методических рекомендаций по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region36>, 21.12.2018.

58. Закон Курганской области от 30 июня 2022 г. № 44 «О Стратегии социально-экономического развития Курганской области на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2022.

59. Закон Тамбовской области от 4 июня 2018 г. № 246-З «О Стратегии социально-экономического развития Тамбовской области до 2035 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 5.06.2018.

60. Постановление Губернатора Владимирской области от 22 октября 2013 г. № 1194 «О государственной программе Владимирской области “Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Владимирской области”» [Текст] // Владимирские ведомости. – 2013. – № 207 (4812).

61. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 16 сентября 2016 г. № 362 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса “Экология, недропользование и рациональное водопользование” на 2017–2025 годы» [Электронный ресурс] // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области, 20.09.2016.

62. Постановление Правительства Брянской области от 30 декабря 2013 г. № 853-п «Об утверждении государственной программы “Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Брянской области”» (2014–2020 годы) [Текст] // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2013. – 31 дек.

63. Постановление Правительства Вологодской области от 22 октября 2012 г. № 1228 «Об утверждении государственной программы Вологодской области “Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013–2020 годы”» [Текст] // Красный Север. – 2012. – 27 нояб.

64. Постановление Правительства Забайкальского края от 10 апреля 2014 г. № 188 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края “Охрана окружающей среды”» [Текст] // Азия-Экспресс. – 2014. – 1 мая.

65. Постановление Правительства Ивановской области от 13 ноября 2013 г. № 452-п «Об утверждении государственной программы Ивановской области “Охрана окружающей среды Ивановской области”» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Ивановской области. – URL: <http://www.ivanovoobl.ru>, 13.11.2013.

66. Постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 г. № 444-ПП «Об утверждении государственной программы Иркутской области “Охрана окружающей среды” на 2014–2020 годы» [Текст] // Областная газета. – 2013. – 29 нояб.

67. Постановление Правительства Республики Алтай от 13 сентября 2017 г. № 228 «Об утверждении государственной программы Республики Алтай “Обеспечение экологической безопасности и улучшение состояния окружающей среды”» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.09.2017.

68. Постановление Правительства Республики Бурятия от 31 июля 2009 г. № 301 «О Республиканской целевой программе “Экологическая безопасность в

Республике Бурятия на 2009–2011 годы и на период до 2020 года»» [Текст] // Официальный вестник к газете «Бурятия». – 2009. – 4 авг.

69. Постановление Правительства Республики Коми от 29 октября 2019 г. № 506 «Об утверждении Государственной программы Республики Коми “Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды”» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2019.

70. Постановление Правительства Саратовской области от 19 июля 2022 г. № 624-П «О Программе социально-экономического развития Саратовской области на 2022–2024 годы» (в ред. от 19 января 2024 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru/>, 26.07.2022.

1.4. Проекты правовых актов

71. Проект Стратегии цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минприроды России. – URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/d7a/Проект%20Стратегии%20цифровой%20трансформации%20отрасли%20экологии%20и%20природопользования.pdf> (дата обращения: 21.12.2024).

1.5. Правовые акты, утратившие силу

72. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 10, ст. 457.

73. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26 июня 2008 г.) [Текст] // Рос. газ. – 1992. – 6 мая; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 26, ст. 3022.

74. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 1 июля 2014 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20, ст. 2444; 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212.

75. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212; 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

76. Постановление Правительства РФ от 29 августа 1994 г. № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 19, ст. 2217; 2005. – № 6, ст. 441.

77. Постановление Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609 «Об утверждении технического регламента “О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ” в целях защиты населения и окружающей среды от воздействия выбросов автомобильной техникой вредных (загрязняющих) веществ» (в ред. от 30 июля 2014 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 43, ст. 4395; 2015. – № 7, ст. 1049.

78. Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. от 22 февраля 2019 г.) [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 19, ст. 2804; 2019. – № 9, ст. 867.

79. Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2021 г. № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 51, ст. 8889; 2024. – № 1, ч. 4, ст. 280.

80. Постановление Пленума ВАС РФ от 21 октября 1993 г. № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды» (в ред. от 10 апреля 2000 г.) [Текст] // Вестник ВАС РФ. – 1994. – № 3; 2000. – № 6.

81. Приказ Минпромторга России от 20 августа 2019 г. № 3061 «Об утверждении методических рекомендаций по организации стрит-ритейла в городском пространстве» [Электронный ресурс] // Официальный сайт

министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области. – URL: https://minrpp.nso.ru/sites/minrpp.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2019/11/strit-riteyl306l_2019.pdf?ysclid=m4viwru31k437570750 (дата обращения: 19.12.2024).

82. Проект Государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году [Текст]. – М. : Минприроды России; ООО «Интеллектуальная аналитика»; ФГБУ «Дирекция НТП»; Фонд экологического мониторинга и международного технологического сотрудничества. – 2024. – 707 с.

1.6. Иные официальные документы

83. ГОСТ 17.1.3.06-82 «Охрана природы (ССОП). Гидросфера. Общие требования к охране подземных вод» [Текст] // Контроль качества воды : сб. ГОСТов. – М. : СТАНДАРТИНФОРМ, 2010.

84. ГОСТ 17.1.3.07-82 «Охрана природы (ССОП). Гидросфера. Правила контроля качества воды водоемов и водотоков» [Текст] // Контроль качества воды : сб. ГОСТов. – М. : СТАНДАРТИНФОРМ, 2010.

85. ГОСТ 17.2.3.01-86 «Охрана природы (ССОП). Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов» [Текст] // Охрана природы. Атмосфера : сб. ГОСТов. – М. : Издательство стандартов, 2004.

86. ГОСТ 33997-2016 «Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки» (с поправкой) [Текст] // Официальное издание. – М. : Стандартиформ, 2018.

87. ГОСТ Р 17.2.2.06-99 «Охрана природы (ССОП). Атмосфера. Нормы и методы измерения содержания оксида углерода и углеводородов в отработавших газах газобаллонных автомобилей» [Текст] // Охрана природы. Атмосфера : сб. ГОСТов. – М. : Издательство стандартов, 2004.

88. ГОСТ Р 54942-2012 «Газобаллонные автомобили с искровыми двигателями. Выбросы вредных (загрязняющих) веществ с отработавшими

газами. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния» [Текст] // Официальное издание. – М. : Стандартинформ, 2013.

89. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 866900-7 «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/866900-7> (дата обращения: 21.12.2024).

90. Паспорт национального проекта «Экология» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства РФ. – URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGSBjbDn4t7FI.pdf> (дата обращения: 19.11.2024).

91. Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

92. СП 113.13330.2023 «Стоянки автомобилей СНиП 21-02-99» (с изм. № 1) [Текст] // Официальное издание. – М. : ФГБУ «РСТ», 2023.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии

93. *Абанина, Е.Н.* Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография [Текст] / Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова. – М. : Юстицинформ, 2022. – 222 с.

94. *Боголюбов, С.А.* Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах : науч.-практ. пособие [Текст] / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, Г.В. Выпханова [и др.] ; отв. ред. Н.В. Кичигин. – М. : Ин-т законод.-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 336 с.

95. *Болдинов, В.М.* Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности [Текст] / В.М. Болдинов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 370 с.
96. *Волошинская, А.А.* Современные теории устойчивого развития: подходы, методология, прикладные рекомендации [Текст] / Волошинская А.А., Комаров В.М., Коцюбинский В.А. – М., 2016. – 63 с.
97. *Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : монография по матер. 3.0 междунар. науч.-практ. конф.* [Текст] / Е.Н. Абанина, М.А. Агаларова, Д.А. Агапов [и др.]. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад. – 2022. – 432 с.
98. *Горшенев, В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе [Текст] / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 258 с.
99. *Данилов-Данильян, В.И.* Экологическая безопасность [Текст] / В.И. Данилов-Данильян, М.Ч. Залиханов, К.С. Лосев // Общие принципы и российский аспект. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.
100. *Енгибарян, Р.В.* Теория государства и права [Текст] / Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов. – М. : Норма, 1999. – 560 с.
101. *Красавчиков, О.А.* Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности [Текст] / О.А. Красавчиков. – М. : Юрид. лит., 1966. – 200 с.
102. *Петров, В.В.* Экология и право [Текст] / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
103. *Реймерс, Н.Ф.* Экология: теория, законы, правила, принципы и гипотезы [Текст] / Н.Ф. Реймерс. – М. : Россия молодая, 1994. – 364 с.
104. *Тер-Акопов, А.А.* Безопасность человека: социальные и правовые основы [Текст] / А.А. Тер-Акопов. – М. : Норма, 2005. – 270 с.

2.2. Учебная и справочная литература

105. *Nealer, R.* Cleaner cars from cradle to grave: how electric cars beat gasoline cars on lifetime global warming emissions [Текст] / R. Nealer. – Union of Concerned Scientists. – 2015. – 43 p.
106. *Romare, M.* The life cycle energy consumption and greenhouse gas emissions from lithium-ion batteries [Текст] / M. Romare, L. Dahllöf. – 2017. – 48 p.
107. *Бажайкин, А.Л.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / А.Л. Бажайкин, И.Ю. Бортник, М.М. Бринчук и др. ; отв. ред. О.Л. Дубовик [Электронный ресурс] // Справочно-информационная система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/55009986/> (дата обращения: 13.11.2024).
108. *Безопасность Евразии – 2002 : энциклопедический словарь-ежегодник* [Текст] / В.Н. Кузнецов. – М. : Книга и бизнес. – 2003. – 540 с.
109. *Голиченков, А.К.* Экологическое право России : словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов [Текст] / А.К. Голиченков. – 3-е изд., доп. – М. : Городец, 2016. – 544 с.
110. *Гражданское право : учебник* [Текст] / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М. : Проспект, 2005. – Т. 3. – 784 с.
111. *Ильичев, Л.Ф.* Философский энциклопедический словарь [Текст] / Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев. – М., 1983. – 839 с.
112. *Источник повышенной опасности* [Текст] // Энциклопедический словарь к энциклопедии «Гражданская защита». – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 414 с.
113. *Ковтун, Л.С.* Словарь современного русского литературного языка [Текст] / Л.С. Ковтун. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – Т. 8. – 1840 с.
114. *Крассов, О.И.* Экологическое право : учебник [Текст] / О.И. Крассов. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. – 528 с.
115. *Лисина, Н.Л.* Экологическое право (вопросы и ответы) : учеб. пособие [Текст] / Н.Л. Лисина, В.В. Ерин. – Кемерово : Изд-во КемГУ, 2019. – 183 с.
116. *Муравых, А.И.* Управление экологической безопасностью : учеб. пособие [Текст] / А.И. Муравых. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 286 с.

117. Наше общее будущее : доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) [Текст] / пер. с англ.; под ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета; предисл. Г.Х. Брундтланд. – М. : Прогресс, 1989. – 376 с.
118. *Петров, В.В.* Охрана окружающей природной среды : постатейный комментарий к Закону России [Текст] / В.В. Петров. – М. : Высшая школа, 1993. – 221 с.
119. *Петров, В.В.* Экологическое право России : учебник [Текст] / В.В. Петров. – М. : Бек, 1995. – 557 с.
120. Политическая энциклопедия : в 2 т. [Текст] / рук. науч. проекта Г.Ю. Семигин. – М. : Мысль, 1999. – 701 с.
121. Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учеб. пособие [Текст] / отв. ред. Ю.Г. Шпаковский, Н.О. Ведышева, О.А. Зиновьева. – М. : Проспект, 2022. – 168 с.
122. *Прохоров, А.М.* Большой энциклопедический словарь : в 2 т. [Текст] / А.М. Прохоров. – М.; СПб. : Большая советская энциклопедия; Норинт, 1998. – 1628 с.
123. *Серов, Г.П.* Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит) : учеб. пособие [Текст] / Г.П. Серов. – М. : Анкил, 1998. – 206 с.
124. Социологическая энциклопедия : в 2 т. [Текст] / рук. науч. проекта Г.Ю. Семигин. – М. : Мысль, 2003. – Т. 1. – 693 с. -
125. *Сухова, Е.А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е.А. Сухова, Е.Н. Абанина, О.В. Зенюкова. – 2-е изд., перераб. и доп. [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
126. *Сырых, В.М.* Теория государства и права : учебник [Текст] / В.М. Сырых. – М. : Юстицинформ, 1998. – 512 с.
127. *Трубецкой, Е.Н.* Энциклопедия права [Текст] / Е.Н. Трубецкой. – М. : Товарищество скоропечатни А.А. Левенсон, 1908. – 224 с.

128. *Черданцев, А.Ф.* Теория государства и права : учебник для вузов [Текст] / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт-М, 2002. – 429 с.

2.3. Статьи в научных журналах и иных изданиях

129. *Lisha, Liao.* Towards low carbon development: The role of forest city constructions in China Author links open overlay panel [Текст] / Liao Lisha, Zhao Chunkai, Li Xing, Qin Jiahong // Ecological Indicators. – 2021. – Vol. 131. – 108199.

130. National Forestry Administration. National forest city evaluation index [Текст] // J. Chinese Urban For. – 2007. – No 5 (3). – Pp. 7–8.

131. *Quaranta, E.* Water, energy and climate benefits of urban greening throughout Europe under different climatic scenarios [Текст] / E. Quaranta, C. Dorati, A. Pistocchi // Scientific reports. – 2021. – No 11 (1).

132. *Абанина, Е.Н.* Правовое обеспечение экологической безопасности в субъектах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Е.Н. Абанина // Вопросы российского и международного права. – 2019. – Т. 9, № 6А. – С. 96–103.

133. *Абанина, Е.Н.* Правовое обеспечение экологической безопасности: к вопросу о цели [Текст] / Е.Н. Абанина // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения – 2019 : сб. науч. тр. по матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. – Гатчина : Изд-во ГИЭФПТ, 2019. – С. 13–16.

134. *Абанина, Е.Н.* Система принципов правового обеспечения экологической безопасности [Текст] / Е.Н. Абанина // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2019. – № 4 (129). – С. 259–264.

135. *Абанина, Е.Н.* Региональная политика в сфере экологической безопасности: правовое обеспечение [Текст] / Е.Н. Абанина, Е.А. Сухова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 46–50.

136. *Авраменко, А.А.* Подходы к оценке экологической устойчивости городов [Текст] / А.А. Авраменко, А.Д. Железникова // Евразийский Союз Ученых. – 2018. – № 5-3 (50). – С. 36–40.

137. *Авцинова, Г.И.* Общественная безопасность в современной России: понятие и политика обеспечения [Текст] / Г.И. Авцинова // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2016. – № 11-3. – С. 114–118.
138. *Агафонов, В.Б.* Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран [Текст] / В.Б. Агафонов, Д.А. Игнатьев // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 5. – С. 221–235.
139. *Агафонов, В.Б.* Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами [Текст] / В.Б. Агафонов // Lex russica. – 2016. – № 6 (115). – С. 61–79.
140. *Аксютин, О.Е.* Экологическая эффективность производства и использования природного газа на основе оценки полного жизненного цикла [Текст] / О.Е. Аксютин, А.Г. Ишков, К.В. Романов и др. // Вести газовой науки. – 2017. – № 5 (33). – С. 3–11.
141. *Анисимов, А.П.* Об основных задачах реализации в России концепции устойчивого развития городов: правовой аспект [Текст] / А.П. Анисимов, Ю.И. Исакова, Г.С. Працко // Lex russica. – 2023. – № 11 (204). – С. 19–28.
142. *Анисимов, А.П.* Правовое регулирование процессов цифровизации в сфере экологии: вопросы теории [Текст] / А.П. Анисимов // Вестник Калинингр. филиала С.-Петерб. ун-та МВД России. – 2021. – № 1. – С. 48–53.
143. *Анисимов, А.П.* Современные правовые проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации [Текст] / А.П. Анисимов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегород. акад. МВД России. – 2017. – № 3 (39). – С. 41–46.
144. *Аносова, Е.М.* Глобальная экологическая безопасность как категория международного природоохранного права [Текст] / Е.М. Аносова // Вестник Рос. нов. ун-та. – Серия : Человек и общество. – 2018. – № 3. – С. 65–72.

145. *Арзамаскин, А.Н.* Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы [Текст] / А.Н. Арзамаскин // Наука и школа. – 2016. – № 6. – С. 47–51.
146. *Бажайкин, А.Л.* Принципы охраны окружающей среды как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики [Текст] / А.Л. Бажайкин // Экологическое право. – 2012. – № 1. – С. 15–19.
147. *Байдаков, С.Л.* Становление и направления развития правовых основ обеспечения экологической безопасности [Текст] / С.Л. Байдаков // Экономика природопользования: обзорная информация. – 2001. – № 5. – С. 117–127.
148. *Барановская, Е.А.* Создание системы правового обеспечения экономики России: постановка вопроса [Текст] / Е.А. Барановская // Вестник Балт. федер. ун-та им. И. Канта. – 2011. – Вып. 3. – С. 141–148.
149. *Бекашев, К.А.* Военная и экологическая безопасность. Международное право и сила [Текст] / К.А. Бекашев, В.Н. Трофимов // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 165–169.
150. *Белокрылова, Е.А.* О некоторых методологических аспектах сравнительного правоведения (компаративистики) при определении правовых особенностей обеспечения экологической безопасности деятельности, связанной с разработкой и применением нанотехнологий и их продуктов в Российской Федерации [Текст] / Е.А. Белокрылова // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2014. – № 1. – С. 137–140.
151. *Белокрылова, Е.А.* О некоторых особенностях международно-правовых проблем в области обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий [Текст] / Е.А. Белокрылова // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2011. – № 3. – С. 87–92.
152. *Белокрылова, Е.А.* О некоторых правовых проблемах обеспечения экологической безопасности нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации [Текст] / Е.А. Белокрылова // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2012. – № 4. – С. 83–87.

153. *Белокрылова, Е.А.* О некоторых правовых проблемах обеспечения экологической безопасности отдельных критических технологий в Российской Федерации и зарубежных странах (на примере нанотехнологий и их продуктов) [Текст] / Е.А. Белокрылова // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2023. – Т. 33, № 1. – С. 187–194.
154. *Белокрылова, Е.А.* Сравнительно-правовой анализ отношений в области обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий и их продуктов в Российской Федерации и Дании [Текст] / Е.А. Белокрылова, Е.М. Кологерманская // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2015. – № 3. – С. 90–98.
155. *Бринчук, М.М.* Роль государства в обеспечении экологической безопасности [Текст] / М.М. Бринчук // Экологическая безопасность, проблемы, поиск решения. – М., 2001. – С. 106–119.
156. *Бринчук, М.М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория [Текст] // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. – М. : Труды Института государства и права РАН. – 2007. – № 5. – С. 36–66.
157. *Бринчук, М.М.* Социальное государство: обеспечение экологической и продовольственной безопасности [Текст] / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2023. – № 3. – С. 2–6.
158. *Вагина, О.В.* Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации [Текст] / О.В. Вагина, Е.Ю. Гаевская, Л.Я. Савина // Бизнес, менеджмент и право. – 2018. – № 2. – С. 27–29.
159. *Валько Д.В., Соломко Д.В.* Экологичность как междисциплинарный термин [Текст] / Д.В. Валько, Д.В. Соломко // Управление в современных системах. – 2020. – № 2 (26). – С. 14–22.
160. *Василькова, С.В.* О приоритетных направлениях развития правового обеспечения деятельности российских компаний, осуществляющих строительство энергетических объектов за рубежом [Текст] / С.В. Василькова // Право и бизнес. – 2022. – № 2. – С. 19–26.

161. *Веденин, Н.Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права [Текст] / Н.Н. Веденин // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 53–54.
162. *Велиева, Д.С.* Понятие экологической безопасности и проблемы его формализации в российском законодательстве [Текст] / Д.С. Велиева // Вестник Поволж. акад. гос. службы. – 2009. – № 1. – С. 83–90.
163. *Гичев, Ю.П.* Биологические аспекты экологической обусловленности преждевременного старения (популяционной прогерии) и сокращения продолжительности жизни населения России [Текст] / Ю.П. Гичев // Экология человека. – 2004. – № 6. – С. 30–34.
164. *Говорова, А.К.* Влияние деятельности ООО «Газпром трансгаз Сургут» на окружающую среду и здоровье человека [Текст] / А.К. Говорова // Вестник магистратуры. – 2021. – № 5-2 (116). – С. 29–30.
165. *Гойман, В.И.* Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях [Текст] / В.И. Гойман // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 12–22.
166. *Голиченков, А.К.* Охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение [Текст] / А.К. Голиченков // Экологическое право России : сб. матер. всерос. науч.-практ. конф. «Софрино», 1995–2004 гг. – Юбил. вып. – М., 2004. – Т. 1. – С. 121–127.
167. *Горюнкова, А.А.* Экологические проблемы газовой промышленности [Текст] / А.А. Горюнкова, Д.В. Галунова // Известия ТулГУ. – Серия : Технические науки. – 2014. – № 11-2. – С. 292–296.
168. *Гостева, С.Р.* Экологическая безопасность России и устойчивое развитие [Текст] / С.Р. Гостева // Вестник Тамб. гос. тех. ун-та. – 2010. – Т. 16, № 3. – С. 704–718.
169. *Губин, А.М.* Роль цифровизации в создании новой экологической политики [Текст] / А.М. Губин // Юрист. – 2022. – № 9. – С. 19–23.

170. *Долинская, В.В.* Источники повышенной опасности [Текст] / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 9. – С. 48–56.
171. *Едаменко, А.С.* Проблемы урбанизированных российских территорий [Текст] / А.С. Едаменко // Концепт. – 2018. – № 4. – С. 1–6.
172. *Егорова, М.А.* Современные правовые проблемы права и экологии в условиях цифровой трансформации общественных отношений, предпринимательской деятельности и глобальных климатических изменений [Текст] / М.А. Егорова // Предпринимательское право. – 2023. – № 1. – С. 2–7.
173. *Жаворонкова, Н.Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации [Текст] / Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский // Lex russica. – 2016. – № 6 (115). – С. 170–183.
174. *Заболотских, В.В.* Региональные аспекты защиты окружающей среды на основе эколоботехнологий [Текст] / В.В. Заболотских // Известия Самарского научного центра РАН. – 2012. – № 1-3. – С. 728–733.
175. *Заводова, Е.И.* Комплексная гигиеническая оценка состояния здоровья населения и факторов среды обитания [Текст] / Е.И. Заводова, О.Ф. Оськина // Санитарный врач. – 2015. – С. 43–46.
176. *Зазнобина, Н.И.* Риск здоровью населения крупных городов, обусловленный выбросами от автомобильного транспорта [Текст] / Н.И. Зазнобина, А.Д. Большакова, И.Н. Калашников // Экология урбанизированных территорий. – 2020. – № 3. – С. 62–64.
177. *Заславская, Н.М.* Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе / Н.М. Заславская [Текст] // Экологическое право. – 2023. – № 4. – С. 21–28.
178. *Иванова, Е.Н.* Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования [Текст] / Е.Н. Иванова // Судья. – 2017. – № 9. – С. 43–45.
179. *Игнатов, И.В.* Применение энергоэффективных мероприятий при разработке Уренгойского нефтегазоконденсатного месторождения [Текст] / И.В.

Игнатов, Р.Н. Исмагилов, С.Н. Сюлемез и др. // Экспозиция Нефть Газ. – 2020. – № 5 (78). – С. 59–62.

180. Касрова, Ю.А. Экологическая опасность: вопросы правовой сущности [Текст] / Ю.А. Касрова // Правовые вопросы строительства. – 2013. – № 2. – С. 13–15.

181. Кебалова, Л.А. Экологическая оценка состояния атмосферного воздуха города Владикавказ [Текст] / Л.А. Кебалова // Географический вестник. – 2017. – № 3 (42). – С. 71–77.

182. Кичигин, Н.В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании [Текст] / Н.В. Кичигин // Журнал российского права. – 2019. – № 7. – С. 141–151.

183. Клепиков, О.В. Комплексная оценка состояния окружающей среды промышленного города [Текст] / О.В. Клепиков, А.С. Самойлов, И.Б. Ушаков и др. // Гигиена и санитария. – 2018. – № 8. – С. 686–692.

184. Клюев, Н.Н. «Грязные» города России: факторы, определяющие загрязнение атмосферного воздуха [Текст] / Н.Н. Клюев, Л.М. Яковенко // Вестник РУДН. – Серия : Экология и безопасность жизнедеятельности. – 2018. – № 2. – С. 237–250.

185. Клюканова, Л.Г. Экологические приоритеты: проблемы теории и правоприменительной деятельности [Текст] / Л.Г. Клюканова // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 205–211.

186. Козодубов, А.А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах [Текст] / А.А. Козодубов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 34–39.

187. Колбасов, О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) [Текст] / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 47–55.

188. Конин, В.Н. Общественная безопасность как социально-правовое явление [Текст] / В.Н. Конин // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 42–44.

189. *Кочергин, И.Г.* Развитие социальных сетей экологической направленности [Электронный ресурс] / И.Г. Кочергин, Е.А. Преликова // Ученые записки : электрон. науч. журнал Курск. гос. ун-та. – 2013. – № 4 (28). – С. 278–285.
190. *Кравченко, Н.А.* Экологическая безопасность: проблемы правовой интерпретации [Текст] / Н.А. Кравченко // Ученые записки Крым. федер. ун-та им. В.И. Вернадского. – Серия : Юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 453–464.
191. *Краснова, И.О.* Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право [Текст] / И.О. Краснова // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8. – С. 165–175.
192. *Краснова, И.О.* Экологическая безопасность как правовая категория [Текст] / И.О. Краснова // Lex russica. – 2014. – № 5. – С. 543–555.
193. *Курис, О.В.* Современный город как экопроблема [Текст] / О.В. Курис // Вестник ВятГУ. – 2012. – № 1. – С. 12–15.
194. *Лисина, Н.Л.* Значение территориального планирования и градостроительного зонирования в решении эколого-правовых проблем городов [Текст] / Н.Л. Лисина // Вестник Удмурт. ун-та. – Серия : Экономика и право. – 2018. – № 3. – С. 412–419.
195. *Лисина, Н.Л.* К вопросу о состоянии и тенденциях развития правовой охраны окружающей среды в городах [Текст] / Н.Л. Лисина // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 11 (179). – С. 206–208.
196. *Лисина, Н.Л.* Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах [Текст] / Н.Л. Лисина // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 9 (62). – С. 70–73.
197. *Лисина, Н.Л.* Правовые меры охраны земель в городах [Текст] / Н.Л. Лисина // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 1 (181). – С. 51–54.
198. *Лисина, Н.Л.* Современное состояние и проблемы окружающей среды в городах [Текст] / Н.Л. Лисина // СибСкрипт. – 2015. – № 4-2 (64). – С. 237–241.

199. *Лисина, Н.Л.* Устойчивое развитие городов в Российской Федерации: миф или реальность? [Текст] / Н.Л. Лисина // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 9 (177). – С. 60–62.
200. *Литвинова, Н.А.* Автотранспорт и чистота воздуха в жилых помещениях [Текст] / Н.А. Литвинова // Актуальные проблемы строительства, экологии и энергосбережения в условиях Западной Сибири : сб. матер. III междунар. науч.-практ. конф. – Тюмень. – 2010. – С. 113–116.
201. *Литвинова, Н.А.* Влияние выбросов автотранспорта на заболеваемость и риск здоровью населения г. Тюмени [Текст] / Н.А. Литвинова, С.А. Молотилова // Экология человека. – 2018. – № 8. – С. 12–15.
202. *Лунева, Е.В.* К вопросу о правовом режиме земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов [Текст] / Е.В. Лунева // Закон. – 2023. – № 10. – С. 46–58.
203. *Лысоконь, А.Е.* Сравнение бензиновых автомобилей и электромобилей с позиции сохранения окружающей среды [Текст] / Лысоконь А.Е., Алфимов Д.Г., Дейкин Е.Д. // Вестник современных исследований. – 2018. – № 10.1 (25). – С. 321–322.
204. *Лысоченко, А.А.* Стратегическое управление в экологической экосистеме в условиях цифровой трансформации [Текст] / А.А. Лысоченко // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2022. – № 12-1. – С. 230–235.
205. *Ляховенко, О.И.* Основные экологические проблемы российских городов и стратегия их разрешения [Текст] / О.И. Ляховенко, Д.И. Чулков // Русская политология. – 2017. – № 3 (4). – С. 21–26.
206. *Майснер, Т.Н.* Экологическая безопасность современного города как предмет междисциплинарных исследований [Текст] / Т.Н. Майснер // Гуманитарий Юга России. – 2020. – № 1. – С. 131–140.
207. *Манаева, И.В.* Города России: классификация и типология [Текст] / И.В. Манаева // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – № 7 (454). – С. 1235–1249.

208. *Мартиросян, Т.А.* К вопросу о содержании понятия «Безопасность» [Текст] / Т.А. Мартиросян // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – № 2. – С. 359–362.
209. *Морозова, Г.Ю.* Роль особо охраняемых природных территорий в формировании комфортной городской среды [Текст] / Г.Ю. Морозова, И.Д. Дебеля // Юг России: экология, развитие. – 2022. – Т. 17, № 1(62). – С. 99–108.
210. *Новикова, С.А.* Загрязнение атмосферы крупных городов Иркутской области выбросами автотранспортных средств [Текст] / С.А. Новикова // Известия Иркут. гос. ун-та. – Серия : Науки о Земле. – 2015. – Т.11. – С. 64–82.
211. *Петров, А.М.* Экологические проблемы устойчивого развития моногородов [Текст] / А.М. Петров // Экономические науки. – 2023. – № 219. – С. 113–115.
212. *Петров, Д.Е.* Правовая охрана природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности [Текст] / Д.Е. Петров, Ю.В. Сорокина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 2. – С. 70–76.
213. *Петрова, Н.П.* Решение экологических проблем региона: путь к устойчивому развитию [Текст] / Н.П. Петрова // Вестник российских университетов. – Серия : Математика. – 2013. – № 2. – С. 529–533.
214. *Петрова, Т.В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики [Текст] / Т.В. Петрова // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 29–34.
215. *Петрова, Т.В.* Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды [Текст] / Т.В. Петрова // Экологическое право. – Спец. вып. – 2005. – № 1. – С. 77–81.
216. *Пономарева, К.А.* Понятие и классификация форм правового обеспечения налоговой безопасности государства [Текст] / К.А. Пономарева, К.В. Маслов // Налоги. – 2024. – № 1. – С. 39–44.
217. *Преликова, Е.А.* Обеспечение устойчивого развития городской среды в целях сохранения здоровья населения посредством технологий краудсорсинга [Текст] / Е.А. Преликова, В.В. Зотов, Д.С. Емельянов // Известия Юго-Западного

государственного университета. – Серия : Техника и технологии. – 2012. – № 2. – С. 193–197.

218. *Пчельников, М. В.* Система экологических прав и свобод человека и гражданина-элемент экологической политики [Текст] / М. В. Пчельников // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2015. – № 2(7). – С. 42–44.

219. *Пятилетов, В.В.* «Безопасность», «Угроза безопасности», «Чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий [Текст] / В.В. Пятилетов // Вестник Саратов. гос. аграр. ун-та. – 2009. – № 1. – С. 201–206.

220. *Романова, О.А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты [Текст] / О.А. Романова // Lex russica. – 2020. – № 3 (160). – С. 33–44.

221. *Романова, О.А.* Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности [Текст] / О.А. Романова // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения) : сб. докл. VII Междунар. науч.-практ. конф. – М., 2015. – С. 405–408.

222. *Русин, С.Н.* Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) [Текст] / С.Н. Русин // Экологическое право. – 2010. – № 5. – С. 12–18.

223. *Рыженков, А.Я.* Цифровизация «зеленой» экономики: правовой аспект [Текст] / А.Я. Рыженков, Д.Е. Матыцин // Право и цифровая экономика. – 2023. – № 1. – С. 53–59.

224. *Сазонов, Э.В.* Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования [Текст] / Э.В. Сазонов, В.В. Смольянинов // Науч. вестник Воронеж. гос. архит.-строит. ун-та. – Серия : Строительство и архитектура. – 2010. – № 1 (17). – С. 183–191.

225. *Сазонов, Э.В.* Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности [Текст] /

Э.В. Сазонов, В.В. Смольянинов // Науч. вестник Воронеж. гос. архит.-строит. ун-та. – Серия : Строительство и архитектура. – 2010. – № 3 (19). – С. 120–130.

226. Сафарян, Я.Г. Автомобиль как источник экологической опасности городов [Текст] / Я.Г. Сафарян // Аграрное и земельное право. – 2024. – № 1 (229). – С. 102–103.

227. Сафарян, Я.Г. Город как объект правового обеспечения экологической безопасности [Текст] / Я.Г. Сафарян // Евразийский юридический журнал. – 2024. – № 5 (192). – С. 321–322.

228. Сафарян, Я.Г. Город как объект экологической безопасности [Текст] / Я.Г. Сафарян // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров : матер. XXIV Нац. науч. конф. с междунар. уч. (Таганрог, 21–22 апреля 2023 г.). – Таганрог: Таганрогский институт управления и экономики. – 2023. – С. 447–449.

229. Сафарян, Я.Г. Использование и развитие информационных технологий в контексте правовой охраны окружающей среды [Текст] / Я.Г. Сафарян // Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : монография по матер. 3.0 междунар. науч.-практ. конф. / Е.Н. Абанина, М.А. Агаларова, Д.А. Агапов [и др.]. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад. – 2022. – С. 316–323.

230. Сафарян, Я.Г. Право на благоприятную окружающую среду как объект обеспечения экологической безопасности городов [Текст] / Я.Г. Сафарян // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 1. – С. 231–237.

231. Сафарян, Я.Г. Экологичность политики электрификации транспорта в Российской Федерации [Текст] / Я.Г. Сафарян // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : сб. докл. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. юрид. фак-та МГУ им. М.В. Ломоносова и XXIII Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения» Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках XIII Моск. юрид. недели : в 4 ч. (Москва, 21–24 ноября 2023 г.). – М. : Издат. центр Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – С. 375–376.

232. *Секерин, С.В.* Влияние загрузки автодорог движением на экологические характеристики работы автомобильного транспорта в городских условиях [Текст] / С.В. Секерин // Экология и безопасность жизнедеятельности : сб. матер. 3 Междунар. науч. конф. – Пенза, 2010. – С. 169–171.
233. *Секретарева, К.Н.* Влияние цифровизации на экологию [Текст] / К.Н. Секретарева // Хроноэкономика. – 2021. – № 5 (33). – С. 38–43.
234. *Смирнов, В.Т.* Понятие источника повышенной опасности [Текст] / В.Т. Смирнов, А.А. Собчак // Советская юстиция. – 1988. – № 18. – С. 22–23.
235. *Сухова, Е.А.* Содержание и структура понятия обеспечения экологической безопасности [Текст] / Е.А. Сухова // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 2. – С. 175–181.
236. *Суюнчев, М.У.* Правовой режим особо охраняемых природных территорий: современные тенденции к снижению правовых гарантий [Текст] / М.У. Суюнчев // Экологическое право. – 2023. – № 1. – С. 24–26.
237. *Токарев, А.С.* Экология мегаполисов [Текст] / А.С. Токарев, В.С. Медведев // Достижения науки и образования. – 2018. – № 8 (30). – С. 9–11.
238. *Тонков, Е.Е.* Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения [Текст] / Е.Е. Тонков, В.Ю. Туранин // Nomothetika: Философия. Социология. Право. – 2015. – № 2 (199). – С. 122–125.
239. *Топоров, Н.* Источник повышенной опасности [Текст] / Н. Топоров // Рабочий суд. – 1926. – № 19. – С. 11–75.
240. *Трегубова, Е.В.* Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [Текст] / Е.В. Трегубова, А.В. Куракин, Д.В. Карпухин // Современное право. – 2019. – № 1. – С. 27–36.
241. *Хайдаров, Р.Р.* Состояние экологии как фактор устойчивого развития моногорода [Текст] / Р.Р. Хайдаров // Власть. – 2013. – № 2. – С. 72–75.
242. *Харьков, В.Н.* Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности [Текст] / В.Н. Харьков // Правовые вопросы недвижимости. – 2017. – № 2. – С. 36–39.

243. *Хлуденева, Н.И.* Правотворчество в сфере охраны окружающей среды: общая характеристика состояния и основные тенденции развития [Текст] / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2023. – № 12. – С. 161–178.
244. *Ходжаева, Г.К.* Влияние нефтяного загрязнения на окружающую среду Нижневартовского района [Текст] / Г.К. Ходжаева, Е.А. Слива // ОНВ. – 2012. – № 1 (108). – С. 221–223.
245. *Цветкова, Е.С.* Виды источников повышенной опасности в аспекте развития новых технологий [Текст] / Е.С. Цветкова // Вопросы российской юстиции. – 2019. – № 1. – С. 385–400.
246. *Чайковская, Л.В.* К вопросу совершенствования правового обеспечения качества городской среды в Российской Федерации [Текст] / Л.В. Чайковская // Юрист. – 2024. – № 9. – С. 8–12.
247. *Чмыхало, Е.Ю.* О соотношении понятий «комплексное развитие территорий» и «рациональное использование земель» [Текст] / Е.Ю. Чмыхало // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4. – С. 92–99.
248. *Чумаченко, А.Н.* Экологические проблемы Саратовской области в год экологии и год особо охраняемых природных территорий [Текст] / А.Н. Чумаченко, Г.В. Шляхтин // Известия Сарат. ун-та. – Новая серия. – Серия : Химия. Биология. Экология. – 2017. – № 3. – С. 345–357.
249. *Шпаковский, Ю.Г.* Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации [Текст] / Ю.Г. Шпаковский, Н.Г. Жаворонкова // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – № 7. – С. 174–187.
250. *Шуйский, Р.Р.* Источник повышенной опасности: понятие, признаки, виды [Электронный ресурс] / Р.Р. Шуйский, С.И. Шуйская // Вестник Федер. арбитр. суда Зап.-Сиб. округа. – 2004. – № 3. – Доступ из Справ.-прав. системы «Гарант». – URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/4007545> (дата обращения: 01.01.2024).
251. *Щанкина, Е.Г.* Экология городских территорий [Текст] / Е.Г. Щанкина // European research. – 2016. – № 8 (19). – С. 7–73.

252. Эрнст, В.В. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности [Текст] / В.В. Эрнст // Российский следователь. – 2016. – № 2. – С. 51–55.

253. Яковлев, Е.Ю. Оценка воздействия промышленных выбросов на качество поверхностных вод Кольского полуострова [Текст] / Е.Ю. Яковлев, А.С. Дружинина, С.В. Дружинин, Н.Л. Иванченко // Труды КарНЦ РАН. – 2022. – № 6. – С. 88–101.

254. Ярыгина, М.В. Социально-гигиенический анализ экологозависимой заболеваемости населения как ведущий фактор системного подхода к оценке состояния популяционного здоровья (на примере Приморского края) [Текст] / М.В. Ярыгина, П.Ф. Кику, Т.В. Горборукова // Общественное здоровье и здравоохранение. – 2014. – С. 4–11.

2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций

255. Амельчакова, В.Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.Н. Амельчакова. – М., 2006. – 22 с.

256. Бурмистрова, Т.В. Экономическое регулирование экологической безопасности России : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Т.В. Бурмистрова. – М., 2000. – 155 с.

257. Валиева, Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Д.С. Валиева. – Саратов, 2011. – 457 с.

258. Виноградова, Е.В. Преступления против экологической безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.В. Виноградова. – Н. Новгород, 2001. – 381 с.

259. Галяметдинова, А.Ю. Международно-правовые аспекты экологической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Ю. Галяметдинова. – Казань, 2000. – 175 с.

260. Жаворонкова, Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного

характера : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.Г. Жаворонкова. – М., 2007. – 442 с.

261. *Ирошников, Д.В.* Безопасность как правовая категория : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Д.В. Ирошников. – М., 2022. – 596 с.

262. *Крыжова, М.И.* Экологическая безопасность и ее институционализация на глобальном уровне : дис. ... канд. полит. наук [Текст] / М.И. Крыжова. – СПб., 2010. – 168 с.

263. *Лисина, Н.Л.* Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.Л. Лисина. – М., 2022. – 645 с.

264. *Митрошина, М.Н.* Пути повышения эффективности комплексного развития моногородов на основе инструментария региональной экономической политики : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М.Н. Митрошина. – Белгород, 2023. – 176 с.

265. *Мусихина, Т.А.* Комплексная оценка и районирование экологической опасности и управление экологической безопасностью регионов России : дис. ... д-ра геогр. наук [Текст] / Т.А. Мусихина. – М., 2011. – 240 с.

266. *Собчак, А.А.* Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда действием источника повышенной опасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Собчак. – Л., 1964. – 15 с.

267. *Степашин, С.В.* Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / С.В. Степашин. – СПб. – 1994. – 246 с.

268. *Табакова, А.В.* Основания экологической безопасности социума : дис. ... канд. филос. наук [Текст] / А.В. Табакова. – Саранск. – 2009. – 185 с.

269. *Халиуллин, Р.Г.* Структурно-функциональный анализ экономической безопасности России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Р.Г. Халиуллин. – Н. Новгород, 2008. – 26 с.

270. *Хван, М.С.* Статистическое исследование экологической безопасности территорий : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М.С. Хван. – Новосибирск, 2018. – 215 с.

III. Материалы правоприменительной практики

271. Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе"» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 2.

272. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации "Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Заполярье"» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 4.

273. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 3.

274. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26 октября 2009 г. по делу № А28-5128/2009-120/27 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

275. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 4 мая 2010 г. по делу № А29-10537/2009 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

276. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 января 2011 г. по делу № А43-10073/2010 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

277. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 9 декабря 2009 г. по делу № А69-1837/2009 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

278. Постановление ФАС Поволжского округа от 30 сентября 2010 г. по делу № А65-17419/2009 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

279. Постановление ФАС Поволжского округа от 18 ноября 2010 г. по делу № А55-4260/2010 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

280. Постановление ФАС Уральского округа от 12 апреля 2004 г. № Ф09-1386/04-АК [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

IV. Электронные ресурсы

281. Barcelona's Commitment to the Climate. Direcció de Serveis Ambientals. Barcelona, 2018 [Электронный ресурс] – URL: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Barcelona%20Commitment%20to%20Climate.pdf> (дата обращения: 08.07.2024)

282. Borelli, S. Urban forests: a global perspective / S. Borelli, M. Conigliaro, F. Di Cagno. – Rome, FAO. – P. 95 [Электронный ресурс]. – URL: <https://doi.org/10.4060/cc8216en> (дата обращения: 08.12.2024).

283. City Prosperity Initiative Dimensions of Prosperity // City Prosperity Initiative [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.perceptionindex.org/Public/Methodology> (дата обращения: 13.12.2024).

284. Cities100: Барселона – переопределение городских кварталов для борьбы с выбросами, связанными с дорожным движением [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.c40.org/ru/case-studies/cities100-barcelona-redefining-city-blocks-to-tackle-traffic-related-emissions/> (дата обращения: 08.07.2024).

285. Energy Efficiency Agreement for Municipal Sector [Электронный ресурс]. – URL: <https://energiatehokkuussopimukset2017-2025.fi/en/agreements/> (дата обращения: 08.07.2024).

286. Espoon luonnon monimuotoisuuden toimenpideohjelma ja selvitys [Электронный ресурс]. – URL: <https://static.espoo.fi/cdn/ff/E54FFpRHbjNiQ0DLdkkZ8GGXuSfllwxHiKrd5P6KcAg/>

1635429107/public/2021-10/Luonnonsuojelun_toimenpideohjelman_raportti.pdf (дата обращения: 08.07.2024).

287. Forest Law of the People's Republic of China Promulgation Date, promulgated on 28 December 2019 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.atibt.org/wp-content/uploads/2020/01/China-Forest-LawAmendment-2020-20191228.pdf> (дата обращения: 08.12.2024).

288. Science for Environment Policy [Электронный ресурс]. – URL: https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy_en (дата обращения: 13.12.2024).

289. Анализ больших данных: как Big Data помогает развиваться мегаполису [Электронный ресурс]. – URL: <https://vc.ru/future/95092-analiz-bolshih-dannyh-kak-big-data-pomogaet-razvivatsya-megapolisu> (дата обращения: 10.10.2024).

290. Банк решений [Электронный ресурс]. – URL: <https://russiasmartcity.ru/solutions> (дата обращения: 21.12.2024).

291. Более 1,3 тысячи идей предложили участники краудсорсинг-проекта «Время природы» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/news/item/83944073/> (дата обращения: 17.12.2024).

292. В Германии запустили новый эко-транспорт – водородные автобусы [Электронный ресурс]. – URL: <https://bobruisk.ru/news/2020/07/14/v-nemeckom-vuppertale-zapustili-vodorodnye-avtobusy-belarus-tolko-v-nachale-puti-k-eko-transportu> (дата обращения: 08.07.2024).

293. В России на каждую 1000 человек приходится в среднем 315 автомобилей [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.autostat.ru/infographics/54512/> (дата обращения: 25.08.2023).

294. Всемирный Банк. Инициатива «Устойчивое развитие городов» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/sustainable-cities-initiative> (дата обращения: 08.07.2024).

295. *Грешневиков, А.Н.* Проблемы экологической безопасности России / А.Н. Грешневиков [Электронный ресурс] // Право и безопасность. – 2005. – № 3 (16). – URL: https://dpr.ru/pravo/pravo_16_21.htm (дата обращения: 01.12.2024).
296. Инициатива «Зеленые города» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fao.org/green-cities-initiative/ru> (дата обращения: 08.12.2024).
297. Информация Росприроднадзора «Об обращении с отходами I и II классов опасности с 1 марта 2022 года» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397609/ (дата обращения: 01.09.2024).
298. Источник опасности. Термины МЧС России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. – URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstve/terminy-mchs-rossii/term/410> (дата обращения: 01.11.2024).
299. Как построить город-сад. Опыт Европейских городов [Электронный ресурс]. – URL: <http://eu.kommersant.ru/ecology.html> (дата обращения: 08.07.2024).
300. *Кодолова, А.В.* Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты / А.В. Кодолова [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/law/podborki/programma_sjer_ur/ (дата обращения: 11.12.2024).
301. Краудсорсинг: примеры использования в муниципалитетах России [Электронный ресурс]. – URL: <https://ulej.by/articles/kraudsorsing-primery-ispolzovaniya-v-municipalitetah-rossii> (дата обращения: 17.12.2024).
302. Логос Гидрогеология. Решение промышленных задач на базе программного комплекса «НИМФА» [Электронный ресурс]. – URL: <https://logos-support.ru/logos/hydro-geo/?ysclid=m4samswl6y21065555> (дата обращения: 17.12.2024).

303. Мировой объем факельного сжигания попутного нефтяного газа упал до самого низкого уровня с 2010 года [Электронный ресурс] // Группа Всемирного банка. – URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2023/03/29/global-gas-flaring-falls-to-lowest-level-since-2010> (дата обращения: 19.12.2024).

304. Нейросеть в городе: как искусственный интеллект помогает москвичам [Электронный ресурс] // Ведомости. – URL: <https://www.vedomosti.ru/gorod/ourcity/articles/neiroset-v-gorode-kak-iskusstvennii-intellekt-pomogaet-moskvicham> (дата обращения: 10.10.2024).

305. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/15177> (дата обращения: 19.12.2024).

306. План действий по устойчивой энергетике и климату (SECAP) города Эспоо. (Huväksytty Espoon kaupunginhallituksessa 14.10.2019) [Электронный ресурс]. – URL: https://static.espoo.fi/cdn/ff/IVFPqlaf1L8WqBKsXWoCg4lR1cnZJfdfrRVY87BI89c/1629719566/public/2021-08/SECAP-raportti_Espoon%20kaupunki%20%28ei%20saavutettava%29.pdf (дата обращения: 08.07.2024).

307. План по борьбе с изменениями климата Барселоны признан лучшим среди крупных европейских городов [Электронный ресурс]. – URL: <https://espanarusa.com/ru/news/article/643301> (дата обращения: 08.07.2024).

308. Рекомендации МСЭ-Т L.1470 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.itu.int/ITU-T/recommendations/rec.aspx?rec=14084&lang=ru> (дата обращения: 10.10.2024).

309. *Сперанская, Л.В.* Какие объекты входят в состав инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса? / Л.В. Сперанская [Электронный ресурс] // Справ.-правовая системы «КонсультантПлюс».

310. Умный город [Электронный ресурс]. – URL: <https://russiasmartcity.ru/about> (дата обращения: 21.12.2024).

311. Цели в области устойчивого развития [Электронный ресурс] // Сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 01.12.2024).
312. Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов [Электронный ресурс] // Сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/> (дата обращения: 01.12.2024).
313. Численность населения Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 22.12.2024).
314. Экологические зоны в Европе [Электронный ресурс]. – URL: <https://ru.rentluxecar.com/blog/post/ekologicheskie-zony-v-evrope> (дата обращения: 08.07.2024).