

Научная статья
УДК 349.6
doi: 10.17223/22253513/58/8

Проблемы правового регулирования в области осуществления экологического мониторинга в Российской Федерации

Алена Владимировна Кодолова¹

¹ Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр
Российской академии наук, Санкт-Петербург, Россия, alena_kodolova@mail.ru

Аннотация. Данная статья базируется на результатах анализа правовых аспектов реализации экологического мониторинга в России и странах СНГ в контексте разработки модельного закона СНГ «Об экологическом мониторинге». В Российской Федерации система правового регулирования в сфере мониторинга испытывает определённые проблемы, снижающие эффективность выполнения наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды.

Ключевые слова: экологический мониторинг, наблюдение за природными ресурсами, метеорологические исследования, структурные уровни экологического контроля

Источник финансирования: статья подготовлена в рамках выполнения НИР «Разработка методов мониторинга здоровья экосистем Северо-Запада России (FFZF-2025-0018).

Для цитирования: Кодолова А.В. Проблемы правового регулирования в области осуществления экологического мониторинга в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 58. С. 103–118. doi: 10.17223/22253513/58/8

Original article
doi: 10.17223/22253513/58/8

Problems of legal regulation in the field of environmental monitoring in the Russian Federation

Alena V. Kodolova¹

¹ St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences,
Saint-Petersburg, Russian Federation, alena_kodolova@mail.ru

Abstract. In the Russian Federation, the system of legal regulation in the field of monitoring is experiencing certain problems that reduce the effectiveness of monitoring the state and pollution of the environment.

The content and effectiveness of regulatory legal regulation in the field of environmental monitoring reflects the implementation of constitutional guarantees for citizens to obtain reliable data on the state of the environment. The introduction of legislative

measures to ensure access to information on environmental quality implies the obligation of the State not only to provide this information to interested parties, but also to conduct regular monitoring and create publicly accessible information bases.

It is necessary to note a feature inherent in Russian environmental legislation in the field of monitoring: its legislative definition practically does not cover such an important element as monitoring the exploitation of natural resources. However, according to the provisions of the tenth chapter of Federal Law № 7-FZ of January 10, 2002 «On Environmental Protection», this aspect is integrated into the system of state environmental monitoring.

Russian legislation defines three main levels of environmental monitoring: federal (state monitoring network), regional (monitoring systems at the level of subjects) and industrial (monitoring at the level of individual organizations). These levels are integrated into the unified state environmental monitoring system, which ensures the collection and analysis of environmental data at all these levels.

However, current legislative and regulatory documents often do not provide clear explanations on the issues of interaction between different subjects of environmental monitoring. Simply put, it is not always obvious in what circumstances, which authorities and from what financial sources should monitor the state and pollution of the environment.

Based on the results of the study, the following conclusions were drawn:

- the Russian legislative system does not distinguish between natural resource and environmental types of environmental monitoring, despite their different focus and methodology;

- Russian legislation does not define a regulatory framework for regulating meteorological monitoring, which covers the study of atmospheric phenomena and weather changes, and hydrological monitoring, which analyzes changes in the state of water resources;

- There are legal gaps and contradictions in the legislation of the Russian Federation regarding the levels of environmental monitoring, which requires adjustments to existing regulations.

The article is based on the results of an analysis of the legal aspects of environmental monitoring in Russia and the CIS countries in the context of the development of the CIS model law «On Environmental Monitoring».

Keywords: environmental monitoring, monitoring of natural resources, meteorological research, structural levels of environmental monitoring

Financing: The article was prepared as part of the research project «Development of methods for monitoring the health of ecosystems in the North-West of Russia (FFZF-2025-0018).

For citation: Kodolova, A.V. (2025) Problems of legal regulation in the field of environmental monitoring in the Russian Federation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 58. pp. 103–118. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/58/8

Содержание и эффективность нормативно-правового регулирования в области экологического мониторинга отражает реализацию конституционных гарантий граждан на получение достоверных данных о состоянии окружающей среды. Внедрение законодательных мер, обеспечивающих доступ к информации о качестве окружающей среды, подразумевает обязательства государства не только предоставлять эти сведения заинтересованным сторонам, но и проводить регулярные наблюдения и создавать общедоступные информационные базы.

На первый взгляд, регулятивная база Российской Федерации кажется достаточной для мониторинга за экологической ситуацией. Применительно к наблюдениям за состоянием окружающей среды и природных ресурсов, Федеральный закон № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) содержит законодательный термин государственного экологического мониторинга (в ст. 1) и выделяет целую главу данным вопросам (глава 10).

Для анализа вопросов юридической регламентации в области экологического мониторинга следует начать с разъяснения терминологии в изучаемой сфере. Судя по тому, что закреплено в Законе об охране окружающей среды, термины «государственный экологический мониторинг» и «экологический мониторинг» торжественны.

Согласно российскому законодательству, программа государственного экологического мониторинга охватывает наблюдения за составляющими окружающей природы и экосистемами, а также оценку процессов и явлений, происходящих в них. Ключевым элементом данного мониторинга является диагностика текущего состояния окружающей среды и разработка прогнозов её будущих изменений.

Необходимо отметить особенность, присущую российскому экологическому законодательству в области мониторинга: законодательное его определение практически не охватывает столь важный элемент, как наблюдения за эксплуатацией ресурсов природы. Вместе с тем, согласно положениям десятой главы Закона об охране окружающей среды, данный аспект интегрирован в систему государственного экологического мониторинга.

Статья 63.1 вышеуказанного закона тщательно регламентирует функционирование и структуру общегосударственной системы экологического мониторинга. В документе выделено шестнадцать его подсистем, охватывающих различные аспекты: от мониторинга состояния атмосферы и уровней загрязнения до оценки условий использования земельных участков, популяций диких животных, охотничьих угодий, а также изучения геологической составляющей недр. Эти подсистемы предусматривают систематический сбор данных о количественных показателях природных ресурсов и условиях их использования.

К примеру, мониторинг земель делится на наблюдение за их использованием и оценку их состояния¹.

Мониторинг состояния земель – это систематическое отслеживание изменений в количественных и качественных характеристиках земельных ресурсов. Данный термин включает анализ загрязнения почв химическими веществами, степени их захламления отходами, оценку деградации почвы, а

¹ Пункт 4 Приказа Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2021).

также выявление нарушений в использовании земельных участков. Ключевую роль в мониторинге играет оценка наблюдаемых тенденций и прогнозирование будущих изменений в состоянии земель.

В процессе мониторинга землепользования осуществляется контроль за соответствием использования земель их законодательно установленному функциональному назначению.

Правила, утверждённые Постановлением Правительства РФ № 2029 от 29 ноября 2023 г., направлены на установление порядка наблюдений за состоянием недр и акцентируют внимание на соблюдении норм и принципов рационального использования и защиты недр на участках, предоставленных в пользование.

В соответствии с законодательством о животном мире, государственный мониторинг фауны осуществляется через систему постоянных наблюдений за их состоянием и численностью¹. Данный подход также распространяется на наблюдения за охотничьими ресурсами².

Государственный мониторинг состояния поверхностных вод осуществляется двумя организациями: Федеральным агентством водных ресурсов (Росводресурсы) и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Росводресурсы занимается мониторингом водопользования, включая фиксацию объемов потребления и сброса воды. Росгидромет, в свою очередь, фокусируется на оценке состояния водоемов, проводя измерения и анализы качественных и количественных параметров водных объектов³.

Необходимо отметить, что мониторинг использования природных ресурсов, хоть и интегрирован в национальную систему экологического мониторинга, имеет отличительные особенности в целях и подходах по сравнению с мониторингом состояния компонентов биосферы. Основное отличие заключается в том, что экологический мониторинг состояния объектов окружающей среды преимущественно фокусируется на анализе эффектов антропогенного воздействия на экосистемы и окружающую среду.

В противоположность его методам, наблюдения за использованием природных ресурсов скорее схожи с экологическим контролем. Они призваны оценивать законность и рациональность эксплуатации земель, подземных богатств и фауны.

¹ Статья 15 Федерального закона № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

² Приказ Минприроды России от 30.06.2021 № 456 «Об утверждении Порядка ведения государственного мониторинга и государственного кадастра объектов животного мира» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

³ Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 16. Ст. 1921.

В академических кругах часто принимают более узкий взгляд на экологический мониторинг, отличающийся от широкого определения, установленного законодательством. Эксперты могут определять его как анализ состояния окружающей среды и уровень её загрязнения через систематические замеры ключевых индикаторов и параметров, отражающих воздействие на окружающую среду [1. С. 151]. Такая интерпретация включает только отдельные аспекты государственного экологического мониторинга, который осуществляется учреждениями вроде Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В законодательстве Казахстана чётко зафиксированы различия между экологическим мониторингом и мониторингом природных ресурсов как на уровне терминологии, так и в отношении порядка осуществления наблюдений. Согласно положениям ст. 154 Экологического кодекса Республики Казахстан (далее – ЭК РК), данные подсистемы, безусловно, связаны между собой в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, но в то же время имеют существенные различия и свое нормативно-правовое регулирование.

Экологический мониторинг в Республике Казахстан включает в себя различные направления: наблюдения за загрязнением почвенного слоя, атмосферного воздуха и атмосферных осадков, водоемов и подземных вод, радиационный и климатический мониторинг, наблюдения за состоянием особо охраняемых природных территорий и трансграничными воздействиями.

Безусловно, из всех определений экологического мониторинга, которые представили ученые России, особую значимость приобретает концепция, разработанная академиком РАН Юрием Израэлем. Он рассматривал экологический мониторинг как систематическую схему для наблюдений, анализа и прогнозирования изменений в биосфере под воздействием антропогенных факторов [2. С. 723]. Ю.А. Израэль выделил три основных элемента в структуре экологического мониторинга: наблюдение, оценку и прогноз. Тем не менее в его концепции не находит отражения такой аспект мониторинга, как наблюдения за использованием природных ресурсов.

Представляется интересной точка зрения М.С. Джумабаева, который сформулировал свое уникальное определение «экологического мониторинга объектов окружающей среды» – как комплексной системы, которая охватывает непрерывные наблюдения, сбор данных и анализ экологического состояния объектов, включая оценку и прогноз экологических изменений под воздействием антропогенных и естественных факторов [3. С. 294]. Однако, несмотря на предложенный новый термин, им не было охвачено такое направление, как мониторинг в сфере использования природных ресурсов.

Согласно анализу Т.Ю. Сатаевой, термины «государственный экологический мониторинг» и «экологический мониторинг» не совпадают полностью, хотя их точное взаимоотношение пока не установлено [4. С. 169]. Автор подчеркивает, что до первого января 2012 г. в законодательстве России были прописаны определения как для экологического, так и для государственного экологического мониторинга.

Анализируя аспекты законодательного урегулирования экологического мониторинга в РФ, важно подчеркнуть, что в нормативно-правовых актах, за исключением ведомственных, отсутствует регулирование осуществления метеорологических и гидрологических измерений.

В принципе, относимость метеорологического мониторинга к мониторингу окружающей среды вызывает вопросы, причем даже у специалистов, несмотря на то что данные наблюдения представляют собой основные элементы системы государственного экологического мониторинга.

В Законе об охране окружающей среды в качестве подсистем экологического мониторинга метеорологический и гидрологический мониторинги не названы, но они могут быть включены в такое направление, как «государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды».

Объекты данной подсистемы мониторинга указаны в Постановлении Правительства РФ от 06.06.2013 № 477, но к ним не отнесены ни погодные условия, ни физические явления, которые происходят над поверхностью земли, ни климат, т.е. все то, за чем наблюдают в процессе метеорологического мониторинга.

Тем не менее в приказе Минприроды России от 30.07.2020 № 524 «Об утверждении требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением» указаны правила осуществления метеорологических и гидрологических наблюдений.

Кроме того, согласно действующему законодательству, установлены единые правила организации и функционирования как стационарных пунктов наблюдений, выполняющих мониторинг загрязнения компонентов окружающей среды, так и стационарных пунктов, выполняющих метеорологические и гидрологические наблюдения – метеостанций и гидрологических постов.

Пункты, осуществляющие мониторинг, объединяются в единую систему наблюдательной сети. Детальное описание разновидностей пунктов наблюдений содержится в ст. 1 Федерального закона РФ от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе». Посты, метеорологические станции, обсерватории, лаборатории и другие пункты мониторинга состояния окружающей среды и её загрязнения можно систематизировать по различным критериям.

В зависимости от локации наблюдений различают стационарные и маршрутные (подвижные) наблюдательные пункты.

В соответствии с функциональным назначением наблюдательные пункты можно систематизировать так:

- стационарные и подвижные наблюдательные станции и посты, выполняющие функции контроля состояния природы и регистрации физико-химических изменений. Они способствуют измерению и анализу метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических и агрометеорологических параметров окружающей среды;

- стационарные и подвижные посты, используемые для мониторинга качества атмосферы, почвы и воды, а также для изучения гидробиологических параметров.

Основную роль в определении методик и стандартов проведения метеорологических наблюдений занимают ведомственные акты Росгидромета, которые классифицируются как регулирующие документы.

В соответствии с РД 52.18.28-2014 «Руководящий документ. Правила разработки, утверждения, обновления и отмены нормативных документов Росгидромета», установлены нормативы для создания и администрирования регулятивных документов в рамках Росгидромета. Эти ведомственные регламенты являются обязательными для исполнения всеми территориальными отделениями, учреждениями сети Росгидромета, включая их филиалы и структурные подразделения. Однако для других государственных и частных организаций, а также ведомств эти руководящие документы представляют собой лишь рекомендации.

На контрасте с Российской Федерацией, в Казахстане наблюдения за погодными условиями и водными ресурсами интегрированы в Единую государственную систему мониторинга окружающей среды и природных ресурсов. Экологический кодекс Республики Казахстан в ст. 162 устанавливает основы метеорологического мониторинга. Определяется, что он представляет комплекс мер, включающих сбор, анализ, обработку и хранение метеорологических данных, а также создание соответствующей метеорологической и агрометеорологической информации, содержит разработку прогнозов погоды и агрометеорологических условий и их предоставление госструктурам, частным лицам и компаниям.

Учитывая опыт Казахстана и практику других государств СНГ, включая Россию, где наблюдения за использованием природных ресурсов интегрированы в систему экологического мониторинга, а также недостаточную урегулированность в области метеорологических наблюдений, в проекте модельного законодательного акта СНГ «Об экологическом мониторинге» предусмотрены две ключевые подсистемы: природоохранный и природоресурсный мониторинг, определено место метеорологического и гидрологического мониторинга в системе экологического мониторинга¹. Модельный закон «Об экологическом мониторинге» был принят постановлением МПА СНГ от 22.11.2024 № 57-17.

Согласно тексту модельного закона, мониторинг природных ресурсов включает мониторинг земель, объектов животного и растительного мира, лесопатологический мониторинг, мониторинг воспроизводства лесов, состояния недр, водных объектов и водных биологических ресурсов, охотничьих ресурсов и среды их обитания. Закон содержит положение о монополии государства на осуществление мониторинга природных ресурсов.

В соответствии с модельным законом, природоохранный мониторинг включает следующие его разновидности: мониторинг состояния окружающей среды, ее загрязнения, метеорологический и гидрологический, а также специальный мониторинг.

¹ Разработчиком проекта модельного закона «Об экологическом мониторинге» является СПб ФИЦ РАН. Модельный закон «Об экологическом мониторинге» принят постановлением МПА СНГ от 22.11.2024 № 57-17.

Среди новелл рассматриваемого модельного закона – закрепление обязательства государства по сбору, интеграции и автоматическому обмену информацией между этими подсистемами через единый фонд данных экологического мониторинга.

Ключевые проблемы российского законодательства в рассматриваемой области заключаются в наличии правовых пробелов и неопределенности относительно градации уровней проведения экологического мониторинга.

Законодательная база России определяет три основных уровня мониторинга окружающей среды: федеральный (государственная наблюдательная сеть), региональный (системы мониторинга на уровне субъектов) и производственный (мониторинг на уровне отдельных организаций). Эти уровни интегрированы в единую государственную систему мониторинга окружающей среды, которая обеспечивает сбор и анализ экологических данных на всех указанных уровнях.

Однако действующие законодательные и нормативные документы часто не предоставляют чёткого разъяснения по вопросам взаимодействия разных субъектов экологического мониторинга. Проще говоря, не всегда очевидно, в каких обстоятельствах какие органы и за счет каких финансовых источников должны осуществлять мониторинг экологической обстановки и уровня загрязнения природы.

В области конституционного права утверждается, что чёткость и определённость нормативных правовых актов критически важны для обеспечения их соответствия Конституции. Эти требования вытекают из основных функций правовой системы, направленных на предоставление равных условий и свобод для всех участников правовых отношений. Отсутствие ясности в формулировках правовых норм подрывает их конституционность, ведёт к необоснованной свободе трактовки и, как следствие, к правовому произволу. Также это нарушает принцип равенства всех граждан перед законом и судебной системой [5. С. 4–10].

Конституционный суд России интерпретирует неопределенность в законодательстве как дефекты в нормотворчестве, в том числе неконкретность терминов, отсутствие ясности в механизмах правоприменения, включая финансовые аспекты. Данные недостатки в формулировке юридических норм способствуют возникновению свободы трактовки при их применении, что может привести к спорным ситуациям [6].

Н.В. Кичигин устанавливает связь между юридической неопределенностью и экологическими правовыми рисками. Он считает, что «эколого-правовые риски» неразрывно связаны с выявлением случаев правовой неопределенности [7. С. 140].

В условиях правовой неразберихи, связанной с регулированием экологического мониторинга, возрастают экологические юридические риски, в особенности для структур государственной власти. В последние годы судебные органы разного уровня активно занимаются разбирательствами касательно обязанностей Росгидромета, его территориальных подразделений и местных властей по устройству и функционированию постов стационарного типа для мониторинга состояния и загрязнения атмосферного воздуха.

Природоохранные прокуроры в различных регионах России предъявили административные иски к Росгидромету, его региональным подразделениям и учреждениям, а также к региональным органам власти.

Исковые заявления изначально поступили для рассмотрения в Пресненский районный суд Москвы, учитывая, что Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, как один из участников процесса, находится в пределах Пресненского района столицы.

Пресненский районный суд Москвы в рамках дел № 02а-0060/2023 и 02а-0043/2023 вынес решения, отклонив иски прокуратуры, направленные на признание неправомерным бездействие Росгидромета. Бездействие касалось надлежащего обеспечения работы государственной системы мониторинга, включающей стационарные посты для контроля качества атмосферного воздуха. Решениями суда также отказывалось в наложении обязанности на ответчика организовать установку новых пунктов мониторинга воздушной среды в течение одного года после вступления судебного решения в законную силу.

После фиаско в Пресненском районном суде органы природоохранной прокуратуры, исходя из положений п. 2 ст. 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, начали подавать иски в суды административно-территориальных единиц. Административные истцы обосновывали это тем, что для организации наблюдений требуется обустройство постоянно действующих постов экологического мониторинга в данных районах, населенных пунктах, соответственно, и правовые последствия судебных актов наступят именно там.

В районных и городских судах общей юрисдикции зачастую удовлетворялись исковые заявления, поданные природоохранной прокуратурой. Тем не менее конечные решения по делам могли различаться применительно к определению ответственной стороны.

В некоторых случаях ответственность за обустройство стационарных пунктов мониторинга качества атмосферного воздуха возлагалась как на Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, так и на государственные органы на уровне субъектов федерации.

В рамках дела № 2а-167/2023, рассмотренного Центральным районным судом города Твери, был принят судебный акт, обязывающий Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Правительство Тверской области и региональное Министерство природных ресурсов и экологии разместить на территории города Твери стационарные пункты для контроля качества атмосферного воздуха. Это решение подтверждено и оставлено без изменений апелляционной и кассационной судебными инстанциями.

Ульяновский городской суд, рассмотрев дело № 33а-3754/2023, пришел к выводу, что Правительство Ульяновской области и областное Министерство природных ресурсов и экологии проявили незаконное бездействие, не обеспечив должного контроля за экологической обстановкой в Чердаклин-

ском районе. Отсутствие установленных стационарных постов для мониторинга качества атмосферного воздуха в нарушение законодательных требований было признано судом основанием для обязания властей установить минимум один такой пост.

В большинстве рассмотренных исковых дел Росгидромет и его организации были определены как главные ответственные стороны. На основании вердикта Ленинского районного суда города Курска по делу № 2а-3576/2-2024 иск прокуратуры Курской области к Росгидромету и Центрально-Черноземному управлению по гидрометеорологии о создании дополнительных станций мониторинга атмосферных загрязнений в г. Курск был удовлетворён.

В Ленинградской области, несмотря на то что суды первой инстанции приняли решения в пользу природоохранного прокурора, апелляционные суды аннулировали эти вердикты.

Городскими судами Приозерска, Подпорожья, Кировска, Бокситогоска, Выборга и Лодейного Поля были удовлетворены иски Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора [8–13]. Иски направлены против Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и подведомственному Росгидромету учреждения – Северо-Западного управления по гидрометеорологии. Суть претензий была связана с признанием незаконным бездействия ответчиков в части неосуществления установки стационарных постов мониторинга, требовалось установить указанные посты в населённых пунктах Ленинградской области, а именно в Приозерске, Подпорожье, Кировске, Пикалево, Выборге и Лодейном Поле.

Решения, вынесенные районными судами, были аннулированы Ленинградским областным судом в апелляционном порядке. Апелляционная инстанция пришла к заключению о недостаточности оснований для удовлетворения исков, поданных Ленинградским межрайонным природоохранным прокурором, в результате чего были вынесены новые постановления об отказе в исках.

Основной фактор, по которому районные суды Ленинградской области принимали решения по административным искам природоохранной прокуратуры, а затем вышестоящие инстанции эти решения отменяли, заключается в нечеткости законодательства или правовой неопределенности относительно организации государственного экологического мониторинга.

Правовой базой для инициации исков по охране окружающей среды природоохранной прокуратурой послужили нормы ГОСТ 17.2.3.01-86 «Охрана природы. Атмосфера. Нормы контроля качества атмосферного воздуха в населённых пунктах», в частности п. 2.6, который регламентировал количество обязательных пунктов мониторинга атмосферы, основываясь на численности населения города или поселения¹.

В процессе рассмотрения дела суды первой инстанции определили, что бездействие административных ответчиков не соответствовало нормам за-

¹ Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием Приказа Росстандарта от 01.04.2024 № 384-ст.

конодательства, нарушая права многих лиц, на основе чего было удовлетворено исковое заявление. Тем не менее при апелляционном пересмотре данных нарушений выявлено не было, что повлияло на исход разбирательства.

В качестве основной причины, по которой Ленинградский областной суд аннулировал вердикты районных судебных инстанций, выступило искаженное истолкование нормативных документов, которые устанавливают правила для функционирования национальной системы контроля за загрязнением атмосферы. Суды первой инстанции ошибочно решили, что организация постоянных постов мониторинга качества воздуха целиком относится к ведению федеральных органов, в частности Росгидромета и его подразделений. Это заблуждение частично вызвано юридическими неопределенностями.

Согласно ст. 6 Закона об охране окружающей среды, органы государственной власти субъектов обладают полномочиями для участия в проведении экологического мониторинга. Эти органы вправе организовывать и обеспечивать функционирование территориальных систем, которые наряду с наблюдательной сетью федерального уровня входят в единую национальную систему государственного экологического мониторинга.

Судебные органы первой инстанции, опираясь на данные положения, признали, что региональные органы государственной власти в России имеют право, а не обязательство создавать территориальные структуры мониторинга.

Кроме того, в соответствии с положениями п. 158 Требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, начальные судебные инстанции определили, что требование о локации пунктов государственной сети в административных центрах и крупных городах с населением свыше 100 тысяч жителей, а также в крупных промышленных агломерациях имеет рекомендательный статус. Суды установили, что применение в рассматриваемом пункте термина «преимущественно» не предполагает неизменную необходимость размещения постов наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха федерального уровня исключительно в крупных населенных пунктах¹. При вынесении решения суды исходили из обязанности именно Росгидромета и его подведомственных организаций осуществлять наблюдения за загрязнением воздуха повсеместно, без учета численности жителей.

Тем не менее Ленинградский областной суд опроверг представленные аргументы, заявив об их некорректности. Суд подчеркнул необходимость комплексного рассмотрения этих правовых норм в контексте других статей экологического законодательства.

В соответствии с четвертым пунктом регламента № 477, утвержденного Постановлением Правительства РФ 6 июня 2013 г., который касается реализации государственного контроля за состоянием и степенью загрязнения

¹ Утверждены Приказом Минприроды России от 30.07.2020 № 524 «Об утверждении требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

окружающей природной среды, данный мониторинг выполняется через созданную систему экологических наблюдений. Эта система включает как стационарные, так и передвижные посты экологического мониторинга.

Государственная система мониторинга включает в себя сеть пунктов, координацию развития которой осуществляет Росгидромет. Комплекс также содержит региональные подсистемы мониторинга, функционирование которых обеспечивают региональные органы власти РФ в соответствии с действующими нормами.

Судебные органы первой инстанции упустили ключевой элемент: количество стационарных наблюдательных пунктов, указанных в разделе 2.6 ГОСТ, включает в себя пункты как в рамках государственной мониторинговой сети, так и в системах территориального наблюдения. Кроме того, они пренебрегли рядом требований Постановления Правительства РФ от 06.06.2013 № 477, которые предписывают интеграцию элементов при формировании государственной системы экологического мониторинга. Этот нормативный акт акцентирует внимание на необходимости включения инструментов для мониторинга экологической обстановки в районах, затронутых деятельностью промышленных объектов, оказывающих негативное воздействие на природу. Собственники таких предприятий должны соблюдать обязательные требования, установленные федеральным законодательством, касающиеся отслеживания качества окружающей среды и степени её загрязнения в пределах их влияния.

Усиление региональных экологических мониторинговых систем в регионах России закреплено в пункте 64 Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.¹

С 1 сентября 2022 г. начала действовать нормативная база, закрепленная постановлением Правительства Российской Федерации № 1370 от 2 августа 2022 г. Этот документ определяет процедуры разработки и согласования планов мероприятий в области экологии согласно ст. 16.6, 75.1 и 78.2 Закона РФ «Об охране окружающей среды». В рамках утвержденных правил, субъекты РФ могут использовать экологические сборы, включенные в их бюджеты, для финансирования различных экологических инициатив, в том числе проведения государственного экологического мониторинга.

Ленинградский областной суд как апелляционная инстанция по рассматриваемым делам в своих определениях подчеркивает необходимость толковать ст. 158 Требований, касающуюся мониторинга окружающей среды, буквально. Эта статья устанавливает правила создания и функционирования как государственной сети экологического мониторинга, так и территориальных мониторинговых систем, предназначенных для наблюдения за экологической обстановкой в различных территориях.

¹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.

Апелляционный суд трактовал смысл ст. 158 Требований таким образом: основные пункты государственной наблюдательной сети следует устанавливать преимущественно в административных центрах регионов или в городах с численностью жителей более 100 тыс. и в крупных промышленных агломерациях. Однако посты территориального мониторинга могут быть организованы и в меньших муниципальных образованиях или населенных пунктах с населением менее 100 тыс. человек, не входящих в число ведущих промышленных районов.

Еще одним аргументом в пользу отмены решений судов первой инстанции являлось отсутствие предварительных исследований о необходимости организации постов наблюдений за загрязнением воздуха в населенных пунктах Ленинградской области. По мнению Ленинградского областного суда, основанному на п. 149 Требований, предварительные исследования качества атмосферного воздуха необходимы для обоснования установки наблюдательных постов определенного вида (стационарный или маршрутный) в данном населенном пункте.

Данные исследования проводятся на протяжении двух лет при решении вопроса об открытии пункта наблюдений за состоянием и загрязнением атмосферного воздуха, в том числе относящегося к территориальной наблюдательной сети. Проведение наблюдений за состоянием окружающей среды, физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, является лицензируемым видом деятельности¹. Как правило, данная лицензия отсутствует у региональных органов власти, поэтому обследования, как правило, проводят организации Росгидромета, у которых такая лицензия есть. В Ленинградской области в настоящее время осуществляется работа по проведению предварительных исследований загрязнения атмосферного воздуха с целью открытия в будущем постов наблюдений территориальной сети.

Исследование действующего экологического законодательства выявляет ряд важных заключений.

Примечательно, что в законодательной системе России не выделяются отдельно природоресурсный и природоохранный виды экологического мониторинга, несмотря на их различную направленность и методологию.

В российском законодательстве не определены нормативные рамки для регулирования метеорологического мониторинга, который охватывает изучение атмосферных явлений и погодных изменений, и гидрологического мониторинга, занимающегося анализом изменений в состоянии водных ресурсов.

¹ Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1845 «О лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства)» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 47. Ст. 7546.

Также в области регулирования экологического мониторинга Российской Федерации наблюдаются проблемы из-за правовых пробелов и неясности касательно уровней его осуществления, что требует внесения корректив в существующие нормативные акты.

Список источников

1. Айсханов С.К., Элипханов М.У., Вахабова С.А. Экологический мониторинг и контроль окружающей среды // *Индустриальная экономика*. 2023 № 1. С. 150–153.
2. Израэль Ю.А. Экологический подход к оценке состояния и регулированию качества окружающей среды // *Доклады АН СССР*. 1978. Т. 241, № 3. С. 723–726.
3. Джумабаев М.С. Экологический мониторинг объектов окружающей среды: цель, задачи и способы // *Актуальные вопросы науки и образования (шифр-МКАВН)* : сб. материалов VIII Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 14 мая 2024 г. М. : Экономическое образование, 2024. С. 293–297.
4. Сатаева Т.Ю. Правовая природа государственного экологического мониторинга // *Журнал российского права*. 2021. Т. 25, № 7. С. 166–177.
5. Бондарь Н.С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика конституционного суда РФ) // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 10. С. 4–10.
6. Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов)», одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016.
7. Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // *Журнал российского права*. 2021. № 3. С. 138–151.
8. Административное дело № 2а-30/2024. URL https://priozersky--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=262325545&case_uid=68576c38-97bd-48cd-bfad-2e5d7900214e&delo_id=41
9. Административное дело № 2а-5/2024. URL https://podporozhsky--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=238844035&case_uid=9dc8522c-930a-4b07-a080-f3ed320b6058&delo_id=41
10. Административное дело № 2а-94/2024. URL https://kirovsky--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=254010881&case_uid=8f906281-7189-4391-a11f-b8a01b5e7132&delo_id=41
11. Административное дело № 2а-585/2023. URL https://boksiti--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=279585332&case_uid=9c2630c9-dbeb-4d8b-8250-4717c492e150&delo_id=41
12. Административное дело № 2а-1344/2024. URL https://vyborgsky--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=265643804&case_uid=6ff2b469-ae2a-4473-ac9f-047be9098900&delo_id=41
13. Административное дело № 2а-5/2024. URL https://lodeynopolsky--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=277388657&case_uid=4a0dec78-391a-41ef-9713-490c74f38281&delo_id=41

References

1. Ayskhanov, S.K., Elipkhanov, M.U. & Vakhabova, S.A. (2023) Ekologicheskii monitoring i kontrol' okruzhayushchey sredy [Environmental Monitoring and Environmental Control]. *Industrial'naya ekonomika*. 1. pp. 150–153.
2. Izrael, Yu.A. (1978) Ekologicheskii podkhod k otsenke sostoyaniya i regulirovaniyu kachestva okruzhayushchey sredy [An Ecological Approach to Assessing the State and

Regulating the Quality of the Environment]. *Doklady Akademii nauk SSSR*. 241(3). pp. 723–726.

3. Dzhumabaev, M.S. (2024) *Ekologicheskiiy monitoring ob"ektov okruzhayushchey sredy: tsel', zadachi i sposoby* [Environmental Monitoring of Environmental Objects: Purpose, Tasks, and Methods]. In: *Aktual'nye voprosy nauki i obrazovaniya (shifr-MKAVN)* [Current Issues in Science and Education (Code: MKAVN)]. Proc. of the 8th Conference. Moscow, May 14, 2024. Moscow: Ekonomicheskoe obrazovanie. pp. 293–297.

4. Sataeva, T.Yu. (2021) *Pravovaya priroda gosudarstvennogo ekologicheskogo monitoringa* [The Legal Nature of State Environmental Monitoring]. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 25(7). pp. 166–177.

5. Bondar, N.S. (2011) *Pravovaya opredelennost' – universal'nyy printsip konstitutsionnogo normokontrolya (praktika konstitutsionnogo suda RF)* [Legal Certainty – A Universal Principle of Constitutional Norm Control (Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 10. pp. 4–10.

6. The Russian Federation. (2016) *Konstitutsionno-pravovye aspekty sovershenstvovaniya normotvorcheskoy deyatel'nosti (na osnove resheniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii 2013–2015 godov), odobreno resheniem Konstitutsionnogo Suda RF ot 23.06.2016* [Constitutional and Legal Aspects of Improving Normative Activity (Based on Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation 2013–2015), Approved by Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23.06.2016].

7. Kichigin, N.V. (2021) *Ekologo-pravovye riski kak universal'nyy kriteriy otsenki ekologicheskogo zakonodatel'stva* [Environmental and Legal Risks as a Universal Criterion for Assessing Environmental Legislation]. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 3. pp. 138–151.

8. The Russian Federation. (2024) *Administrativnoe delo № 2a-30/2024* [Administrative Case No. 2a-30/2024]. [Online] Available from: https://priozersky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=262325545&case_uid=68576c38-97bd-48cd-bfad-2e5d7900214e&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

9. The Russian Federation. (2024) *Administrativnoe delo № 2a-5/2024* [Administrative Case No. 2a-5/2024]. [Online] Available from: https://podporozhsky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=238844035&case_uid=9dc8522c-930a-4b07-a080-f3ed320b6058&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

10. The Russian Federation. (2024) *Administrativnoe delo № 2a-94/2024* [Administrative Case No. 2a-94/2024]. [Online] Available from: https://kirovsky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=254010881&case_uid=8f906281-7189-4391-a11f-b8a01b5e7132&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

11. The Russian Federation. (2023) *Administrativnoe delo № 2a-585/2023* [Administrative Case No. 2a-585/2023]. [Online] Available from: https://boksiti-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=279585332&case_uid=9c2630c9-dbeb-4d8b-8250-4717c492e150&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

12. The Russian Federation. (2024) *Administrativnoe delo № 2a-1344/2024* [Administrative Case No. 2a-1344/2024]. [Online] Available from: https://vyborgsky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=265643804&case_uid=6ff2b469-ac2a-4473-ac9f-047be9098900&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

13. The Russian Federation. (2024) *Administrativnoe delo № 2a-5/2024* [Administrative Case No. 2a-5/2024] [Online] Available from: https://lodeynopolsky-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=277388657&case_uid=4a0dec78-391a-41ef-9713-490c74f38281&delo_id=41 (Accessed: 17th June 2024).

Информация об авторе:

Кодолова А.В. – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского Федерального исследовательского центра Российской академии наук (Санкт-Петербург, Россия). E-mail: alena_kodolova@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

A.V. Kodolova, PhD in Law, Senior Research Fellow, St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg, Russian Federation). E-mail alena_kodolova@mail.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 10.09.2025;
одобрена после рецензирования 16.11.2025; принята к публикации 09.12.2025.*

*The article was submitted 10.09.2025;
approved after reviewing 16.11.2025; accepted for publication 09.12.2025.*