

ВЕДЕРНИКОВ ГРИГОРИЙ ЕГОРОВИЧ
*аспирант Института государства и права
Тюменского государственного университета
grigoriyvedernikov@yandex.ru*

ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ПОЧВ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ (XIX — НАЧАЛО XX ВЕКА)

Аннотация. Статья посвящена деятельности государственной власти в России по модернизации права об охране почвы в XIX — начале XX века. Обращается внимание на неудовлетворительное состояние почвенных ресурсов в Российской империи, вызванное ростом промышленного производства и урбанизацией. В целях повышения эффективности землепользования проводится изучение права об охране почвы в историко-правовом аспекте. Отражается его трансформация, начиная с зарождения в XIX веке и заканчивая началом XX. Приводятся мнения по поводу выработанного законопроекта, содержащего нормы об ее охране. Опираясь на изученный опыт, выявляются недочеты правового регулирования охраны почв в России и выдвигаются способы его улучшения. Предлагаются изменения регионального законодательства Тюменской области и Федерального законодательства, способствующие улучшению правового регулирования в части защиты почвы от истощения.

Ключевые слова: окружающая среда, охрана почвы, история законодательства об охране почвы, законопроект об охране почвы, загрязнение.

Состояние почвы как компонента окружающей среды является одной из наиболее острых социально-экономических проблем современности, поскольку в последние годы наблюдается негативная тенденция изменения городских почвенных покровов, вызванная процессами индустриализации и урбанизации. Недавнее исследование почвенного покрова города Москвы показало повышенное содержание солей тяжелых металлов, органических веществ, строительных и бытовых загрязнителей¹. Схожая ситуация наблюдается

¹ Николаева О. Н., Король Т. С., Шаховская К. Д. Создание и использование экологических карт для исследования загрязнения почв г. Москвы // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения: материалы национальной научно-практической конференции, 2021. С. 25.

в других городах страны. Становится очевидно: для создания благоприятной экологической обстановки и рационального использования земельных ресурсов необходимо совершенствовать природоохранное законодательство в сфере охраны почв. В этой связи изучение исторического правового опыта регулирования ее охраны позволит выявить положительные аспекты и тем самым поспособствует созданию усовершенствованных правовых норм.

Становление и развитие правового регулирования охраны почв происходило в XIX — начале XX века в эпоху индустриализации — начала экологических проблем.

В отличие от водных ресурсов, в нормативных актах XIX века охрана почвы затрагивалась лишь косвенно. Так, в конце 20-х годов XIX века в целях охраны водоемов были приняты правовые нормы, регулирующие территориальное размещение заводов и фабрик. Разрешалось устраивать предприятия за пределами городов, либо «ниже по течению рек»¹, призвав их отдалиться от водоемов. В 30-х годах XIX века в Санкт-Петербурге была спроектирована система очистки сточных вод². Земские собрания могли принимать постановления по вопросам содержания водных объектов (реки, пруды, колодцы)³, городских площадей, объектов транспортной инфраструктуры (улиц, дорог)⁴. Таким образом, к началу XX века «почва» как отдельный объект охраны окружающей среды отдельно не выделялась. Внимание законодателя в первую очередь было направлено на обеспечение качества воды для снижения смертности населения от инфекционных заболеваний. Однако меры, направленные на поддержание в чистоте объектов городской инфраструктуры, сказывались благоприятно и на состоянии земельно-почвенных ресурсов.

¹ Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том 1. Ст. 366. СПб, 1827.

² Гузевич Д. Ю. Петр Петрович Базен 1786-1838. СПб.: Наука, 1995. С. 93.

³ Положение о губернских и уездных земских учреждениях : высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. СПб.: Тип. Мин-ва внутренних дел, 1890. С. 39.

⁴ Там же.

В 1911 году Управлением главного врачебного инспектора Министерства внутренних дел Российской империи была составлена первая версия законопроекта «О мерах санитарной охраны воздуха, воды и почвы»¹ под руководством выдающегося русского ученого профессора Г. В. Хлопина². Это был проект первого нормативного акта дореволюционной России, где прямо упоминалась охрана почвы. В. Ф. Джунковский, московский губернатор с 1908–1913 год, целью данного законопроекта считал: «пополнить пробелы действовавшего санитарного законодательства и определенно указать обязанности, которые лежат по охранению народного здоровья на правительственных и общественных учреждениях»³.

Законопроект «О мерах санитарной охраны воздуха, воды и почвы» состоял из трех глав: общие положения; санитарная охрана воды; санитарная охрана почвы и воздуха. В последней, в статье 16 на городские и земские управления возлагалось: «удаление нечистот и других отбросов из населенных мест... составлять обязательные постановления, охраняющие почву и воздух от всякого рода загрязнения»⁴. Согласно статье 17 законопроекта местные органы власти в городах и селениях были обязаны соорудить водопровод и канализацию⁵. При этом канализацию необходимо было соорудить в населенных пунктах свыше 40 тысяч жителей, а водопровод — 25 тысяч жителей⁶. Законопроект ограничивал места для сбора отходов: «городские общественные управления обязаны озаботиться отведением

¹ Об утверждении проекта о проведении мероприятий по санитарной охране воздуха, воды и почвы. URL: <https://www.prlib.ru/item/681554>.

² Лебедев С. М., Дорошевич В. И. Роль Г. В. Хлопина в становлении и развитии экспериментальной гигиены // Военная медицина. 2014. № 1. С. 154.

³ Воспоминания: в 2 т. / В. Ф. Джунковский; под общ. ред. А. Л. Паниной. Т. 1. М.: Изд-во им. Сабашниковых, 1998. С. 196.

⁴ Об утверждении проекта о проведении мероприятий по санитарной охране воздуха, воды и почвы. URL: <https://www.prlib.ru/item/681554>.

⁵ Там же.

⁶ Об утверждении проекта о проведении мероприятий по санитарной охране воздуха, воды и почвы. URL: <https://www.prlib.ru/item/681554>.

достаточной величины участков, настолько удаленных от населенных пунктов и содержимых таким образом, чтобы свалки эти не могли влиять на ухудшение качества воздуха в черте поселений»¹.

В обсуждении законопроекта принимали участие и местные органы власти. Например, Вятская городская дума в ходе обсуждения законопроекта отмечала непроработанность части в вопросах финансирования мероприятий для исполнения норм будущего законопроекта². Ввиду отсутствия средств для реализации мероприятий по удалению нечистот из города местные власти ходатайствовали о выдаче им займа³.

Таким образом, законопроект «О мерах санитарной охраны воздуха, воды и почвы» 1911 года мог бы стать революционным нормативно-правовым актом в области охраны окружающей среды, поскольку выделял почву как компонент охраны окружающей среды и содержал нормы, направленные на ее защиту (создании канализаций, регулирование сбора отходов). Однако, законопроект не был принят по ряду причин, в основном экономических. Во-первых, осуществление мероприятий по созданию водопроводов и канализаций требовало колоссальных денежных затрат, сколько земства не могли выделить. Во-вторых, законопроектом вводились «округа санитарной охраны»⁴, ограничивавшие строительство предприятий, что могло тормозить промышленное и экономическое развитие Российской империи.

Итак, на протяжении XIX и в начале XX века происходило развитие законодательства об охране почвы. Однако вследствие экономических проблем идею по его улучшению полностью реализовать не удалось. В обратном случае, к середине 10-х годов XX Российская империя вышла бы на новый уровень развития права об охране окружающей среды, и почвы, в частности.

¹ Об утверждении проекта о проведении мероприятий по санитарной охране воздуха, воды и почвы. URL: <https://www.prlib.ru/item/681554>.

² Журналы Вятской городской думы за 1912 год. Вятка, 1913. С. 14.

³ Там же. С. 13.

⁴ Там же.

Предложение законодателей дореволюционной России в законопроекте «О мерах по санитарной охране воздуха, воды и почвы»¹ в части расширения полномочий органов местного самоуправления представляется возможным для использования и в современном природоохранном законодательстве. Выработанным законопроектом 1911 года обязанность по изданию постановлений по вопросам охраны почв планировалось возложить на городские и земские управления Российской империи.

В наши дни издание специальных региональных природоохранных актов местными органами власти практикуется не везде. Так, в столице действует закон города Москвы «О городских почвах»². На территории муниципальных образований Тюменской области отдельный закон, посвященный охране почвы, отсутствует.

В законе Тюменской области «Об охране окружающей среды в Тюменской области»³ в ст. 3 перечислены программы и проекты в сфере окружающей среды⁴. Согласно п. 4 ст. 3, они проводятся в том числе и по поводу «улучшения и восстановления находящихся в собственности Тюменской области земель»⁵. Целесообразным является добавление в данную норму положения об охране земель. Таким образом, согласно обновленному п. 4 ст. 3, целевые программы и проекты включали бы в себя мероприятия по: «охране, улучшению и восстановлению находящихся в собственности Тюменской области земель».

Кроме того, полномочий муниципалитетов для надлежащей правовой охраны почвы на местном уровне, закрепленных в ст. 7 ФЗ

¹ Журналы Вятской городской думы за 1912 год. Вятка, 1913. С. 13.

² Закон г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах» (с изм и доп. от 08 июня 2022) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 43.

³ Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 302 «Об охране окружающей среды в Тюменской области» (с изм и доп. от 26 сентября 2023) // Вестник Тюменской областной Думы. 2004. № 15. Ч. 1.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

«Об охране окружающей среды»¹, явно недостаточно. Видится необходимость предоставить полномочия по принятию природоохранных нормативно-правовых актов для местных органов власти, которыми, согласно ст. 6 ФЗ в настоящее время обладают региональные власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воспоминания: в 2 т. / В. Ф. Джунковский; под общ. ред. А. Л. Паниной. — Москва: Изд-во им. Сабашниковых, 1998. — Т. 1. — 733 с.
2. Гузевич, Д. Ю. Петр Петрович Базен 1786–1838. — Санкт-Петербург: Наука, 1995. — 239 с.
3. Лебедев, С. М. Роль Г. В. Хлопина в становлении и развитии экспериментальной гигиены / С. М. Лебедев; В. И. Дорошевич // Военная медицина. — 2014. — № 1. — С. 152–154.
4. Николаева, О. Н. Создание и использование экологических карт для исследования загрязнения почв г. Москвы / О. Н. Николаева, Т. С. Король, К. Д. Шаховская // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения: материалы национальной научно-практической конференции. — 2021. — С. 24–30.

¹ Федеральный Закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм и доп. от 08 августа 2024) // Парламентская газета. 2002. № 9.