

Краснодарский университет МВД России

Н. В. Жукова

**Государственно-правовой механизм обеспечения
экологической безопасности в России**

Краснодар
2020

УДК 34.037
ББК 67.021
Ж86

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

В. В. Белозерцева, кандидат юридических наук (Восточно-Сибирский институт МВД России);

А. А. Чесноков, кандидат юридических наук (Барнаульский юридический институт МВД России).

Жукова Н. В.

Ж86 Государственно-правовой механизм обеспечения экологической безопасности в России / Н. В. Жукова. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2020. – 142 с.

ISBN 978-5-9266-1611-5

В монографии рассматриваются общие вопросы, касающиеся государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, т. е. его понятие, структура, отличие экологической безопасности от благоприятной окружающей естественной среды; исследуется деятельность субъектов указанного механизма, в частности федеральных, региональных органов государственной власти и местного самоуправления, органов внутренних дел.

Для курсантов, слушателей, преподавателей и всех интересующихся вопросами экологической безопасности.

УДК 34.037
ББК 67.021

ISBN 978-5-9266-1611-5

© Краснодарский университет
МВД России, 2020
© Жукова Н. В., 2020

Введение

Мировое сообщество 47 лет назад, обеспокоившись состоянием окружающей среды, приняло Стокгольмскую декларацию, закрепив в ней право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде¹. 26 лет назад в Конституции Российской Федерации было провозглашено право на благоприятную окружающую среду (сложное понятие, относительно содержания которого до сих пор ведутся дискуссии²) и гарантировано обеспечение экологической безопасности (ОЭБ). Совершенно очевидно, что вопросы ОЭБ в 1993 г. не стояли так остро, потому что только через 23 года Указом Президента РФ была утверждена «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Стратегия ЭБ), в которой впервые были признаны и обозначены глобальные и внутренние вызовы, а также внешние угрозы экологической безопасности (всего их 19)³. Их количество и содержание позволяют сделать неутешительный

¹ Стокгольмская декларация от 16.06.1972 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1997. Т. 3. С. 682–687.

² В настоящее время существует два подхода к содержанию понятия «окружающая среда». В соответствии с первым подходом (законодательным), нашедшим свое отражение в Федеральном законе № 7 от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» окружающей средой являются природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты. В соответствии со вторым (научным) подходом окружающей необходимо считать лишь природную среду. Автор настоящего исследования придерживается позиции, в соответствии с которой окружающей средой является совокупность объектов естественной (природной и природно-антропогенной), искусственной и социальной сред. Для целей же настоящего исследования, посвященного вопросам экологической безопасности, к благоприятной окружающей среде отнесены только природные и природно-антропогенные объекты, т. е. только естественная среда. Таким образом, уместно будет говорить о праве на благоприятную окружающую естественную среду (БОЕС).

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

вывод: если ранее можно было вести речь об обеспечении права на БОЕС как отдельного человека, так и всего человечества с помощью охраны окружающей естественной среды (ООЕС¹) без каких-либо серьезных угроз жизни и здоровью, то в настоящее время пройден рубеж, за которым стал вопрос о возможности дальнейшего существования людей на планете.

Только через два года, в мае 2019 г. Правительством РФ было принято распоряжение об утверждении плана реализации данной стратегии (далее – План)². В Плате отражена реализация восемнадцати приоритетных направлений, но при этом не все направления представлены в полном объеме, а проводимые мероприятия имеют узкую направленность, хотя если толковать Стратегию ЭБ буквально, то можно сделать вывод о широте охвата решаемых в ней проблем. Например, первым приоритетным направлением Стратегии ЭБ указано совершенствование законодательства в области ООС и природопользования, а также институциональной системы ОЭБ, а в Плате это направление сокращено до совершенствования законодательства в области ООС и к мероприятиям отнесены только вопросы, которые касаются отходов производства и потребления, экологического аудита, методики определения вредных выбросов и принятия нормативных правовых актов в сфере ОЭБ. В перечне мероприятий второго приоритетного направления включена только позиция, направленная на внедрение наилучших доступных технологий без возможности развития экологически безопасных производств. Перечень мероприятий четырнадцатого направления включает в себя организацию повышения квалификации только тех гражданских служащих, которые занимаются вопросами ООС и ОЭБ, хотя в самом направлении развитие системы повышения квалификации не обозначено так узко.

¹ Охрана окружающей среды, как будет продемонстрировано в настоящем исследовании, также сведена в настоящее время к охране только природных ресурсов. Соответственно, чтобы предотвратить путаницу под охраной окружающей среды будем подразумевать охрану окружающей естественной среды.

² Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.06.2019).

Такое положение свидетельствует:

1) об отсутствии в Российской Федерации возможностей для реализации всех приоритетных направлений Стратегии ЭБ;

2) о поэтапной их реализации (в Плате указан срок – 2020–2021 гг.), но при этом у разработчиков Плате должно быть четкое понимание необходимости включения в последующие этапы упущенных частей.

Таким образом, и Стратегия ОЭБ и План не столько позволяют решить поставленную проблему ОЭБ, сколько заставляют еще глубже задуматься над тем, насколько ясно она понимается и как может быть решена.

Как и ООЕС, так и ОЭБ – два взаимосвязанных между собой механизма, сущность и порядок действия которых необходимо понять, чтобы различать их особенности, не путать их, а главное – уметь применять. Но прежде, чем что-либо использовать, нужно иметь знания. Полагаем, что решению проблем, связанных с ОЭБ, в настоящее время могут способствовать не столько знания о его механизме, т. е. более узком понятии, сколько о его государственно-правовом обеспечении, гораздо более широком понятии, поскольку оно охватывает не только правовые формы, средства и методы воздействия, но и деятельность соответствующих государственных органов, в которой отображаются указанные элементы. Это и предопределило актуальность настоящего исследования, в котором впервые комплексно представлено теоретическое обоснование государственно-правового механизма (ГПМ) ОЭБ, его структуры, разграничения с государственно-правовым механизмом обеспечения права на БОЕС (далее – ГПМО права на БОЕС), а также субъектов, которые обязаны решать задачи ОЭБ.

Глава 1. Общая характеристика государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности в России

§ 1. Понятие экологической безопасности как объекта государственно-правового обеспечения

Понятие экологической безопасности (ЭБ) как правовой категории установлено в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ № 7), где указано, что это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий¹. Вместе с тем, как отмечено в Стратегии ЭБ, экологическая безопасность является частью национальной безопасности, которая определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан России и т. д., однако ФЗ № 7 не включен в перечень нормативных правовых актов, входящих в правовую основу Стратегии ЭБ². Хотя, как видно, указанные определения не совпадают как в части объекта защиты, которого следует защищать (в первом случае – природная среда и жизненно важные интересы человека, во втором – личность, общество и государство), так и в части объекта, от которого следует защищаться. Соответственно, такое разночтение неизбежно приведет к трудности применения термина «экологическая безопасность» на практике.

Следует отметить, что научные дискуссии по вопросу о содержании данного термина ведутся давно. ЭБ исследуется и самостоятельно, и как разновидность национальной безопасности, и как принцип ООЕС, тождественный ей. Основным камнем пре-

¹ Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018 № 252-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2018. № 31, ст. 4841.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

ткновения дискуссии является решение вопроса о том, кого и от чего следует защищать и что такое ЭБ – система различных мер, гарантий защиты, состояние защищенности или процесс обеспечения защищенности?

Так, О.С. Колбасов говорил об ЭБ как о системе мер, которые устраняют угрозу массовой гибели людей в результате такого негативного изменения состояния природы, при котором человек лишается возможности существовать и удовлетворять свои потребности¹. С ним солидарны Е.Е. Тонков и В.Ю. Туранин, также полагающие, что ЭБ – это система мер различного характера, которые направлены на формирование состояния защищенности природы и интересов человека от негативного воздействия².

А.С. Шишко представляет ЭБ как комплекс различных гарантий защиты окружающей среды в каждом государстве от негативного воздействия за его пределами³.

М.Н. Копылов под ЭБ понимает процесс обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества, природы и государства от реальных или потенциальных угроз, создаваемых антропогенным или естественным воздействием на окружающую среду⁴.

Все эти определения, на наш взгляд, характеризуют содержание понятия ОЭБ, так как авторы либо перечисляют с помощью чего можно достичь ЭБ, либо прямо указывают на то, что это процесс обеспечения.

Как состояние защищенности разнообразных прав, интересов граждан, юридических лиц, ценностей общества и государства от вредного воздействия природной среды и антропогенных факторов ЭБ рассматривает А.К. Голиченков⁵.

¹ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48.

² Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. Философия. Социология. Право. 2015. № 2 (199). С. 122–125.

³ Шишко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения // Международно-правовые проблемы. Киев, 1990 С. 18.

⁴ Копылов М.Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 1 (228). С. 113–120.

⁵ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Городец. 2008. С. 199.

М.М. Бринчук считает, что ЭБ является принципом охраны окружающей среды (ООС), он отождествляет ее с ЭБ, полагая, что ЭБ – это и цель, и задача такой охраны¹.

Весьма подробно содержание термина ЭБ исследовала Д.С. Велиева. Анализируя различные мнения, она пришла к выводу, что, во-первых, нельзя отождествлять ЭБ с ООС, поскольку это цель или конечный результат деятельности, а ООС – это задача, с помощью которой решаются экологические проблемы; во-вторых, в законодательстве отсутствует единство понимания ЭБ, так как термин употребляется в различных нормативных правовых актах как принцип, требование или обязанность².

Очень точно охарактеризовал ситуацию с неопределенностью понятия ЭБ С.Н. Русин, указывая, что такое положение ведет к смешению и подмене понятий, размыванию содержания деятельности по ООС и невозможности найти соответствующее место для ЭБ. Автор подчеркивает, что по своему содержанию ООС направлена на то, чтобы сохранить, восстановить природную среду, рационально использовать и воспроизводить ее ресурсы, предотвращать негативное воздействие и ликвидировать его последствия, а содержанием ЭБ является предотвращение негативного воздействия окружающей среды на жизненно важные интересы, акцентируя внимание на том, что природная среда в этом случае должна претерпеть неблагоприятные для человека изменения в результате какой-либо деятельности либо чрезвычайных ситуаций. В итоге С.Н. Русин делает вывод о том, что ЭБ – это состояние защищенности человека, общества и государства от экологических угроз, а ее обеспечение – это предотвращение экологических угроз³. Однако угроза – это возможное событие, а «предотвращение негативного воздействия» – это деятельность по отношению к событию, которое уже произошло, тогда содержание ЭБ вновь становится непонятным.

¹ Бринчук М.М. О предмете экологического права // Вестник Международного университета. Сер. Право. М., 1998. Вып. III.

² Велиева Д.С. Понятие, содержание и конституционно-правовая сущность экологической безопасности // Современное общество и право. 2011. № 3-4 (4-5). С. 30–42.

³ Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 32–40.

В связи с изложенным необходимо подчеркнуть, во-первых, что авторы ООС сводят фактически к охране именно природной среды, во-вторых, что до сих пор нет разграничения между ООС и ООЕС, в-третьих, что необходимо их отличать по кругу объектов охраны, а в-четвертых, что ООЕС действительно является задачей, но не только ОЭБ, а еще и обеспечения конституционного права на БОЕС. Тогда возникает вопрос: как соотносятся и какова связь между понятиями «ООЕС», «ЭБ» и «право на БОЕС»?

Нужно отметить, что в ФЗ № 7 также нет различий между ООС и ООЕС. В нем под ООС понимается деятельность всех субъектов права (согласно перечню), которая включает в себя четыре направления:

- 1) сохранение и восстановление природной среды;
- 2) рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;
- 3) предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- 4) ликвидация последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Как видно из содержания данных направлений, с одной стороны, осуществляется ООС, а с другой – охрана природной среды, что снова вносит путаницу в эту деятельность.

В Большой российской энциклопедии также сказано об ООС, что это комплекс мер (организационного, правового, экономического, естественно-научного, производственно-технического характера), направленных на *ограничение* негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и политическими партиями, участниками предпринимательской деятельности в целях обеспечения благоприятности окружающей среды и поддержания такого ее качества, которое бы обеспечивало устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов¹. Данное понятие свидетельствует о том, что охране подлежит естественная среда.

¹ Большая российская энциклопедия: в 35 т. / пред. науч.-ред. совета Ю.С. Осипов; отв. ред. С.Л. Кравец. Т. 24. Океанариум – Оясио. М.: Большая российская энциклопедия, 2014. С. 733.

В русском языке слово «охрана» обозначается как производное от слова «охранять», т. е. оберегать, стеречь, либо как группа лиц, кого-либо охраняющих, а слово «сохранение» значит «сберечь, не изменить, не утратить, не дать измениться, утратиться»¹. Из изложенного следует, что «охрана» – это более длительный по времени процесс или постоянный, а «сохранение» – это кратковременное действие, следовательно, смешение в ФЗ № 7 термина «охрана» со словом «сохранение» позволяет констатировать, что ООС представляется не постоянным процессом, а временным действием, можно сказать, одномоментным реагированием для того, чтобы избежать утраты, и такое понимание ООС является неправильным, поскольку одной из особенностей благоприятности окружающей среды является то, что такое ее состояние бесконечно².

В.Н. Бутылин охраной называл взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на *предупреждение* нарушений прав, устранение причин, их порождающих, и способствующие нормальному процессу реализации личностью своих прав, и придавал ей первостепенное значение ввиду ее превентивности³. В данном случае охрана предполагает предупреждение или недопущение чего-либо негативного. Если ОЕС был причинен вред в результате разрушения (утраты), изменения, то в дальнейшем следует ликвидация последствий этого. Однако направление, связанное с ликвидацией последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, не может считаться ее охраной, это уже защита. Учитывая изложенное, можно констатировать, что такой подход законодателя запутывает понимание сути ООС, который смешивает в себе одновременно несколько разных по толкованию понятий. Не может считаться

¹ Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. 5-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1998. С. 414, 660.

² Жукова Н.В. Благоприятная окружающая среда: понятие и критерии оценки // XXXIV Международные научные чтения (памяти С.И. Вавилова): сб. ст. Международной научно-практической конференции. М.: Европейский фонд инновационного развития, 2018. С. 59–63.

³ Бутылин В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. С. 68–69.

охраной и ограничение негативного воздействия на окружающую среду, потому что оно является допущением такого воздействия с учетом его минимизации и также является своего рода защитой.

Таким образом, ООЕС – это деятельность, связанная с обеспечением права на БОЕС, потому что именно для реализации правомочия пользования этим правом необходимо охранять ОЕС, а с другой стороны – желание жить в условиях БОЕС способствует реализации мер, направленных на ее охрану. Можно сказать также, что ООЕС сейчас – это условие для устойчивого и бесконечного развития общества.

Соответственно, ООЕС является комплекс мер, направленных на предупреждение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОЕС в целях обеспечения права на БОЕС. При этом следует помнить, что благоприятной является окружающая среда, состояние которой способствует существованию, функционированию и развитию различных объектов¹.

Если же речь идет об ЭБ, которая тесно связана с экологической опасностью, т. е. имеющимися угрозами существованию, функционированию и (или) развитию, следовательно, включается другой механизм – защиты ОЕС или комплекс мер, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОЕС в целях обеспечения ЭБ. Значит, ЭБ является целью защиты ОЕС и в этом случае уже становится конституционным правом каждого человека, которое, по мнению О.К. Валитова, обособилось от права на БОС, став новым экологическим правом². Иными словами, если государство развивается по пути достижения цели – жить в условиях БОЕС, – тогда оно создает механизм ее охраны, при котором отсутствуют какие-либо угрозы для человека, общества, самого государства, а если государство развивается по пути достижения цели – жить в условиях экологической безопасности, – тогда оно создает механизм защиты БОЕС, чтобы развиваться даже при наличии угроз, хотя не исключает действия и механизма ее охраны, однако не прилагает усилия к эффективности его функционирования. Значит, сегодня право на БОЕС является

¹ Жукова Н.В. Указ. соч. С. 62.

² Валитов И.О. Право на благоприятную окружающую среду и право на экологическую безопасность // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3 (37). С. 20.

правом-мечтой будущего, а право на ЭБ – это право-цель настоящего времени. Следовательно, между правами на БОЕС, ООЕС и ЭБ имеется взаимная связь, которая может быть выражена следующим образом: человечество, развиваясь и используя ресурсы ОЕС, охраняя, не допуская негативных последствий в результате воздействия на нее, способствует реализации права на БОЕС, а допуская их, способствует необходимости обеспечения ЭБ.

Интересным представляется подход Е.В. Бутовой к исследованию содержания понятия ЭБ. Изучив более тридцати мнений, она приходит к выводу, что в настоящее время невозможно дать идеальную формулировку этого сложного понятия¹. С ней можно согласиться в той части, что понятие ЭБ действительно является очень сложным и многогранным. Изучалось понятие и с точки зрения философии, и конституционного, и международного, и экологического права. Вместе с тем каким бы трудоемким не представлялся процесс познания сущности какого-либо объекта, его необходимо довести до логического конца, тем более, что в данном случае речь идет о возможности и даже необходимости практического применения полученных знаний во избежание не просто негативных, а критических последствий. Поскольку ЭБ не является обособленным понятием, требует включения в общественное сознание, постольку нужно понять его смысл.

Несколько иначе трактуется понятие ЭБ в экологии, где оно порой противопоставляется экологической опасности.

Так, Н.Ф. Реймерс широко рассматривал понятие ЭБ. Он считал, что ЭБ основывается на осознании зависимости человека от окружающей среды; признании ограниченности и конечности природных ресурсов, а значит, необходимости их качественной и количественной инвентаризации; невозможности искусственного расширения природных ресурсов; определения допустимого максимума их изъятия и изменения экосистем; необходимости выработки предупредительных экологических запретов задолго до исчерпания природных ресурсов или их разрушения; обязательно создания механизма «природа – товар – деньги – природа», по аналогии с механизмом «товар – деньги – товар»; необходи-

¹ Бутова Е.В. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности: проблемы современного понимания // Вопросы безопасности. 2016. № 6. С. 90–100.

мости регулирования численности людей; приемлемости только экологосовместимых технологий в хозяйственной деятельности; переходе к ресурсоэкономным технологиям и миниатюризации изделий; признании закона оптимальности, а в хозяйственной деятельности – разумной достаточности в использовании способов получения жизненных благ¹.

И.С. Белюченко полагает, что ЭБ – это состояние природных территорий, при котором в их пределах отсутствует угроза нарушения баланса экологических компонентов, потери экологической устойчивости и разрушения экологических систем под влиянием того или иного вида антропогенного воздействия на природную среду, использование природной среды без нанесения ей экологического ущерба. При этом автор выделяет понятие опасной экологической ситуации, т. е. такой ситуации в природной среде, которая представляет угрозу для сохранения экологического равновесия и экологических ресурсов территории, а также для дальнейшего существования эволюционно сформировавшихся биогеоценозов².

В.В. Снакин называет ЭБ положением, при котором отсутствует угроза нанесения ущерба природной среде и здоровью населения. Она может быть количественно оценена степенью экологического риска, т. е. ЭБ имеет место, когда риск не превышает некоторого приемлемого уровня и достигается совокупностью мероприятий, направленных на снижение отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду. При этом экологической опасностью он считает ситуацию, в которой могут происходить нежелательные события, вызывающие отклонения состояния здоровья населения и/или состояния окружающей среды от их среднестатистического значения; отклонения определенных параметров, признаков, факторов, характеризующих состояние окружающей среды от их установленных (оптимальных, допустимых и т. д.) значений. Причина этой ситуации может быть как естественного, природного характера (природные катастро-

¹ Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). М.: Журнал «Россия молодая». 1994. С. 334.

² Белюченко И.С. Экология в терминах и понятиях / Куб. гос. аграрный ун-т; Науч.-исслед. ин-т прикладной экологии; Гос.комитет по охране окружающей среды Краснодарского края. Краснодар: [б.и.], 2000. С. 470–471.

фы), так и техногенного (повышенный уровень загрязнения окружающей среды в результате производственной деятельности, аварии на производстве). Мерой экологической опасности является риск, т. е. вероятность деградации окружающей среды или перехода в неустойчивое состояние в результате текущей или планируемой деятельности; возможность потери контроля за происходящими экологическими событиями. Экологический риск характеризуется: 1) вероятностью возникновения неблагоприятного события (неблагоприятного и опасного природного явления или аварии техногенного характера); 2) величиной возможного ущерба; 3) неопределенностью момента возникновения, интенсивности и последствий возможного неблагоприятного события¹.

Не ЭБ, а национальную безопасность РФ в экологической сфере выделяет коллектив авторов учебного пособия по экологии, охране природы, экологической безопасности, указывая, что это обеспечиваемое в процессе взаимодействия общества и природы состояние защищенности:

окружающей среды (природных объектов) от угроз изменения ее естественных физических, химических и биологических свойств вследствие негативных воздействий при осуществлении техногенной деятельности;

жизненно важных интересов личности, общества, государства, окружающей среды от угроз со стороны природных объектов, естественные свойства которых изменены либо путем загрязнения и засорения вследствие техногенной деятельности, либо преднамеренно путем экологических диверсий, экологической экспансии, либо вследствие природных явлений и стихийных бедствий;

жизненно важных интересов личности, общества, государства, окружающей среды от угрозы необеспеченностью природными ресурсами, обусловленной уничтожением, порчей, истощением природных объектов вследствие техногенной деятельности, экологической экспансии, экологической диверсии, экологической агрессии².

¹ Снакин В.В. Экология и охрана природы: словарь-справочник / под ред. А.Л. Яншина. М.: Academia, 2000. С. 34, 192, 250.

² Экология, охрана природы, экологическая безопасность: учеб. пособие для системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих, ру-

По мнению Ю.И. Фединского, ЭБ – это совокупность состояний, процессов и действий, обеспечивающая экологический баланс в окружающей среде и не приводящая к жизненно важным ущербам (или угрозам таких ущербов), наносимым природной среде и человеку¹.

Необходимо отметить, что все изложенные мнения приемлемы, когда исследование понятия ЭБ осуществляется вне другой сложной правовой дефиниции, называемой государственно-правовой механизм ее обеспечения. Названные авторы внесли большой вклад в развитие знаний об ЭБ, но в указанном контексте их недостаточно, так как ЭБ в них не выступает объектом государственно-правового обеспечения.

Экологическая безопасность, как было указано выше, является одним из видов национальной безопасности, обеспечение которой осуществляет государство. Понятие безопасности в данном аспекте является ключевым.

С.З. Павленко, исследуя безопасность России как политическую проблему, пришел к выводу, что это понятие может быть представлено как система свойств государства, которые помогают ему стабильно функционировать даже при наличии неблагоприятных факторов, и как деятельность государства по созданию таких процессов, институтов и отношений, которые обеспечивают ему стабильное функционирование и развитие. Соответственно, политикой обеспечения безопасности он считает деятельность государства по созданию политических институтов, процессов и отношений, необходимых для формирования его способности функционировать, развиваться и процветать в условиях конфликтов, неопределенностей, рисков, имеет своей целью реализацию жизненно важных интересов государства в сфере безопасности².

И.В. Демин предлагает рассматривать безопасность объекта с точки зрения его активных действий по отношению к окружающей среде и в результате понимать ее как результат взаимодей-

ководителей и специалистов промышленных предприятий и организаций / под общ. ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. М.: МНЭПУ. 2000. С. 458–459.

¹ Фединский Ю.И. Экология. Охрана окружающей среды: правовой словарь-справочник. М.: Приор, 2002. С. 14.

² Павленко С.З. Безопасность Российского государства как политическая проблема: автореферат дис. ... д-ра полит. наук. М., 1998. С. 10–11.

ствий различных объектов с условиями и факторами среды обитания, при которых формируется не наносящее ему вред состояние¹.

С учетом двух позиций анализирует содержание понятия «безопасность» Т.А. Мартиросян. Во-первых, он считает, что безопасность охватывает внешнее воздействие на объект безопасности, при котором объект существует, развивается, сохраняет свою целостность, восстанавливается при возникновении опасностей и угроз. Во-вторых, сам объект обладает такими отдельными свойствами, которые способствуют его функционированию, сохранению целостности и восстановлению при реализации опасностей и угроз².

И.В. Фирсов полагает, что безопасность – это состояние защищенности объекта, при котором предотвращаются, преодолеваются или предельно снижаются негативные последствия возникновения для него потенциальных опасностей³.

А.Н. Шитов называет ЭБ состоянием защищенности жизненно важных интересов человека, общества и окружающей его природной среды от угроз, которые могут возникнуть в результате экологических преступлений и правонарушений, а также иных антропогенных и природных воздействий⁴.

С.И. Ожегов безопасностью называет положение, при котором не угрожает опасность чему-либо. При этом опасность – это возможность, угроза чего-либо опасного, т. е. способного причинить какой-нибудь вред, несчастье⁵.

¹ Демин И.В. Сущность и содержание понятий «безопасность», «общественная безопасность» и «национальная безопасность» // Вестник Екатеринбургского института. 2009. № 1 (5). С. 29–30.

² Мартиросян Т.А. К вопросу о содержании понятия «безопасность» // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. № 2. С. 359–362.

³ Фирсов И.В. О соотношении и содержании понятий «безопасность» и «экономическая безопасность» в современных условиях // Мир политики и социологии. 2012. № 11. С. 120–134

⁴ Шитов А.Н. Правовые и организационные основы деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне в обеспечении экологической безопасности: дис... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М.: ОНИКС: Мир и образование: Астрель. 2011. С. 51, 578.

Аналогично раскрывается содержание понятия «безопасность» в Новом словаре русского языка¹.

Таким образом, безопасность может быть рассмотрена с различных позиций, но наиболее приемлемым в данном случае может быть признано мнение С.З. Павленко, поскольку безопасность рассматривается им с точки зрения обеспечения ее государством. Соответственно, для государства важно, чтобы, несмотря на наличие угроз и опасностей, которые в принципе пока неизбежны, его, а также общества в целом и каждого человека в отдельности существование и функционирование продолжалось, что может быть достигнуто благодаря формируемым самим же государством процессам, институтам и отношениям. К тому же такое понятие безопасности указывает на динамическое свойство государства, в отличие от его понимания с позиции «состояния защищенности», статического свойства, т. е. состояние защищенности в данном случае представляется неизменным, в котором государство не может находиться.

Следовательно, *ЭБ как объект государственно-правового обеспечения* – это система свойств государства, способствующих ему, обществу и каждому человеку стабильно функционировать и развиваться при наличии экологических угроз и опасностей, формируемая экологическими процессами, институтами и отношениями. Из этого определения вытекает, что если эта система свойств способствует функционированию и развитию человека, общества, то они имеют право на то, чтобы существовать в таких условиях, то есть право на ЭБ.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что развитие государства зависит от того пути, которое оно для себя выбирает. Процветающим (имеется в виду процветание не столько с материальной, сколько с духовной точки зрения) оно становится только тогда, когда ценности его народа направлены на достижение такого процветания. Соответственно, если целью всего народа является жизнь в благоприятных условиях, тогда он стре-

¹ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка: толково-словообразовательный: в 2 т. М.: Русский язык, 2000. Т. 1: А–О. С. 80.

мится к тому, чтобы достичь этой цели, и прилагает все усилия для недопущения возникновения опасности и для ОЕС и со стороны ОЕС, а также причинения ей вреда. Но если государство развивается по пути материального накопления, создания комфорта, что в некоторой степени достижимо, но при условии активного использования природных ресурсов, тогда оно должно заботиться о своей безопасности.

§ 2. Разграничение понятий «экологическая безопасность» и «благоприятная окружающая естественная среда»

Понятия «экологическая безопасность» и «право на БОЕС» в своей основе имеют противоположные цели, для достижения которых решаются абсолютно разные задачи и используются различные способы. Вместе с тем в научной доктрине сложилось мнение, согласно которому ЭБ и право на БОЭС не противопоставляются, а объединяются друг с другом, в результате чего БОЕС изучается в контексте с ЭБ, при этом к числу основных принципов осуществления политики ЭБ некоторые авторы относят создание благоприятной для жизни человека природной среды¹. М.М. Бринчук считает, что право на БОС является фактором национальной безопасности², а Е.А. Сухова – экологической, полагая при этом, что благоприятное состояние окружающей среды является основополагающим фактором экологической безопасности³. О.И. Краснова отмечает, что потребность в ОЭБ обусловлена интересами жизни в благоприятных природных условиях⁴. Такой же подход

¹ Николаев А.В., Жужома Ю.Н. Актуальные вопросы экологической безопасности и охраны окружающей среды // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. Экономика и экологический менеджмент. 2013. № 3. С. 5–14.

² Бринчук М.М. Право на благоприятную окружающую среду как фактор национальной безопасности // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 1 (27). С. 4–16.

³ Сухова Е.А. Содержание и структура понятия обеспечения экологической безопасности // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 2. С. 175–181.

⁴ Краснова И.О. Экологическая безопасность как правовая категория // LexRussica. 2014. № 5. С. 550.

отмечается в трудах некоторых других авторов¹. При этом, как было указано ранее, окружающая среда и окружающая природная среда зачастую отождествляются, в связи с чем происходит сужение понимания относительно объектов правового регулирования.

К сожалению, позиция, которая не всегда может быть верной, подхватывается и развивается исследователями, что в результате приводит к искаженному представлению, а главное – к ошибкам в правоприменительной деятельности.

Государство, развиваясь по пути достижения цели – жить в условиях ЭБ, – создает действенный механизм защиты ОЕС, чтобы двигаться вперед даже при наличии угроз, хотя не исключает действия и механизма ее охраны, однако не прилагает усилия к эффективности его функционирования. Соответственно, право на ЭБ – это право-цель настоящего времени, и мы слишком далеко уже ушли от этой цели – жить в условиях БОЕС.

И право на ЭБ, и право на БОЕС обеспечиваются государством, поскольку и то и другое было провозглашено в Конституции РФ. Вместе с тем, чтобы понять разницу между ЭБ и БОЕС нужно четко представлять их содержание.

Целью обеспечения ЭБ является жизнь в безопасных условиях ОЕС, несмотря на имеющиеся угрозы и опасности. Целью обеспечения БОЕС – жизнь в благоприятных условиях ОЕС. Но чем отличается жизнь в безопасных условиях от жизни в благоприятных условиях ОЕС? Для ответа на этот вопрос необходимо понять, что значит БОЕС.

В ФЗ № 7 отсутствует понятие БОЕС, однако закреплено понятие «благоприятная окружающая среда» (БОС), под которым понимается среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, т. е. фактически подразумевается естественная среда.

¹ См., например.: Тонков Е.Е., Туранин В.Ю., Пожарова Л.А. Международно-правовые основания формирования в России системы экологической безопасности // Научные ведомости. Сер. Философия. Социология. Право. 2015. № 2 (199). Вып. 31. С. 126–133; Листопад О.Ф. Основные направления развития экологического законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды в населенных пунктах // Экологическое право. 2018. № 1. С. 68–72.

В научной доктрине данное понятие было подвергнуто критике. Одни авторы указывают на отсутствие юридических критериев благоприятного состояния среды, другие отмечают необоснованность включения в него фразы «устойчивое функционирование естественных экологических систем», заимствованной из естественных наук, третьи утверждают, что понятие не соответствует представлениям, сформулированным в течение долгого времени в теории экологического права, четвертые – что это размытое и не емкое определение¹.

Ю.С. Шемшученко полагал, что БОС – это ресурсоемкая, экологически устойчивая, эстетически богатая и разнообразная среда обитания человека².

По мнению еще одной группы авторов, БОС может быть понята через ее качество. Неблагоприятная – значит некачественная среда. Задача законодателя в связи с этим заключается в содействии обеспечению повышения ее качества³. Ухудшение качества определяется ухудшением состояния природных компонентов.

М.М. Бринчук считает, что окружающая среда тогда благоприятна, когда ее состояние соответствует требованиям экологического законодательства, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска⁴.

¹ См.: Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 21–28; Пермиловский М.С. Основы конституционной аксиологии: структура ценности // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 3–7; Алиев О.К. Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. № 4. С. 2–3; Крассов О.И. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В.В. Петрова // Экологическое право. 2009. № 2/3. Спец. выпуск. С. 33–39; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: Норма: Инфра-М, 2011. С. 300; Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 5–8.

² Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 22.

³ Экология: юридический энциклопедический словарь / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Норма, 2001. С. 13–14.

⁴ Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важная категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.

М.И. Васильева предлагает считать признаком БОС ее здоровье, т. е. такое ее состояние (качество), которое нужно для обеспечения здоровья человека и других видов живых существ. Нарушение здоровья среды, которое оценивается естественно-научными методами, является аргументом в практике защиты права на БОС¹.

С.В. Шатаева также полагает, что окружающая среда тогда благоприятна, когда она обеспечивает здоровое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, а ее свойства не превышают предельно допустимых норм, установленных в законодательстве².

Некоторые авторы под благоприятной природной средой понимают такую, при нахождении в которой отсутствуют негативные последствия для людей³.

Таким образом, исследователи рассматривают «благоприятность» ОЕС через ее качество, состояние, здоровье, установление стандартов. Однако, например, М.И. Васильева указывает, что не является благоприятной окружающая среда, состояние которой соответствует требованиям, но проживание в ней несет в себе определенные риски, которые устанавливаются по иным методикам, нежели те, по которым считают нормативы и стандарты⁴. Существует и такое мнение, что понимание БОС следует осуществлять через использование узко определяемых критериев среды, а не широких, поясняя его узкими же, специальными формулировками для установления рамок, либо примириться с невозможностью выявления идеального качества окружающей среды⁵.

Все эти мнения позволяют сделать вывод, что БОЕС по своему содержанию является неоднозначным понятием. Полагаем, что для его постижения следует вначале понять смысл слова «благоприятность».

¹ Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 11.

² Шатаева С.В. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 85.

³ Экологический кодекс Российской Федерации (в части промышленной экологии): проект / З.А. Кучкаров и др. М.: Концепт, 2015. С. 172.

⁴ Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 90.

⁵ Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека / предисл. А.Х. Абашидзе. М.: Либроком, 2013. С. 28.

Термин «благо» изучался еще в Античности. Аристотель говорил о благе, что когда действия имеют цель, она есть то благо, которое осуществляется в действии¹. Сократ считал благом то, что полезно и выгодно для каждого². Платон видел во благе высшую ступень в иерархии бытия³. Благо представлялось позитивным объектом интереса или желания.

В дальнейшем понятие «благо» было соединено с понятием «ценность». В более узком смысле считалось, что оно совпадает с понятием «добро»⁴. Н. Гартман был уверен, что благо может содержать в себе все ценности, но сейчас, по его мнению, «оно неопределимо и иррационально», «мы еще не знаем, что такое благо», хотя оно по своей сути позитивно⁵.

В русском языке «благоприятный» значит: способствующий, помогающий кому-либо, чему-либо и хороший, положительный, приятный, содержащий положительную оценку чего-либо, согласие с чем-либо⁶, т. е. также усматривается позитивная коннотация.

Слово «приятие», являясь синонимом слова «принятие», также означает вменение в себя, соглашение с чем-либо, признание правильным, положительное отношение к чему-либо⁷.

Таким образом, благоприятность – это принятие человеком объектов реальности, которые оказывают на него позитивное воздействие. По-другому, осознание человеком благоприятности происходит с помощью такого воздействия, являющегося одной из ее особенностей. Вместе с тем с юридической точки зрения осознание благоприятности должно быть объективным, а это значит, что позитивность воздействия должна ощущаться и отдельно каждым человеком, и всем обществом в целом. Но помимо чело-

¹ Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1984. Т.1. 550 с.

² Кессиди Ф.Х. Сократ. Ростов н/Д: Феникс, 1999. 319 с.

³ Философский энциклопедический словарь / под. ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Фаддеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

⁴ Там же.

⁵ Гартман Н. Этика / пер. с нем. А.Б. Глаголева; под ред. Ю.С. Медведева, Д.В. Складнева. СПб.: Владимир Даль 2002. С. 369–370.

⁶ См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук; Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 50; Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка: толково-словообразовательный. М.: Рус. яз., 2000. Т. 1. А–О. С. 104; Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР; Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. – 2-е изд., испр. и доп. М.: Рус. яз. 1981. Т. 1. А–Й. С. 95.

⁷ Толковый словарь / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2000. 1233 с.

века в ОЕС имеются и другие объекты, которые также испытывают на себе воздействие среды, являющееся либо благоприятным либо нет. Эта особенность «благоприятности» свидетельствует о прямой связи между ОЕС и объектами, которая позволяет понять, что БОЕС – это не просто чистая или незагрязненная среда, соответствующая требованиям, нормативам, она не отдельно существующая от всего реальность, а постоянно взаимодействующая, взаимосвязанная со всем и всеми, помогающая в развитии.

Кроме того, ОЕС должна быть благоприятной не какой-то определенный промежуток времени, а бессрочно. Поэтому второй ее особенностью является устойчивое, бесконечное неизменно положительное воздействие.

Если благоприятность оказывает позитивное воздействие и не имеет временных рамок, то она способствует существованию одних и функционированию других объектов, а также и развитию, включающему в себя совершенствование, процветание и изобилие. Следовательно, благоприятной является окружающая среда, состояние которой способствует существованию, устойчивому функционированию и развитию различных объектов. Но каким должно быть это состояние, чтобы способствовать существованию, функционированию и развитию абсолютно всех? Несомненно, что для ответа на этот вопрос необходимо установить признаки либо критерии благоприятности.

Законодатель в ФЗ № 7 оценивает благоприятность окружающей среды с точки зрения ее качества (физических, химических, биологических и иных показателей). В экологии к физическим относятся тепловые, световые, шумовые, электромагнитные, радиоактивные показатели, к химическим – органические и неорганические, к биологическим – биотические, микробиологические и генетические¹.

¹ См., например.: Новиков Г.А. Основы общей экологии и охраны природы: учеб. пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. С. 16–83; Быков Б.А. Экологический словарь. 2-е изд., доп. Алма-Ата: Наука, 1988. С. 74; Протасов В.Ф. Экология, здоровье и охрана окружающей среды: учеб. и справ. пособие. 2-е изд. М.: Финансы и статистика, 2000. С. 71–177; Снакин В.В. Экология и охрана природы: словарь-справочник / под ред. А.Л. Яншина. М.: Academia, 2000. С. 102–103; Фединский Ю.И. Экология. Охрана окружающей среды: правовой словарь-справочник. М.: Приор, 2002. С. 90; Валова (Копылова) В.Д. Основы экологии: учеб. пособие. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. С. 123–129.

В экологическом праве критерии благоприятности рассматриваются с позиции ее качественных и количественных характеристик, что представляется правильным, потому что количественные характеристики не менее важны (например, биотический потенциал или способность популяции к размножению в благоприятных условиях)¹.

Таким образом, к показателям благоприятности окружающей среды следует отнести ее качество и количество. Но, полагаем, что это не все критерии благоприятности. Если вести речь о том, что БОЕС способствует функционированию, существованию и развитию, значит можно говорить о том, что эта среда и безопасна. Однако критерий безопасности БОЕС необходимо рассматривать не с позиции состояния защищенности от имеющихся угроз, рисков, опасностей, а с позиции их отсутствия. Дело в том, что при наличии угроз, рисков и опасностей функционирование, существование и развитие осуществляются в неблагоприятных условиях, как верно отметил С.З. Павленко, а усилия государства направлены на то, чтобы предотвратить угрозы и риски, а также защититься от опасностей². На реализацию этого устремлены и сознание, и силы, и средства. Следовательно, говоря о безопасности как о критерии БОЕС нужно исходить, прежде всего, из понимания благоприятности, которая способствует, позитивно воздействует на объекты, а позитивное воздействие возможно при отсутствии угроз и опасностей. Значит, критерий безопасности в данном контексте будет означать, что никаких угроз и опасностей нет.

Итак, БОЕС, обладая тремя основными критериями (качественными, количественными характеристиками, а также безопасностью) действительно способствует функционированию, существованию и развитию, так как в обществе достигается баланс между использованием и охраной ОЕС, при котором угрозы и опасности прогнозируются заранее и не допускаются.

¹ См.: Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52; Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика // Экологическое право. 2014. № 2. С. 7–14.

² Павленко С.З. Указ.соч. С. 38.

Иное видится, когда речь идет об ЭБ. В условиях интенсивного использования природных ресурсов, когда в обществе принято снисходительное отношение к негативному воздействию на ОЕС, слабо работает механизм предотвращения такого воздействия, усилия направляются на ликвидацию последствий этого воздействия, конечно же, необходимо формировать такую систему, которая бы позволяла существовать, функционировать и развиваться в этих неблагоприятных условиях. Это в настоящее время и наблюдается. Достижению цели жизни в безопасных условиях способствуют системы допустимых выбросов и сбросов, мониторинга ОЕС (когда выявляются критические ее состояния), нормирования использования природных ресурсов и т. п. Таким образом, в обществе выстраивается система отношений, при которой оно находится на грани между опасным и безопасным состоянием, стремясь минимизировать риски. При такой системе можно говорить лишь о том, что ОЭБ направлено еще и на выживание в неблагоприятных условиях.

Если поставить рядом оба понятия – БОЕС и ЭБ – то с учетом изложенного можно сделать следующий вывод: БОЕС и ее обеспечение направлено на то, чтобы человечество, развиваясь, процветало, шло беспрепятственно по наклонной вверх; ЭБ и ее обеспечение направлено на то, чтобы человечество не погибло, и в этом случае нельзя говорить о том, что его развитие будет свободным и будет устремляться вверх (в данном случае ОЭБ направлено еще и на то, чтобы удержать достигнутые позиции).

Соответственно, БОЕС и ЭБ – это два сценария развития, один из которых выбирает человечество: научиться экономить, ограничивать себя или отказываться либо не желает экономить, ограничивать или отказываться от жизни за счет природных ресурсов. Второй сценарий нагляден и его результаты в настоящее время известны.

§ 3. Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности России

Для выполнения различных функций, присущих государству, принимаются не только соответствующие нормы, но и создается возможность, гарантирующая их обеспечение. Эта возможность связывается с достаточно сложной по своей сути правовой дефиницией – механизмом.

Механизм в настоящее время стал методологической категорией, приобретая различные сочетания: механизм реализации прав и свобод, механизм правового регулирования, механизм защиты прав и свобод – и получил широкое распространение в связи с правоохранительной деятельностью государственных и общественных структур, осуществляющих охрану, защиту, обеспечение и т. д.¹

Проблемы обеспечения прав и свобод личности были исследованы в трудах таких авторов, как И.В. Ростовщиков, А.С. Прудников, В.Н. Бутылин, К.К. Гасанов, А.С. Мордовец, Ю.В. Анохин, Е.В. Киричёр².

Правовой механизм обеспечения ЭБ являлся объектом исследований в трудах О.А. Слепенковой, Т.И. Макаровой, С.А. Балашенко, В.Е. Лизгаро, О.В. Мороз³. Е.В. Бутова изучала механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической

¹ Лебедев В.А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты: М.: Проспект, 2016. С. 78–79.

² Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997; Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; Бутылин В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан. Челябинск: Челяб. юрид. ин-т МВД России, 2001; Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2007; Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности на материалах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007; Киричёр Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

³ См.: Слепенкова О.А. Правовой механизм обеспечения экологической безопасности. Ульяновск: УлГУ, 2010. 162 с; Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова, С.А. Балашенко, В.Е. Лизгаро, О.В. Мороз; под науч. ред. Т.И. Макаровой. Минск: БГУ, 2016. 190 с.

гической безопасности¹. М.А. Лапина рассматривала вопросы обеспечения экологической безопасности правоохранительными органами². Государственно-правовой механизм обеспечения ЭБ не был предметом исследований.

В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ обеспечение ЭБ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов и реализуется провозглашением: 1) обязанности государства признавать право на ЭБ и защищать его; 2) гарантированности его защиты. Конституционные гарантии основных прав – это общие условия и специальные (юридические) средства, которые закреплены в Конституции РФ и основанных на ней нормах законодательства и создают реальную возможность пользоваться этими правами, а также защищать их³.

Н.В. Витрук, рассматривая обеспечение конституционных прав, выделил систему их гарантирования, т. е. общие условия и специальные (юридические) средства, которые способствуют их правомерной реализации, а в необходимых случаях – охране⁴.

Л.А. Григорян полагал, что обеспечение включает в себя охрану и защиту прав⁵.

К.Б. Толкачев и А.Г. Хабибулин считают обеспечением «деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод»⁶.

¹ Бутова Е.В. Механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2018. 226 с.

² Лапина М.А. Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт. М.: ВНИИ МВД России. 2001. 115 с.

³ См., например: Чхиквадзе В.М. Гарантировано конституцией. М., 1979. С. 49; Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Саратов, 1986. С. 69; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов: Изд-во Сарат. ВШ МВД РФ, 1996. С. 169.

⁴ Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195–196.

⁵ Григорян Л.А. Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: труды Академии МВД СССР. М., 1982. С. 13–14.

⁶ Толкачев К.Б., Хабибулин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 41.

В.Н. Бутылин обращал внимание на то, что обеспечение вбирает в себя всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование личностью социальными благами¹.

К.К. Гасанов под обеспечением прав человека понимает деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по созданию благоприятных условий (гарантий) для правомерной и неуклонной их реализации, а в механизме обеспечения прав выделяет институты охраны, защиты и квалифицированной юридической помощи человеку².

А.А. Опалева отмечает, что термин «обеспечение» применительно к правам и свободам обычно употребляется в двух смыслах: как деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод и как итог, результат этой деятельности, выражающийся в фактической реализации правовых предписаний, прав и свобод граждан³.

Е.В. Киричёк указывает, что обеспечение государством прав и свобод выражается в создании им и его органами условий, а также предоставлении возможностей для их реализации⁴.

А.И. Денисов, Ф.М. Рудинский, Н.В. Витрук выделяют общесоциальные условия (гарантии), т. е. экономические, социальные, политические и идеологические или духовные и специальные (юридические), которые дополняют первые тем, что позволяют гражданам реализовать свои права в единой правовой форме⁵, а организационно-управленческая деятельность органов гос-

¹ Бутылин В.Н. Указ.соч. С. 68.

² Гасанов К.К. Основные права человека: свойства и конституционный механизм защиты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 202.

³ Опалева А.А. Указ. соч. С. 272.

⁴ Гончаров И.В., Барбин В.В., Киричёк Е.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учеб. / под ред. И.В. Гончарова. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 51.

⁵ См., например: Денисов А.И. Советское государственное право. М., 1947. С. 322; Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. Волгоград, 1976. С. 52; Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 138.

ударственной власти служит общим условием (универсальной предпосылкой) действительности всей системы гарантий прав, обязанностей и законных интересов личности¹.

Ю.Е. Винокуров под ОЭБ понимает комплекс мер правового, организационного, экологического, экономического, материально-технического, воспитательного и иного характера, направленных на нейтрализацию угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства со стороны природных объектов, загрязненных в результате длительной техногенной деятельности, аварий и катастроф природного и техногенного характера².

Анализируя проблемы применения норм о преступлениях против экологической безопасности населения В.Д. Курченко пришел к выводу, что ОЭБ является совокупность уголовно-правовых норм, направленных на защиту граждан от общественно опасных посягательств на их жизненно важные права и интересы в процессе их взаимодействия с окружающей средой³.

Таким образом, «обеспечение» следует понимать в широком смысле и включать в него не только гарантии, деятельность государственных органов, но и институты (механизмы), с помощью которых такая деятельность осуществляется: охраны, защиты, восстановления, воспитания и юридической помощи, а также и обучения, поскольку именно благодаря получению соответствующих правовых знаний, умений и овладению навыками можно обеспечить права и свободы человека.

В связи с изложенным полагаем, что наиболее полным содержанием слова «обеспечение прав» следует считать создание условий, предоставление гарантий для того, чтобы провозглашенные права и свободы могли быть реализованы с помощью механизмов воспитания, обучения, охраны, юридической помощи, защиты и восстановления. Обеспечение прав человека возможно в рамках государственно-правового механизма (ГПМО).

По мнению В.А. Терехина, ГПМО прав и свобод граждан является система государственных органов и правовых средств, с

¹ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 140.

² Экологическое право Российской Федерации: курс лекций / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ. 1999. С. 6.

³ Курченко В.Д. Проблемы применения норм о преступлениях против экологической безопасности населения. Липецк: ЛЭГИ, 2003. С. 65.

помощью которых достигается полная и эффективная реализация прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. В структуру ГПМО входят: 1) субъекты обеспечения прав и свобод (т. е. государственные органы); 2) правовые средства (нормы и принципы права); 3) объекты правообеспечительной деятельности (права и интересы граждан)¹.

Ю.В. Анохин механизмом государственно-правового обеспечения прав и свобод личности называет комплексную процедуру (процесс) воплощения правовых предписаний в сфере прав человека в реальную действительность, включая в него: механизм государства; механизм действия права, состоящий из механизма правового регулирования общественных отношений, реализации, охраны и защиты прав и свобод граждан; гарантии обеспечения действия исследуемого механизма (общие и специальные); механизм юридической ответственности. Кроме того, автор называет системообразующие компоненты, такие как правовая культура, правовое сознание, законность и состояние правопорядка в стране².

Е.В. Киричёк под ГПМО прав и свобод человека и гражданина понимает совокупность форм, способов и гарантий охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности государства, его государственных органов³. Исследуя организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, автор наделяет его целостностью, сложностью, многоуровневостью, многосторонностью, наличием статических и динамических элементов, имеющих функциональное предназначение, позволяющих целенаправленно и результативно воздействовать на общественные отношения в сфере реализации (охраны и защиты) конституционных прав и свобод человека и гражданина через взаимообусловленное и сбалансированное их действие для создания разнообразных условий для наиболее полного пользования социальными благами. К числу его элементов он причисляет социальные нормы (нормативная основа); субъекты, объекты и характер

¹ Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2001. С. 23–25.

² Анохин Ю.В. Указ. соч. С. 179–180.

³ Гончаров И.В., Барбин В.В., Киричёк Е.В. Указ. соч. С. 51.

связей между ними (правоотношения); гарантии; механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания; специфические организационно-правовые средства (правовая культура, правовое сознание, законность, правопорядок)¹.

А.С. Мордовец, рассматривая вопросы социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина, в качестве его элементов называл механизмы охраны, защиты, восстановления нарушенных субъективных прав и воспитания, отмечая последний ввиду взаимной связи между психологическими установками человека и пониманием им указанного механизма².

Таким образом, с одной стороны, ГПМО прав и свобод человека и гражданина включает в себя набор гарантий и правовых средств, с помощью которых достигается поставленная цель, а с другой – государственный аппарат, в котором воплощено и используется названное. При этом правовые средства должны включать в себя не только нормы и принципы права, а «совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально-полезных целей»³.

Из изложенного следует, что суждения о ГПМО являются различными, но позволяющими сделать определенные выводы, в соответствии с которыми он может быть представлен как целостная, сложная, многоуровневая система, включающая в себя набор элементов, не менее сложных, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, способствующих реализации права.

Экологическая безопасность должна быть обеспечена аналогично, с учетом имеющихся гарантий, а также своеобразие и специфики правовых средств и системы государственных органов и, соответственно, построение теоретической концепции ГПМО ЭБ должно быть осуществлено с учетом уже имеющихся

¹ Киричѐк Е.В. Указ. соч. С. 128–129.

² Мордовец А.С. Указ. соч. С. 103–104.

³ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике / Саратов: Изд-во СГАП, 2003. С. 94–102.

и функционирующих в России гарантий, правовых средств и системы государственных органов в природоохранной сфере и сфере природопользования, иначе она не будет использована в практике.

Анализ содержания вышеуказанных определений позволил сформулировать понятие ГПМО ЭБ. Это совокупность правовых средств охраны и защиты окружающей среды, воплощенных в деятельности государственных органов, направленной на формирование такой системы свойств государства, которая способствует его существованию и функционированию при наличии экологических угроз и опасностей.

Структуру ГПМО ЭБ можно представить с учетом значимости следующих составляющих его элементов:

- 1) механизм государства (государственные органы, учреждения, организации и должностные лица, обеспечивающие ЭБ);
- 2) механизмы правового регулирования использования, охраны и защиты компонентов природной среды;
- 3) механизм эколого-правового воспитания и обучения;
- 4) условия (гарантии) ОЭБ;
- 5) механизм юридической ответственности за нарушение норм, обеспечивающих ЭБ.

Механизм государства, указывает Ю.В. Анохин, это совокупность государственных органов, учреждений и организаций, а также должностных лиц, благодаря которым осуществляется регулирующее воздействие на всю систему общественных отношений¹. В структуре ГПМО ЭБ механизм государства (государственные органы, учреждения и организации, а также должностные лица, обеспечивающие ЭБ) представляет собой совокупность органов общей и специальной компетенции, посредством которых осуществляется обеспечение ЭБ. Он включает в себя многочисленные органы государственной власти общей компетенции, разрешающие вопросы обеспечения ЭБ в числе прочих (например, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и др.) и специальной компетенции, в чьи полномочия входит непосредственное ОЭБ (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство водных ресурсов и др.).

¹ Анохин Ю.В. Указ.соч. С. 185.

Механизмом правового регулирования С.С. Алексеев называл осуществляемое с помощью системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями¹.

В.Н. Хропанюк под механизмом правового регулирования понимает систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства², а В.В. Лазарев полагает, что с помощью этих целей и задач осуществляется правовое регулирование общественных отношений³.

Таким образом, механизмы правового регулирования использования, охраны и защиты компонентов природной среды – это совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения в сфере взаимодействия общества и ОЕС с целью их упорядочения для достижения целей, связанных с ОЭБ.

Правовое регулирование использования компонентов природной среды должно осуществляться с учетом основополагающих принципов, предписывающих бережное отношение к ОЕС, рациональность хозяйственной деятельности, охрану и защиту жизни и здоровья как настоящих, так и будущих поколений, указывающих на трансграничность последствий нерациональной хозяйственной деятельности.

Важное значение имеет правовое регулирование охраны и защиты компонентов природной среды. Особое внимание следует уделить правовым средствам, направленным на ООЕС, так как от их результативности зависит возможность реализации права на БОЕС. Именно это право провозглашено Конституцией РФ, следовательно, к достижению жизни в благоприятных условиях и нужно двигаться. К таким правовым средствам можно отнести, например, нормативные правовые акты, регулирующие отноше-

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 209.

² Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. для высш. учеб. заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Интерстиль: Омега-Л, 2005. С. 341–342.

³ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. для бакалавров / В.В. Лазарев, 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 567.

ния в сфере охраны окружающей среды, в которых устанавливаются права и обязанности должностных лиц, относящиеся к их деятельности по ООЕС, а также ограничения, запреты, поощрения.

Реализация права возможна в форме осуществления (использования), исполнения, соблюдения и применения¹. Осуществлением (использованием) являются активные действия субъектов, связанные с воплощением предписаний (норм) в реальности; исполнением являются действия, направленные на воплощение обязанностей, установленных в нормах; соблюдением является выполнение установленных нормами ограничений; применение связано с деятельностью государственных органов, которые наделены полномочиями на осуществление тех или иных действий, закрепленных в нормах.

К.К. Гасанов полагает, что реализация основных прав – это процесс их материализации, в ходе которого происходит получение каждым того блага, которое составляет содержание субъективного основного права и выражается в конкретном поведении человека и обязанных лиц, направленном на претворение норм права в жизнь².

Т.Д. Зражевская считает, что для реализации конституционного законодательства необходимы: 1) правильно сформулированные в законе конечные цели развития государства; 2) выявление потребностей общества, осуществляемое через политические системы; 3) заложение в механизме реализации закона интересов народа³.

¹ См., например: Пертцик В.А., Шмайлова Л.П. Реализация конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 3–10; Механизм реализации конституции. Государственно-правовой аспект / Кузнецов А.В., Стумбина Э.Я., Эглитис В.В.; под ред. Э.Я. Стумбина. Рига: Зинатне, 1984. С. 9, 99–104; Теория государства и права / под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002. С. 214–216; Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 258–263; Рассолов М.М. Теория государства и права: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2010. С. 506–507; Морозова Л.А. Теория государства и права: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 340–343; Рассказов Л.П. Теория государства и права: учеб. для вузов. 5-е изд. М.: РИОР: ИН-ФРА-М, 2014. С. 366–370; Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. 2-изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 605–614.

² Гасанов К.К. Основные права человека: свойства и конституционный механизм защиты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 198.

³ Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999. С. 102–104.

В.И. Червонюк механизмом реализации права называет средства и институты, которые обеспечивают достижение фактических целей правовых предписаний в фактической правомерной деятельности субъектов и включают комплекс мер материально-технического, организационно-управленческого, идеологического характера, который осуществляется государством, его органами и должностными лицами в целях обеспечения реального действия права¹. Охрана права заключена в пределах контрольно-надзорной деятельности государственных органов, а защита права – это уже их активное вмешательство в процесс реализации права².

Таким образом, охрана и защита компонентов природной среды в деятельности государственных органов в настоящее время направлена на достижение основной цели – жить в условиях безопасной ОЕС.

Механизм эколого-правового воспитания и обучения в структуре ГПМО ЭБ очень значим и представляет собой комплекс правовых и неправовых средств, используемых в деятельности соответствующих субъектов, направленных на формирование и развитие эколого-правовой культуры, эколого-правовых знаний, умений и навыков, связанных с ОЭБ, охраной и защитой компонентов природной среды, оказанием эколого-правовой помощи, восстановлением нарушенных прав, привлечением к юридической ответственности лиц, его нарушивших. Процесс, происходящий в рамках данного механизма, способствует возникновению и укреплению у лиц убежденности в бережном отношении к окружающей среде, необходимости разумного использования и сохранения природных ресурсов для безопасности жизни и здоровья человека, гармоничного сосуществования человека и ОЕС, целостности окружающего мира; выработке навыков, сопряженных с использованием знаний и умений в этой сфере. Он формирует ценностные установки, направленные на достижение главной цели – реализации права на БОЕС. Этот механизм взаимосвязан с остальными и оказывает влияние на эффективность их функционирования.

¹ Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003. С. 262.

² Мордовец А.С. Указ соч. С. 107.

Создание механизма экологического воспитания и обучения осуществляется через закрепление в законодательстве соответствующих норм и последующую их реализацию. Это выражено, например, в ст. 3 ФЗ № 7, где указано, что одним из принципов ООС является принцип организации и развития системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры. В ст. 5 и 6 к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов отнесены организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры. В ст. 71 закреплена норма, имеющая своей целью формирование в России экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области ООС, гарантирующая всеобщность и комплексность экологического образования на всех его уровнях и указывающая на необходимость распространения экологических знаний.

В ст. 3 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отмечено, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на одном из таких принципов, как воспитание бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования¹.

Следует добавить, что формирование экологической культуры должно быть связано с правовой культурой, культурой в целом, из которых право создается. Так, Н.И. Матузов полагал, что «государство, формулируя юридические нормы, в первую очередь должно опираться на правосознание и правовую культуру народа, дифференцировать и стимулировать лучшие их образцы, стремиться не к абстрактно-оторванному от жизни и духа страны «творчеству» закона, а объективированию в действующем праве уже интегрированных в общественное сознание эталонов и регуляторов поведения»². Она является источником формирования определенных ценностей, которые закрепляются в нормах права, и характеристикой отдельно взятого народа, являющегося ее носителем. Народ, по какой-то причине утративший собствен-

¹ Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4765.

² Теория государства и права: курс лекций / М.И. Байтин, Ф.А. Григорьев, И.М. Зайцев и др.; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 566.

ную культуру, начинает приобщаться к чужой с ее ценностями¹. Не стоит забывать и тот факт, что в России был сформирован и долгое время существовал коллективистский тип культуры², для которого характерно объединение людей, стремление к коллективным решениям, а с принятием Конституции стал формироваться индивидуалистский тип культуры³, для которого характерны разрыв групповых связей, разъединение людей, обособление⁴, потребительство. Превалирование потребительских ориентиров по отношению к природе формирует такое же отношение к ней, нерациональному ее использованию, уничтожению. Необходимо понять, что предоставленная Конституцией РФ возможность пользоваться природными ресурсами не должна приводить к фактам, когда одни лица устанавливают для других заграждения, препятствующие свободному проходу по лесу, застраивают береговые полосы, уменьшают площади наиболее удобных охотничьих угодий общего пользования; для возможности любительского и спортивного рыболовства и охоты вынуждают вносить плату в качестве условия заключения договора с теми, кому предоставлены в пользование водные объекты, охотничьи угодья⁵.

Об условиях (гарантиях), обеспечивающих ЭБ, нужно сказать, что их подразделяют на две группы: общие (экономические, социальные, политические, идеологические) и специальные (юридические). Экономическим условием (гарантией) реализации прав являются материальные возможности при наличии права собственности, а также экономическая стабильность в стране.

¹ См., например.: Светоносова Т.А. Сопоставительное исследование ценностей в российском и американском политическом дискурсе: дис. ... канд. филол. наук. Екатеринбург, 2006. С. 24; Гришаева Л.И., Цурикова Л.В. Введение в теорию межкультурной коммуникации: учеб. пособие для студ. лингв. фак. высш. учеб. заведений. 5-е изд., испр. и доп. М.: Академия, 2008. С. 98.

² См., например: Культурология: теория и история культуры: учеб. / под ред. Е.Я. Букиной. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С. 129–130; История России с древнейших времен до конца XVII века / Л.Н. Вдовина, Н.В. Козлова, Б.Н. Флоря; под. ред. Л.Н. Миловой. М.: ЭКСМО, 2010. С. 7.

³ Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23.

⁴ Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. под ред. В.А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 104–107.

⁵ Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5–14.

Экономическим условием (гарантией) реализации права на ЭБ будет являться тот факт, что юридические лица, осуществляющие хозяйственную деятельность, имеющие средства, приобретут и установят на предприятиях, принадлежащих им на праве собственности, новейшие экологические технологии, предназначенные для того, чтобы охранять, защищать и оберегать ОЕС от загрязнения, следовательно, жизнь и здоровье граждан от экологической опасности. В этом проявится фактическая реализация права на ЭБ при том, что юридические лица добровольно исполняют свою обязанность.

К социальным условиям (гарантиям) реализации права следует отнести такие, которые позволяют обеспечить каждому человеку достойную жизнь, в частности охрану и защиту жизни и здоровья от экологических опасностей.

К политическим условиям (гарантиям) относят институты демократии, политическую систему в целом, которые позволяют личности как самостоятельно, так и в группе принимать участие при решении вопросов, связанных с возможностью жить в условиях безопасной ОЕС, т. е., например, оказывать влияние на возможность осуществления какими-либо субъектами хозяйственной деятельности.

Духовные условия (гарантии) – это, прежде всего, культура общества, его морально-нравственный облик, которые направлены на бережное отношение к природным ресурсам, осознание их ценности, развитие и совершенствование форм и методов повышения уровня образованности населения в эколого-правовой сфере, стремление к самообразованию, пониманию границ между благоприятной и безопасной ОЕС.

Идеологические условия (гарантии) – это наличие в обществе идеологии, являющейся фундаментом его развития и направленной на воспитание у его представителей уважения к ОЕС, праву каждого на ЭБ.

К юридическим условиям (гарантиям), обеспечивающим ЭБ, следует отнести создание возможности обеспечения реализации права на ЭБ, защиты жизни и здоровья человека и гражданина в этой сфере с помощью механизма оказания эколого-правовой помощи, т. е. совокупности правовых средств, регулирующих отношения, связанные с деятельностью государственных орга-

нов, направленной на эколого-правовое информирование, просвещение и консультирование населения. В соответствии со ст. 74 ФЗ № 7 экологическое просвещение призвано формировать экологическую культуру в обществе, бережное отношение к природе, что возложено на все уровни органов государственной власти и общество в целом. Однако, помимо просвещения и информирования, необходимо, чтобы население имело возможность получать юридическую помощь в конкретных ситуациях, не только после нарушения права на БОЕС, но и когда такое нарушение потенциально возможно.

По мнению М.А. Подлесной, федеральная государственная власть в настоящее время формирует информационный экологический потенциал¹, который следует развивать и совершенствовать и дальше.

Несомненно, что гарантией ОЭБ является юридическая ответственность, т. е. обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение². ФЗ № 7 предусматривает имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность за нарушение законодательства в области ООС. При этом ответственность должна быть возложена и на должностных лиц.

Исходя из представленной структуры ГПМО ЭБ, можно сделать вывод, что он выполняет несколько функций: предупредительную, воспитательную, надзорную, регулирующую, карательную и восстановительную.

Таким образом, необходимо отметить, что возможность реализации права на ЭБ в Российской Федерации и ее субъектах зависит от совершенства всех механизмов его обеспечения, от уровня развития правовой и эколого-правовой культуры нашего общества, желания соблюдать закон. На современном этапе все это может быть осуществлено путем обеспечения первоочередности решения проблем не только законодательного регулирования права на ЭБ, средств и условий его обеспечения, но и обще-

¹ Подлесная М.А. Социально-регуляторные функции СМИ в условиях формирования государственной экологической политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. С. 18.

² Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н.Новгород. ВШ МВД РФ, 1993. С. 462.

гражданского характера, связанных прежде всего с воспитанием и обучением всего общества в духе связи с окружающей средой и зависимости от нее. Реализация усилий и мер государственно-правового характера с учетом этих направлений деятельности позволит сформировать надежный и эффективный многоуровневый ГПМО ЭБ во всей стране.

Глава 2. Субъекты государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности

§ 1. Федеральные органы государственной власти в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности

Действие ГПМО ЭБ определяется многочисленными правовыми средствами, в том числе деятельностью значительного числа субъектов.

Обеспечение ЭБ осуществляется в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном, региональном (межрегиональном) и местном.

Федеральный уровень обеспечения ЭБ включает:

судебную охрану и защиту, обеспечиваемую деятельностью федеральных судов (Конституционного Суда Российской Федерации; Верховного Суда Российской Федерации; верховных судов субъектов Российской Федерации, районных судов, военных и специализированных судов, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции; различных арбитражных судов, составляющих систему федеральных арбитражных судов;

внесудебную охрану и защиту ЭБ, представленную в деятельности:

Президента Российской Федерации, являющегося гарантом права на ЭБ;

Федерального Собрания Российской Федерации, которое участвует в ОЭБ, принимая различные нормативные правовые акты в этой сфере;

Правительства Российской Федерации в сфере его функций по обеспечению ЭБ;

прокуратуры Российской Федерации, осуществляющей надзор за соблюдением права на ЭБ государственными органами, органами местного самоуправления, иными субъектами;

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации

по правам ребенка; Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

В государстве, называющем себя правовым, права и свободы человека и гражданина, реальная возможность их реализации являются основными критериями правовой направленности законодательства и практики его применения. О приоритете прав и свобод человека и гражданина, провозглашенном Конституцией РФ, обязаны помнить все ветви государственной власти. В ст. 2 Конституции РФ указано, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства, а в ч. 2 ст. 55 установлено, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина. И самая главная обязанность государства в связи с этим – обеспечить полное и безоговорочное соблюдение прав.

В России создан очень сложный ГПМО ЭБ, позволяющий иметь в арсенале лиц, действующих в соответствующей сфере, достаточно широкий набор способов и средств обеспечения прав и свобод.

Весьма значимое место в указанном механизме занимает Президент РФ. На нем лежит обязанность гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80).

Полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина выражаются в различных формах: издание указов и распоряжений, использование права законодательной инициативы, подписание и обнародование федеральных законов в сфере ОЭБ и т. д. Полномочия Президента РФ являются самыми широкими, так как он вправе принять участие в обеспечении реализации всех прав.

Следует отметить, что с 1994 г. Президент РФ представляет Федеральному Собранию РФ ежегодные послания (далее – послания), в которых акцентирует внимание на основных направлениях деятельности на будущий год.

В посланиях Президент РФ периодически обращается к проблемам, связанным с ЭБ. Так, в послании 1995 г. говорится о недопустимости заключения внешнеэкономических сделок, опасных для природы России. В послании 2010 г. обращено вни-

мание на необходимость создания эффективной системы управления в природоохранной сфере, разработки нормативов качества окружающей среды с учетом состояния особенностей соответствующих территорий, упомянута роль экологического воспитания и образования, которые рекомендовано учесть в новых образовательных стандартах. В послании 2012 г. отмечена необходимость улучшения экологии и экологического оздоровления. В посланиях с 2016 г. явно выражена озабоченность Президента РФ проблемами в данной сфере. Так, 2017 г. был объявлен Годом экологии: в послании говорилось о совершенствовании природоохранного законодательства, необходимости сохранения редких видов животных и растений, улучшении экологии, подготовке программ сбережения уникальных природных символов Волги, Байкала, на Алтае, а также об уборке загрязненных территорий и ликвидации свалок. В послании 2018 г. Президент РФ предупредил, что с 2019 г. 300 промышленных предприятий, оказывающих наибольший негативный вред окружающей среде, должны перейти на наилучшие экологические технологии, а с 2021 г. этот шаг должны предпринять все подобные предприятия¹.

Учитывая, что Президент РФ стал уделять внимание проблемам охраны окружающей среды именно в последних посланиях, можно сделать вывод, что ситуация в этой сфере стала серьезной и следует уже сейчас решать накопившиеся проблемы, что подтверждает и принятие 19 апреля 2017 г. Президентом РФ Стратегии ЭБ, в которой выделены глобальные и внутренние вызовы, а также внешние угрозы экологической безопасности, определены цели, поставлены задачи, указаны приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в этой сфере, одним из которых является совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Значительную, если не сказать определяющую, роль в ОЭБ на федеральном уровне играет Федеральное Собрание РФ (ФС РФ). Именно с помощью законов обеспечивается реализация и защита права на ЭБ, поскольку в них устанавливается перечень природ-

¹ Послания Президента Российской Федерации за 1994–2017 гг. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/. (дата обращения: 25.11.2019).

ных объектов, подлежащих охране и защите, перечень и содержание мероприятий, необходимых для осуществления охраны и защиты окружающей среды, порядок природопользования, необходимые меры, направленные на недопущение негативного воздействия на окружающую среду, а также ликвидацию таких последствий.

Для обеспечения прав и свобод, как указывает Е.В. Киричѐк необходимо, чтобы представители ФС РФ обладали профессиональной компетентностью, отвечали за «ненадлежащее представительство», не допускали законотворческих ошибок. К сожалению, отмечает автор, качество принимаемых нормативных правовых актов находится не на должном уровне, наблюдаются бессистемность и хаотичность в их формировании¹.

Качество нормативных правовых актов в сфере ООС и природопользования также вызывает серьезные опасения. Так, Т.В. Петрова выделила проблемы, связанные как с принятием данных документов (одни регистрируются в Минюсте, другие, такие же в содержательном плане, нет), так и с применением, когда не до конца ясен понятийный аппарат. Пробелы российского законодательства в этой области правоотношений известны: помимо возмещения «прошлого» или «накопленного вреда», не урегулированы отношения в сфере экологического аудита, страхования, признания территорий зонами экологического бедствия; нормы ФЗ № 7 имеют бланкетный характер, что влечет за собой риски; отсылка к другим нормативным правовым актам также не решает проблем, потому что они ограничиваются общими положениями².

И.А. Игнатьева, проанализировав ФЗ № 7, обнаружила в нем терминологические излишества, проблему исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде, выраженную в наличии противоречивых статей, слепую автоматическую замену слов,

¹ Киричѐк Е.В. Федеральное Собрание Российской Федерации – на страже прав и свобод человека и гражданина: парадигмы и противоречия организации и деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 28–33.

² Петрова Т.В. Нормативные документы в области охраны окружающей среды: понятие, проблемы принятия и применения // Экологическое право. 2012. № 5. С. 18–23.

при которой внесенные изменения не сопоставляются по смыслу с оставшимся текстом¹.

Н.И. Хлуденева, исследовав дефекты правового регулирования ООС, к их числу отнесла, в частности, дефекты: эколого-правового сознания, системы экологического права, системы экологического законодательства, системы экологических правоотношений, реализации эколого-правовых предписаний. Автор, изучив нормы ФЗ № 7, обнаружила нарушения правил юридической техники, неопределенность объема правового регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и др.²

И.О. Краснова предлагает для решения проблем в сфере экологического законодательства конкретизировать многочисленные неопределенные экологические нормы³.

Все эти факты свидетельствуют о проблемах в юридической квалификации законодателя (это касается не только исследуемого направления, но и других), владении им юридической техникой на недостаточной уровне, свидетельствующем, в свою очередь, о невысокой компетентности, недобросовестности при исполнении обязанностей и, как следствие, понижают уровень доверия населения к принимаемым нормативным правовым актам, поэтому возникает необходимость применения иного подхода к деятельности ФС РФ. Данный подход должен повлечь за собой повышение качества принимаемых им законов, т. е. такого свойства, которое отображает присущую их форме и содержанию совокупность социальных и юридических характеристик, определяющих социальную адекватность государственных установлений, совершенство их юридической формы, что обеспечивает правомерный характер деятельности субъектов права и способствует достижению фактических результатов, вытекающих из целей закона. К этим свойствам относятся, в частности, справедливость, гуманизм, нравственность, объективные тенденции общественного

¹ Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10–17.

² Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 15.

³ Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lexrussica. 2016. № 6. С. 146–157.

развития, конституционность, правовая определенность, структурность и функциональность, технико-конструктивность, логичность, лингвистические свойства¹.

К сожалению, федеральные законы, устанавливающие порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ не имеют цензов, связанных с наличием юридического образования у лиц, желающих заняться законотворческой деятельностью, а также со стажем работы в юридической сфере. Помимо этого, для членов Государственной Думы ФС РФ установлен возрастной ценз – 21 год, а для членов Совета Федерации – 30 лет, хотя в процессе принятия нормативных правовых актов участвуют обе палаты, значит, их возраст следовало бы уравнивать. Кроме того, федеральный закон о статусе указанных лиц не содержит такие принципы их деятельности, как компетентность и добросовестность². Изложенное предопределяет необходимость внесения в данные федеральные законы соответствующих изменений.

Поскольку от качества закона зависит правоприменительная практика, постольку деятельность правоприменителей является своего рода лакмусовой бумажкой по отношению к деятельности законодателя, а потому его роль является основополагающей, следовательно, возрастает и ответственность за последствия такой деятельности.

Правительство Российской Федерации, являясь органом исполнительной власти, организует исполнение на территории Российской Федерации законов и иных правовых актов, осуществляет контроль за их исполнением и принимает меры, направленные на устранение нарушений законодательства, тем самым обеспечивая фактическое воплощение конституционных

¹ Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 488–503.

² См.: О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (в ред. от 01.07.2017 № 140-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4), ст. 6952; 2017. № 27, ст. 3937; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (в ред. от 04.06.2018 № 150-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 8, ст. 740; 2018. № 24, ст. 3417; О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 № 227) // СЗ РФ. 1994. № 2, ст. 74; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4776.

положений. В связи с этим качество деятельности органов исполнительной власти напрямую зависит от качества деятельности органов законодательной власти.

Для того чтобы организовать исполнение законов и иных правовых актов Правительство РФ наделяется соответствующими компетенциями, в частности правом издавать нормативные правовые акты, направленные на регулирование конкретной сферы правоотношений, находящиеся во взаимосвязи с нормативными правовыми актами ФС РФ. Например, в соответствии с ч. 10 ст. 63.2 ФЗ № 7 уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды, порядок подготовки которого устанавливается Правительством РФ. Во исполнение указанной нормы Правительство РФ приняло постановление № 966 от 24 сентября 2012 г. «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды»¹. Такая закономерность прослеживается в ст. 65, ч. 10 ст. 69, ч. 3 ст. 69.1, ч. 7 ст. 80.1 ФЗ № 7 и др.

Помимо указанной формы организации исполнения законов, Правительство РФ вправе издавать собственные нормативные правовые акты. В разное время им были изданы: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года², Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года³, Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года⁴, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года⁵, Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и

¹ Собр. законодательства РФ. 2012. № 40, ст. 5448.

² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. от 28.09.2018 № 1151) // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489; 2018. № 41, ст. 6246.

³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2010 № 1873-р // СЗ РФ. 2010. № 45, ст. 5869.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р (в ред. 13.01.2017 № 8-р) // СЗ РФ. 2012. № 18, ст. 2246; 2017. № 4, ст. 680.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (в ред. от 13.01.2017 № 8-р) // СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 1014; 2017. № 4, ст. 680.

обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года¹ и др.

Несомненно, что перечисленные нормативные правовые акты, исходя из названий, призваны решать проблемы в природо-охранной сфере. Однако возникают вопросы, связанные как с их названием, так и содержанием. В частности, в одном случае была принята концепция, в других – стратегии, хотя все документы регулируют вопросы развития, а документ, регулирующий вопросы здорового питания населения назван «основы». Далее, во всех стратегиях абсолютно разная структура: в одной указаны риски ее реализации, в других – нет, в одной указаны этапы и механизмы реализации стратегии, в других – только этапы. Кроме этого, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года была утверждена в 2015 г., а план реализации мероприятий для ее выполнения – через три года².

Необходимо отметить, что в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» отсутствуют принципы осуществления им своей деятельности на основе компетенции и добросовестности, образовательный, возрастной цензы, а также требования к наличию юридического стажа, в связи с чем необходимо внести соответствующие изменения в указанный нормативный правовой акт.

В структуре Правительства РФ осуществляют деятельность различные министерства, федеральные службы, агентства, например: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР РФ), в подчинении у которого, в свою очередь, находятся Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р // СЗ РФ. 2018. № 6, ст. 920.

² О плане мероприятий по реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 30.01.2018 № 118-р // СЗ РФ. 2018. № 6, ст. 948.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ согласно действующему законодательству принимает непосредственное участие в регулировании порядка использования ресурсов окружающей среды, а значит, оказывает влияние на установление, изменение и прекращение правоотношений в природоохранной сфере и в сфере природопользования. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему служб и агентств, а также вправе принимать различные нормативные правовые акты в пределах своей компетенции, в основном касающиеся порядка пользования различными компонентами природной среды¹. МПР РФ обеспечивает рациональное и безопасное природопользование, исключающее истощение природных ресурсов и необратимое ухудшение качества окружающей среды, необходимое для обеспечения и сохранения природо-ресурсного потенциала в интересах будущих поколений². Вместе с тем ежегодные доклады МПР РФ о состоянии и об охране окружающей среды с 2011 по 2016 г. свидетельствуют о том, что состояние окружающей среды в России не улучшается, а ухудшается с каждым годом, это касается практически всей ее территории³. Соответственно, МПР РФ в части обеспечения права на БОС констатирует ухудшающуюся экологическую обстановку в стране и пытается смягчить результаты хозяйственной деятельности установлением нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (в ред. от 24.11.2016 № 1237) // СЗ РФ. 2015. № 47, ст. 6586; 2016. № 49, ст. 6904.

² Миссия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/mnr/missiya/> (дата обращения: 25.11.2019).

³ Доклады Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за 2011–2019 гг. // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/a76/gosdoklad2011.pdf>; <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/cef/gosdoklad%20za%202012%20god.pdf>; <http://www.ecogosdoklad.ru/2013/default.aspx>; <http://www.ecogosdoklad.ru/2014/default.aspx>. (дата обращения: 25.11.2019).

Изучение нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды¹, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования², Федерального агентства водных ресурсов³, Федерального агентства лесного хозяйства⁴, Федерального агентства по недропользованию⁵, показало, что они обязаны контролировать процесс использования природных ресурсов в той сфере, которая закреплена за ними законодательством, а также собирать сведения о загрязнении окружающей среды.

Казалось бы, что охват органами исполнительной власти всех сфер природоохранной, а также природоресурсной деятельности с помощью механизма нормативно-правового регулирования должен обеспечивать надлежащее развитие соответствующих правоотношений, однако, как показывает практика, объем законодательных актов не выдерживает критики его содержания. Высота поставленных в указанных нормативных правовых актах целей и задач не соотносится с реальностью: накопленный вред, использование старого оборудования, нестабильность рыночной экономики не могут способствовать тому, чтобы поставленные цели были достигнуты, а задачи решены. Для этого требуется не только объективная оценка, но и планово-комплексный подход, который в настоящее время используется хаотично, как и принятие нормативных правовых актов. Не учитываются уровень развития гражданского общества, не способного в полной мере реа-

¹ О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (в ред. от 06.09.2018 № 1062) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3262; 2018. № 37, ст. 5763.

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22.07.2004 № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (в ред. от 05.10.2018 № 1196) // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3347; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов: постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282293 (в ред. от 07.07.2016 № 638) // СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2564; 2016. № 29, ст. 4816.

⁴ О Федеральном агентстве лесного хозяйства: постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (в ред. от 07.10.2017 № 1223) // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 5068; 2017. № 42, ст. 6162.

⁵ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (в ред. от 07.07.2016 № 638) // СЗ РФ. 2004. № 26, ст. 2669; 2016. № 29, ст. 4816.

лизовать свои права, специфика его правосознания, направленная на получение прибыли за счет ресурсов окружающей среды. Все эти факторы, к сожалению, не способствуют в полной мере обеспечению ЭБ.

Еще одним гарантом прав человека и гражданина в РФ являются органы судебной власти. Право на судебную защиту гарантировано Конституцией РФ, оно является условием обеспечения в числе прочего и права на ЭБ. Лицо, право которого было нарушено, вправе обратиться в суд для того, что восстановить его. Органы судебной власти, как и органы исполнительной власти, зависимы в своей деятельности от органов законодательной власти, и в их деятельности несложно обнаружить просчеты деятельности последних.

Важную роль в судебной системе играет Конституционный Суд РФ (КС РФ), который в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» разрешает дела о соответствии законодательства РФ нормам Конституции РФ¹. Так, например, в 1996–2017 гг. зафиксировано 115 случаев обращения в КС РФ по поводу проверки конституционности норм, затрагивающих право на ЭБ. Чаще всего подвергались проверке конституционности нормы Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федерального закона от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», ФЗ № 7². Результатом большинства обращений граждан стало определение КС РФ об отказе к принятию заявлений. Отказывая в удовлетворении заявлений, КС РФ осуществляет толкование норм, подвергающихся проверке их соответствия Конституции РФ. Так, в одном из своих реше-

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. ФКЗ от 28.12.2016 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; 2017. № 1 (ч. I), ст. 2.

² Решения Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 25.11.2019).

ний по делу об оспаривании конституционности ст. 11 и 12 ФЗ № 7 КС РФ указал, что граждане не вправе обращаться с заявлением о прекращении хозяйственной деятельности субъекта, это могут делать либо государственные органы, либо общественные объединения. Такое различие обусловлено особенностями нормативного содержания экологических прав граждан, которые реализуются в данной сфере во взаимодействии с публичными субъектами в силу наличия общего интереса в предотвращении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий¹. В данном случае КС РФ разрешил вопрос и прояснил практику правоприменения, хотя, например, А.В. Ильин, анализируя нормы ст. 11 и 12 ФЗ № 7 и отмечая допущение им возможности для подачи гражданами исков о предотвращении причинения вреда (к которому в данном случае и будет относиться иск о прекращении хозяйственной деятельности субъекта), указывает, что их ценность очевидна, так как лучше предотвратить вред, чем потом его ликвидировать². И с этим стоит согласиться, потому что публичные интересы не только не пострадали бы, а выиграли от того, что сознательность отдельного гражданина находится на более высоком уровне.

Верховный Суд РФ (ВС РФ), являясь высшим судебным органом, рассматривает гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и другие дела, подсудные судам³. Для того чтобы обеспечить единообразие применения законодательства Российской Федерации, дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения. Так, согласно постановлению Пленума

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузнецова Валентина Николаевича, Муртазина Загита Асхатовича и Олейник Натальи Георгиевны на нарушение их конституционных прав статьями 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1003-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision236306.pdf> (дата обращения: 24.08.2016).

² Ильин А.В. Иски, направленные на предотвращение причинения вреда окружающей среде, в контексте учения о субъективной заинтересованности // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 14–18.

³ О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 15.02.2016 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; 2016. № 7, ст. 896.

ВС РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» гарантированное Конституцией РФ право на БОС и другие экологические права обеспечиваются путем правильного применения законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования¹. Между тем практика принятия ВС РФ решений в сфере обеспечения права на ЭБ вступает в противоречие с практикой КС РФ, выявляя к тому же неопределенность норм, принятых органами законодательной власти. Так, до сих пор не ясен вопрос о правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду: КС РФ указывает на то, что это фискальный сбор, который устанавливается Правительством РФ; ВС РФ имеет два противоположных решения, что это налог, который не может быть установлен Правительством РФ и что признаки платы должны быть установлены Правительством РФ².

Кроме этого, ВС РФ принимает решения без учета постановления Пленума ВС РФ «О судебном решении» от 19 декабря 2003 г. № 23³, а с другой стороны – связан нормами права в принятии решения вместо возможности установления правопорядка в сфере обеспечения права на ЭБ⁴.

В целом судебная практика характеризуется как нестабильная, изменчивая, влекущая за собой отсутствие единства право-

¹ О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (в ред. от 26.05.2015 № 19) // Бюл. Верховного Суда РФ. 2012. № 12; 2015. № 7.

² Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Роль судебной практики в установлении экологического правопорядка // Судебная практика в современной правовой системе России. / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. С. 175.

³ См., например: Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействительным пункта 1 распоряжения Правительства РФ от 05.11.2009 № 1642-р: решение Верховного Суда РФ от 01.03.2010 № ГКПИ09-1767 [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/1794953/> (дата обращения: 13.06.2017).

⁴ Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании распоряжения Правительства РФ от 09.08.2014 № 1495-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения: решение Верховного Суда РФ от 14.05.2015 № АКПИ15-411. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

применения, дополнительные риски и финансовые траты государства и бизнеса. Трудности судебной деятельности связаны, в частности, с проблемами в законодательной деятельности, избыточной правовыми неопределенностями, коллизиями, деформацией¹. Возможно, поэтому многие авторы утверждают о необходимости создания специализированных судов – экологических². А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков настаивают на создании их в России, называя среди факторов, этому способствующих: 1) рост количества и масштабов экологических проблем; 2) принятие во многих странах комплексного экологического законодательства; 3) активизацию позиции гражданского общества (включая активное участие неправительственных организаций в судебных слушаниях); 4) неспособность судов общей юрисдикции эффективно осуществлять правосудие в сфере охраны окружающей среды. Вероятно, что названные факторы имеют место, однако полагаем, что создание экологических судов не решит проблемы по нескольким причинам: 1) в настоящее время требует ревизии экологическое законодательство; 2) созданию таких судов должно предшествовать обучение; 3) обучение сопряжено с финансированием, т. е. дополнительными затратами государства. Вообще, обращение в суд является следствием причинения вреда экологическим правонарушением, поэтому, на наш взгляд, необходимо проводить государственную политику, направленную на осознание правил и обретение обществом такого поведения, которое будет препятствовать совершению этих правонарушений. Кроме того, если будут созданы экологические суды, тогда нужно будет создавать административные, уголовные, гражданские суды, суды по семейным, земельным спорам, что является нецелесообразным и неэкономным. Решению проблемы способствовало бы стремление каждого судьи к обретению профессионализма в целом, а не к узким направлениям деятельности.

¹ Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Указ.соч. С. 173–186.

² См., например: Дубовик О.Л., Степаненко В.С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС // Право и политика. 2005. № 1. С. 127–130; Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Современные проблемы совершенствования экологического правосудия // Аграрное и земельное право. 2014. № 2 (110). С. 87–93; Дубовик О.Л. Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lexrussica. 2016. № 6. С. 48–60.

Помимо органов законодательной, исполнительной и судебной власти, обеспечение права на ЭБ осуществляет прокуратура. Деятельность прокуратуры РФ в этой сфере регулируется ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и заключается в надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, приказом «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в котором к основным направлениям их деятельности отнесен надзор в сфере ЭБ, и дополнительно в природоохранной сфере приказом «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании»¹.

В приказе «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» отмечено, что указанная деятельность подчинена задаче обеспечения реализации положений ст. 42 Конституции Российской Федерации о праве каждого на БОС, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В приказе «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в качестве основного направления этой деятельности указан надзор за обеспечением экологической безопасности. Возможно, это связано с тем, что первый приказ регулирует узкую сферу правоотношений, используется в разных сферах, однако полагаем, что и надзор за обеспечением экологической безопасности связан с правом на БОС. Такое разночтение затрудняет возможность понимания сфер правоприменения, кроме того, нет ясности и в самих терминах.

Работники прокуратуры высоко оценивают свою роль и значение по защите экологических прав граждан, утверждая, что большинство из граждан не в состоянии самостоятельно защи-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 20.12.2017 № 406-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 52 (ч. I), ст. 7929; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2014. № 10 (ч. II).

тить их по причине своего невысокого уровня правовой культуры, отсутствия необходимой экологической информации, трудностей в доказывании причин и следствий при причинении экологического ущерба¹.

С 2011 г. прокуратура РФ предоставляет общедоступные сведения о своей деятельности. Так, с 2011 г. по первое полугодие 2016 г. было выявлено 1 641 833 нарушения закона в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования, 39 401 незаконный правовой акт². Деятельность специализированных прокуратур – природоохранных, таких как Астраханская, Волгоградская, Волжская, Ивановская, Казанская, Костромская, Марийская, Нижегородская, Осташковская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тверская, Ульяновская, Чебоксарская, Череповецкая, Ярославская, Азово-Черноморская, Сочинская, свидетельствует о фактах раскрытия правонарушений или преступлений в данной сфере и предпринятых мерах прокурорского реагирования³.

Представляется важным отметить отражение недоверия государства в лице органов прокуратуры другим государственным органам. Так, в п. 3.11 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» указано, что прокуроры должны добиваться от органов, осуществляющих государственный экологический надзор, надлежащего исполнения полномочий, а также пресекать факты занижения названными органами размера причиненного природным объектам вреда. Иными словами, законодатель допускает возможность и ненадлежащего исполнения полномочий, и фактов занижения причиненного вреда. Следовательно, одним из направлений деятельности прокуратуры РФ является работа с недобросовестными должностными лицами государственных органов, которые обязаны исполнять законодательство в сфере

¹ Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. С. 12.

² Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/> (дата обращения: 24.08.2019).

³ См., например: Статистические данные на официальном сайте Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, Сочинской межрайонной природоохранной прокуратуры (дата обращения: 24.08.2019).

охраны окружающей среды. При этом работники прокуратуры указывают на недостатки в деятельности Росприроднадзора, территориальных органов Федеральной службы в сфере природопользования, органов местного самоуправления и т. д.¹

В связи с вышеизложенным полагаем, что деятельность прокуратуры в этой сфере могла бы быть более продуктивной, если бы в ее пользовании имелся, например, электронный банк данных субъектов хозяйственной деятельности (по субъектам РФ), которые причиняют наибольший вред окружающей среде, и она могла бы заниматься не сбором сведений о количестве выявленных экологических нарушений, а проводить мероприятия, направленные на повышение уровня эколого-правовых знаний среди сотрудников соответствующих предприятий.

Обеспечение прав человека и гражданина осуществляет и Уполномоченный по правам человека в России (УПЧ). Эта должность учреждается в России «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»². Ю.Л. Корабельникова считает, что образованная и действующая структура государственных органов не может в полном объеме защитить права и свободы человека и гражданина, которые были закреплены в Конституции РФ, поэтому и был необходим институт Уполномоченного по правам человека³. Его деятельность, отмечает автор,

¹ См., например: Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3–8; Воробьев С.Д. Надзор за исполнением природоохранного законодательства // Законность. 2015. № 5. С. 3–7; Кучин А.А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. 2015. № 1. С. 12–15; Нестерова А.Ю. Защита беззащитных. О практике прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов // Прокурор. 2015. № 4. С. 39–42; Татаринов А.Е., Янчуркин О.В. О практике осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Экологическое право. 2016. № 2. С. 19–22.

² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; 2016. № 5, ст. 552.

³ Корабельникова Ю.Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

не подменяет или отменяет уже имеющиеся средства защиты прав и свобод граждан, а дополняет их¹.

Результаты своей деятельности УПЧ отражает в ежегодных докладах. В докладе УПЧ за 2015 г. были указаны такие факты, как процветание «избирательности» правосудия, когда имеет место неравенство возможностей для «избранных» и «рядовых» граждан защитить себя в суде; дефицит доверия и отсутствие обратной связи между органами власти разного уровня и населением; расцвет «правоограничительного» законотворчества, попытки отдельных политиков и общественных деятелей провести через законодательные инициативы «усмирительные» законопроекты, которые откровенно посягают на личные права и свободы граждан, оказывая на них избыточное нормотворческое давление; хаотичные попытки минимизировать ущерб от уже произошедших бедствий (экономия средств на оборудование одного пункта пожарной охраны приводит к тому, что приходится возить воду самолетами для тушения горящей тайги и выделять миллиарды на восстановление уже не подлежащего восстановлению)². Необходимо отметить, что в докладе отсутствуют данные об обращении граждан в связи с нарушением их прав на ЭБ, но приведены сведения о проблемах безопасности окружающей среды, в числе которых проблемы с утилизацией отходов, использованием акватории озера Байкал, уничтожением лесов. О проблемах в сфере экологии говорится и в докладе 2014 г.³, а в докладе 2013 г. выявлена закономерность: чем сильнее и влиятельнее собственник экологически опасного объекта, тем труднее добиться от него сотрудничества⁴.

Таким образом, УПЧ в ходе своей деятельности фиксирует, что происходит в сфере прав человека, провозглашенных высшей

¹ Обеспечение прав человека: учеб. / под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2016. С. 414.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в России за 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в России. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения: 26.08.2019).

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в России за 2014 г. URL: <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> (дата обращения: 26.08.2019).

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=584060&req=doc#0> (дата обращения: 26.08.2019).

ценностью, и констатирует нарушения в сфере реализации права на ЭБ и в других. Хотя нельзя отрицать и тот факт, что благодаря деятельности УПЧ принимаются меры, направленные на восстановление права на ЭБ. Например, отменено строительство в 2,5 км от г. Невельска нового портового терминала для открытого складирования угля ООО «Горняк-1» и ООО «Горняк-2», что позволило не допустить нарушения прав жителей Невельского района Сахалинской области; заморожено строительство полигона твердых бытовых отходов в Слободском районе Кировской области¹. Но восстановление права на ЭБ осуществляется ситуационно, т. е. в случае поступления заявления. Возможно, что о большем количестве нарушений просто неизвестно. И в связи с этим деятельность УПЧ в этой сфере также можно было бы усовершенствовать, например созданием под его эгидой экологических штабов из числа активных граждан, которые могли бы способствовать как выявлению фактов экологических нарушений, так и проведению мероприятий, направленных на повышение среди граждан уровня экологической культуры, повышение экологических знаний и т. п.

В результате исследования деятельности органов государственной власти федерального уровня в сфере обеспечения права на ЭБ можно сделать следующие выводы:

в Российской Федерации создана и действует сложная структура органов государственной власти (ОГВ), одной из задач которых является обеспечение прав человека и гражданина; необходимость их существования предопределена тем путем развития, который был избран в России более двадцати лет назад и продолжается в настоящее время;

нахождение ОГВ в структуре ГПМО ЭБ на верхнем уровне предопределяет значимость их деятельности и обязывает прогнозировать ее последствия, а также осознавать ответственность за них;

в результате проведенного исследования деятельности федеральных ОГВ как субъектов ОЭБ были выявлены такие ее недостатки, которые оказывают влияние на эффективность действия всего ГПМО ЭБ, являющегося частью государственно-

¹ Москалькова Т.Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5. С.4–9.

правового механизма обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации, а их исправление может быть осуществлено путем совершенствования нормативных правовых актов не в части, касающейся их деятельности в сфере ГПМО ЭБ, а деятельности в целом;

деятельность ОГВ взаимосвязана между собой и взаимозависима таким образом, что от качества деятельности одних органов зависит качество деятельности других, при этом органы законодательной власти в связи с этим играют определяющую роль, потому что от их деятельности зависит деятельность органов исполнительной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях.

§ 2. Региональные органы государственной власти в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности

В субъектах Российской Федерации, как и на федеральном уровне, действие ГПМО ЭБ реализовано посредством двух форм охраны и защиты: внесудебной и судебной.

Внесудебная форма ОЭБ включает в себя органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти (далее – ОИВ и ОЗВ) субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их права на ЭБ.

Для ОИВ и ОЗВ субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты права на ЭБ не является основной функцией. В этой сфере они осуществляют лишь правоохранительную деятельность, т. е. обязаны создать условия для полной реализации права на ЭБ путем принятия законов и организации их исполнения. При этом ЗВ должна определять систему государственных органов, которые будут охранять право на ЭБ, их компетенцию, порядок деятельности, содержание решений и ответственность в случае каких-либо нарушений, а ОИВ должны заниматься исполнением принятых правовых актов¹.

¹ Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в странах Содружества. СПб., 1993. С. 122.

Структура ОИВ и ОЗВ во всех субъектах должна быть одинаковой, для того чтобы они могли надлежащим образом способствовать реализации конституционных прав граждан. К тому же в субъектах (как и на федеральном уровне) осуществляют свою деятельность институты уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по защите прав предпринимателей; комиссии по правам человека; правозащитные организации и т. д.

Судебная форма ОЭБ – это предоставленная возможность предотвращать нарушение права, устранять препятствия по его реализации (охране) либо восстановлению посредством соответствующих форм судопроизводства (защита). Она обеспечивается деятельностью судов субъектов РФ, к которым относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи.

На региональном уровне особое место в ГПМО ЭБ отведено ОГВ субъектов Российской Федерации, деятельность которых имеет свою специфику.

Деятельность ОЗВ регионального уровня в сфере ООС связана с деятельностью органов законодательной власти федерального уровня и основана, прежде всего, на Конституции РФ, в п. «д» ч. 1 ст. 72 которой определено, что природопользование, охрана окружающей среды и ОЭБ, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Развивая указанные положения Конституции РФ, в субъектах принимаются собственные конституции и уставы, в которых либо фиксируются, либо нет нормы, регулирующие данные правоотношения.

Рассматривая о нормотворчество по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, следует отметить, что при установлении противоречия между федеральным законодательством и законом субъекта преимущество отдается федеральному закону (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). При этом ОЗВ субъекта должны помнить о недопустимости ограничения перечня и объема прав и свобод, а также снижении возможностей их охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Такой механизм обеспечивает сохранность единой системы охраны и защиты всех прав граждан на всей территории Российской Федерации.

Правовое регулирование деятельности по предметам совместного ведения осуществляется в соответствии с правовыми актами, принятыми на федеральном уровне, однако субъект РФ вправе принять опережающий правовой акт, который должен привести в соответствие в случае принятия по данному вопросу федерального правового акта. Закрепление вопросов совместного ведения предполагает необходимость разделения полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов в соответствии с Конституцией РФ. Свободно субъект РФ может организовать правовое регулирование в пределах совместного либо исключительного ведения.

Предоставляя региональному законодателю возможность нормотворческой деятельности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, федеральный законодатель должен следить за исполнением правила о том, что на уровне субъекта РФ не может быть ограничен их объем по сравнению с федеральным законодательством или международными правовыми актами. Однако субъект РФ вправе расширить и дополнить его, например, установив дополнительные социальные выплаты лицам, пострадавшим в результате техногенных и антропогенных аварий и катастроф, предусмотрев возможность предоставления каких-либо льгот предприятиям, внедряющим наилучшие экологически чистые технологии, дополнив механизмы, призванные охранять и защищать право на ЭБ, перечнем мероприятий, способных улучшить экологическую обстановку в регионе, и т. д.

Одной из важнейших задач законодателя на настоящий момент является четкое распределение полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере ОЭБ. Необходимо установление объема законодательного регулирования по вопросам совместного ведения, без превышения его пределов и недопущения дублирования норм, и обеспечение возможности для самостоятельного правового регулирования по вопросам исключительного ведения. Важно еще отметить, что содержание федерального законодательства зачастую требует дальнейшей детализации и конкретизации в правовых актах органов исполнительной власти, потому что каждый субъект РФ имеет свои особенности, которые следует учитывать в нормах.

Особое значение имеет сближение и взаимодействие процессов нормотворчества и правоприменения, ведь, несмотря на то, что ОЗВ играет первостепенную роль в исполнении государством его обязанностей, принимая необходимые правовые акты, часто применение нормы становится возможным только после принятия необходимого правового акта ОИВ. Поэтому целесообразно подключение представителей других ветвей власти в процесс формирования правового поля в данной области.

Необходимо отметить, что в числе федеральных законов, регулирующих вопросы ОЭБ, следует назвать Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) «Об экологической экспертизе»¹; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.)³; Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.)⁴, в которых конкретно определяется сфера законодательного регулирования субъектов Федерации.

Иными словами, деятельность федеральных и региональных органов власти при решении вопросов ОЭБ определенным образом связана. При этом связь прослеживается в направлениях, способах деятельности, но различается по полномочиям и масштабам. Например, в соответствии с пп. 2 и 4 ч. 3 ст. 6 Федерального закона «Об экологической экспертизе» федеральный ОИВ в области экологической экспертизы осуществляет контроль за исполнением тех актов, которые принимаются ОГВ субъектов РФ по вопросам переданных полномочий, в случае надобности готовит предложения о том, чтобы изъять какие-либо полномочия. Однако субъекты РФ вправе сами принимать нормативные акты, которые бы регулировали соответствующие отношения. Правда, относительно экологической экспертизы в настоящее время действует только федеральный закон.

¹ Собр. законодательства РФ. 1995. № 48, ст. 4556; 2019. № 31 (ч. 1), ст. 4453.

² Собр. законодательства РФ. 1999. № 14, ст. 1650; 2019. № 30, ст. 4134.

³ Собр. законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147; 2019. № 31, ст. 4442.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2006. № 23, ст. 2381; 2019. № 31, ст. 4453.

Вместе с тем в настоящее время ряд ОГВ субъектов РФ сформировали собственное законодательство в сфере ОЭБ, например: закон Белгородской области «Об участии населения в охране окружающей среды на территории Белгородской области», закон Орловской области «Об охране окружающей среды в Орловской области», областной закон Ростовской области «Об охране окружающей среды в Ростовской области», закон Ставропольского края «О некоторых вопросах охраны окружающей среды на территории Ставропольского края»¹.

В некоторых субъектах вопросам ООС и ОЭБ уделяется особое внимание. Так, устав Алтайского края является единственным из нормативных правовых актов такого уровня субъектов РФ, в котором есть глава «Природа и природные ресурсы Алтайского края», закрепляющая вопросы признания права на БОС, использования и охраны природных ресурсов (земли, недр, атмосферного воздуха, воды, леса, особо охраняемых природных территорий, животного мира), а также государственного надзора и общественного контроля².

В целом исследователи отмечают факт нахождения субъектов РФ на разных этапах развития экологического законодательства, что и понятно ввиду различия их территорий, культуры, истории и т. п., и оно характеризуется их стремлением получить максимальную прибыль от использования ресурсов окружающей среды, но в то же время отличается наличием разнообразных подходов в вопросах реализации правомочий собственников природных ресурсов, неурегулированности федеральным законодательством некоторых вопросов, связанных с защитой окружающей среды (например, отсутствие нормативов образования и ли-

¹ Об участии населения в охране окружающей среды на территории Белгородской области: закон Белгородской области от 19.01.2000 № 87 // Сб. нормативных правовых актов Белгородской области. 1999. № 17; Об охране окружающей среды в Орловской области: закон Орловской области от 12.07.2011 № 1225-ОЗ (в ред. закона Орловской области от 04.04.2012) // Орловская правда. 2011. 16 июля; Об охране окружающей среды в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 11.03.2003 № 316-ЗС // Наше время. 2003. 19 марта; О некоторых вопросах охраны окружающей среды на территории Ставропольского края: закон Ставропольского края от 29.12.2009 № 109-КЗ // Ставропольская правда. 2010. 6 янв.

² Устав (основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 № 3-ЗС // Официальный сайт Алтайского края. URL: http://www.altairegion22.ru/official_docs/one-4.html (дата обращения: 26.08.2019).

митов на размещение для биологических отходов и отходов лечебно-профилактических учреждений, фондов охраны окружающей среды и т. д.)¹. Вместе с тем отсутствие нормативных правовых актов федерального уровня не исключает для регионов возможности принятия собственных решений, на примере которых можно было бы принимать и обобщенные, но уже на уровне Федерации. К сожалению, изложенное свидетельствует о низкой законодательной инициативе регионов, что, в свою очередь, может являться следствием невысокого уровня правовых знаний, умений и навыков.

В результате анализа законодательства об охране окружающей среды регионального уровня выделяются почти те же самые проблемы, что и на федеральном уровне: неясность в определении целей правового регулирования, соотносимая с отсутствием процедуры решения экологических проблем на федеральном уровне², несогласованность, коллизии, несоблюдение правил юридической техники, допущение терминологических ошибок, нахождение его в состоянии постоянного реформирования, порой бессистемного³. При этом в силу особенностей территорий субъектов Российской Федерации их законодательная деятельность должна быть направлена на развитие собственной правовой базы, регулирующей отношения в сфере охраны окружающей среды. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что качественная деятельность ОЗВ на федеральном уровне предопределяет качественность такой же деятельности на региональном уровне, является ее основой, однако не должна ее подменять и, в свою очередь, должна соответствовать определенным критериям. Вместе с тем в федеральном законе, устанавливающем общие принципы организации данных органов, отсутствуют образовательный ценз,

¹ Никишин В.В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 21–24; Эрнст В.В. Проблемные вопросы обеспечения экологической безопасности в субъектах РФ // Аграрное и земельное право. 2015. № 9 (129). С. 60–66.

² Там же. С. 30.

³ Соколова Н.С. Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды: основные проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 65–71.

требования к юридическому стажу¹. В связи с этим предлагается внести в него соответствующие дополнения.

Исполнительная власть в сфере ОЭБ в субъектах РФ представлена министерствами природных ресурсов и экологии субъектов, осуществляющими деятельность в сфере ОЭБ. Как и Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР РФ), они обязаны регулировать вопросы природопользования и готовить доклады о состоянии и об охране окружающей среды. Анализ таких докладов свидетельствует об ухудшении экологической обстановки в субъектах. Так, например, из доклада МПР Калининградской области за 2015 г. следует, что на территории некоторых ее муниципальных образований было зафиксировано увеличение выбросов загрязняющих веществ по сравнению с 2014 г. Такой факт объяснялся тем, что были усилены меры экологического надзора и регионального, и федерального уровня, вследствие чего увеличилось число хозяйствующих субъектов, которые получили разрешение на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Состояние морского побережья было охарактеризовано как аварийное в связи с усилением процессов разрушения берегов, учащением оползней, обвальных процессов на склонах, констатировался факт загрязненности всех рек, протекающих на территории субъекта².

Доклад МПР о состоянии и об охране окружающей среды Свердловской области в 2015 г. свидетельствует о повышении загрязненности атмосферного воздуха в городах области, все реки на территории субъекта характеризуются как загрязненные. Кроме того, отмечено, что Свердловская область является субъектом, в котором зафиксирована повышенная потенциальная радиационная опасность для населения и окружающей среды³.

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 № 184-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 № 340-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2018. № 32 (ч. 2), ст. 5133.

² О состоянии и об охране окружающей среды в Калининградской области в 2015 г.: доклад Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области. URL: <http://minprirody/gov39.ru/docs/> (дата обращения: 26.08.2019).

³ О состоянии и об охране окружающей среды в Свердловской области в 2015 г.: доклад Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области. URL: <http://mprso.midural.ru/article/show/id/1084> (дата обращения: 26.08.2019).

Соответственно, деятельность МПР субъектов РФ пока связана с тем, чтобы констатировать ухудшающуюся с каждым годом экологическую обстановку.

Деятельность органов судебной власти в субъектах РФ представлена, в частности, конституционными (уставными) судами.

Необходимо сразу отметить, что процесс формирования конституционных (уставных) судов после принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не распространился в субъектах РФ, даже там, где предусматривалось их создание, суды до сих пор отсутствуют (в Тюменской и Курганской областях приняты областные законы об уставных судах, но суды не созданы). Эта ситуация присутствует в большинстве субъектов РФ. При наличии права на формирование своей судебной структуры ОЗВ не решаются на это, что в принципе понятно, так как организация его деятельности требует и наличия профессионалов, и материального обеспечения. Однако было бы гораздо удобнее, если бы правосудие, имеющее задачу проверять соответствие принимаемых в субъекте РФ законов и иных актов конституции (уставу) субъекта, давало возможность дополнительной защиты прав и свобод человека и гражданина в этом субъекте.

Однако практика показывает, что даже при наличии созданных конституционных (уставных) судов граждане неактивно пользуются своим правом на судебную защиту в них. Так, в настоящее время уставных судов субъектов РФ всего три (в Калининградской, Свердловской области и в Санкт-Петербурге), конституционных судов 14 (из 22 республик).

Анализ официальных данных уставного суда Калининградской области позволил сделать вывод, что за 13 лет (с 2003 по 2016 г.) никто из граждан не обращался по вопросам о нарушении их прав на ЭБ в связи принятыми в этом субъекте нормативными актами¹. Однако межрегиональной экологической общественной организацией «Зеленый фронт» зафиксировано, что в 2012 г. группа граждан обратилась в Московский районный суд г. Калининграда с иском к хозяйствующим субъектам об устра-

¹ Официальный сайт уставного суда Калининградской области // URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations.htm> (дата обращения: 27.08.2019).

нении нарушения их права на благоприятную окружающую среду, так как в результате деятельности этих хозяйствующих субъектов была значительно загрязнена река, протекающая вблизи жилых домов, в которых эти граждане проживают и терпят такое положение в течение 10 лет. У жителей этих домов обострились заболевания дыхательных путей, сердечно-сосудистые заболевания. К делу были привлечены в качестве третьих лиц ОГВ региона, местного самоуправления, надзорные органы, эта организация. В результате суд вынес определение о прекращении производства по делу вследствие того, что некому было оплатить расходы на проведение судебной экологической экспертизы¹. Но ведь для того, чтобы эти хозяйствующие субъекты начали свою деятельность, им, в соответствии с законодательством, необходимо было получить разрешение на эту деятельность, результаты этой деятельности должны были быть просчитаны в ходе предварительной экологической экспертизы. Сами хозяйствующие субъекты должны были проводить мероприятия, связанные с установлением экологизированных технологий, не допускающих загрязнение. Возникает вопрос: имелись ли основания для указанной деятельности, правомерно ли был принят соответствующий акт ОГВ данного региона?

Исследование данных о деятельности уставного суда Свердловской области в указанной сфере показало, что в этот суд граждане обращались для решения вопросов, связанных с застройкой земельных участков. Обращений, которые были бы направлены на отмену незаконных нормативных правовых актов, нарушающих право граждан на благоприятную окружающую среду, не было². Однако в официальной областной газете Свердловской области указывается на тот факт, что к уполномоченному по правам человека обращались граждане с жалобами на загрязнение хозяйствующими субъектами природы, принятие органами публичной власти решений о разработке полезных ископаемых

¹ Официальный сайт межрегиональной экологической общественной организации «Зеленый фронт». URL: <http://greenfront.su/post/642> (дата обращения: 27.08.2019).

² Официальный сайт уставного суда Свердловской области. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations.htm> (дата обращения: 27.08.2019).

без обсуждения населением и проведения общественной экологической экспертизы¹.

В Санкт-Петербургский уставный суд с 2000 по 2016 г. граждане также не обращались за отменой нормативных правовых актов, принимаемых ОГВ данного субъекта, которые нарушили бы их право на ЭБ. Однако в городе остро стоит проблема, связанная с утилизацией отходов, поскольку в нем мало мест для их хранения (существует много несанкционированных свалок) и их дальнейшей переработки².

Ни в один из конституционных судов республик РФ, таких как Адыгея (с 1998 по 2016 г.), Башкортостан (с 1998 по 2016 г.), Дагестан (с 1992 по 2016 г.), Ингушетия (с 2010 по 2016 г.), Кабардино-Балкария (с 1994 по 2015 г.), Карелия (с 2010 по 2016 г.), Коми (с 2011 по 2016 г.), Марий Эл (с 1999 по 2016 г.), Саха-Якутия (с 1992 по 2016 г.), Северная Осетия – Алания (с 2003 по 2016 г.), Татарстан (с 2001 по 2016 г.), Тыва (с 2004 по 2016 г.)³, граждане не обращались за отменой нормативных правовых актов, которые могли бы нарушить их право на ЭБ.

Изложенное не может свидетельствовать о том, что в данных субъектах РФ благоприятная экологическая обстановка, поскольку деятельность иных государственных органов демонстрирует обратное. Все же такое положение может говорить и о том, что граждане, с одной стороны, даже и не знают о том, что ОГВ их регионов могли принимать нормативные правовые акты в сфере ОЭБ, не соответствующие конституционным (уставным) требованиям и нарушающим их право на ЭБ, а с другой – не умеют это делать в силу правовой неграмотности. В пользу последнего указывает тот факт, что многие исследователи отмечают низкий уровень правовой культуры населения России, правовой нигилизм⁴.

¹ Официальный сайт «Областной газеты» Свердловской области. URL: http://www.oblgazeta.ru/media/newspaperpdf/pages/2016-02-16_og_27_13.pdf (дата обращения: 27.06.2019).

² Официальный сайт межрегиональной экологической общественной организации «Зеленый фронт». URL: <http://greenfront.su/post/1808> (дата обращения: 27.06.2019).

³ См. официальные сайты конституционного суда указанных республик.

⁴ См., например: Стрыгина С.В. Правовая культура современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: экономика, управление. 2007. № 1. С. 69–72; Нефедова М.С. Проблемы развития правовой культуры в условиях формирующегося гражданского общества современной России // Мир науки, культуры, образования. 2010. № 5 (24). С. 213–215.

Анализ деятельности в сфере ОЭБ прокуратур субъектов РФ показал, что наибольшее количество нарушений наблюдается в сфере законодательства об отходах производства и потребления, охране вод и атмосферного воздуха, о лесопользовании, использовании животного мира. В таких субъектах, как Калининградская область¹, Республика Башкортостан², Кабардино-Балкария³, Тыва⁴, с 2011 по 2016 г. нарушения в сфере охраны окружающей среды с каждым годом возрастали.

Так, прокуратурой Калининградской области установлено увеличение количества совершенных правонарушений с 2011 по 2016 г. Только в 2015 г. было выявлено более 3 000 нарушений федерального законодательства в области ООС и природопользования по сравнению с 2011 г. (1 986 нарушений), в первом полугодии 2016 г. – 1 754 нарушения. Статистические данные с 2011 по 2016 г. свидетельствует о том, что часто нарушались требования законодательства об отходах производства и потребления, об охране вод и атмосферного воздуха, о лесопользовании⁵.

Прокуратурой г. Санкт-Петербурга с 2013 г. по июль 2016 г. выявлено 31 076 нарушений закона в сфере ООС и природопользования, 88 незаконных правовых актов⁶.

Прокуратура Республики Башкортостан с 2014 г. по первое полугодие 2016 г. обнаружила 19 642 нарушения в сфере ООС и 446 незаконных правовых актов (их число с каждым годом увеличивалось от 130 до 160)⁷.

¹ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Официальный сайт прокуратуры Калининградской области. URL: <http://www.prokuratura39.ru/> (дата обращения: 29.08.2019).

² Основные результаты деятельности органов прокуратуры Республики Башкортостан // Официальный сайт прокуратуры Республики Башкортостан. URL: <http://bashprok.ru/> (дата обращения: 27.08.2019).

³ Ведомственная статистика // Официальный сайт прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики. URL: http://www.prokuror-kbr.ru/index.php?Page=page_97 (дата обращения: 27.08.2019).

⁴ Правовая статистика // Официальный сайт прокуратуры Республики Тыва. URL: http://www.proctuva.ru/stat_data.php (дата обращения: 27.08.2019).

⁵ Официальный сайт прокуратуры Калининградской области. URL: <http://www.prokuratura39.ru/> (дата обращения: 29.08.2019).

⁶ Официальный сайт прокуратуры г. Санкт-Петербурга. URL: <http://procppb.ru/statistic/data> (дата обращения: 29.08.2019).

⁷ Официальный сайт прокуратуры Республики Башкортостан. URL: <http://bashprok.ru/> (дата обращения: 27.02.2019).

Прокуратурой Республики Дагестан на декабрь 2015 г. выявлено 4 553 нарушения законов, на декабрь 2016 г. – 5 622¹.

Прокуратура Кабардино-Балкарской Республики с 2013 по 2016 г. констатировала увеличение числа нарушений почти в 2 раза².

Только прокуратурой Республики Татарстан констатировано уменьшение нарушений закона в природоохранной сфере в 2016 г. по сравнению с 2012 г. в 23 раза (с 5 765 до 245)³.

Прокуратура Республики Тыва установила следующие нарушения закона в природоохранной сфере в 2013 г. – 524 (наибольшее число нарушений законодательства об отходах производства и потребления – 205 и о лесопользовании – 136), в 2014 г. – 658 (больше всего нарушений законодательства об охране вод и атмосферного воздуха – 284, об отходах производства и потребления – 139 и о лесопользовании – 136), в 2015 г. – 868 (преобладают нарушения законодательства об охране вод и атмосферного воздуха – 209, об отходах производства и потребления – 309, об охране и использовании животного мира – 115, о лесопользовании – 161), в 2016 г. выявлено 353 нарушения законов, однако информация об этих нарушениях не приводится⁴.

Таким образом, и результаты деятельности органов прокуратуры в сфере ОЭБ, с одной стороны, демонстрируют подтверждение фактов нарушения ЭБ, а с другой – ухудшение экологической ситуации в регионах России.

Еще одним представителем государственной власти в субъектах РФ является УПЧ, который также осуществляет деятельность, направленную на обеспечение прав человека и гражданина, отчитываясь о ней каждый год в своих докладах. В них также указываются проблемы в сфере ОЭБ. Например, из доклада Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области за 2015 г. следует, что на территории некоторых ее муниципальных образований было зафиксировано увеличение

¹ Официальный сайт прокуратуры Республики Дагестан. URL: <http://dagproc.ru/index.php?id=478> (дата обращения: 27.08.2019).

² Официальный сайт прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики. URL: http://www.prokuror-kbr.ru/index.php?Page=page_97 (дата обращения: 27.08.2019).

³ Официальный сайт прокуратуры Республики Татарстан. URL: <http://prokrt.ru/main/analitika1/statistika1/> (дата обращения: 27.08.2019).

⁴ Официальный сайт прокуратуры Республики Тыва. URL: http://www.proctuva.ru/stat_data.php (дата обращения: 27.08.2019).

выбросов загрязняющих веществ по сравнению с 2014 г. Такой факт объяснялся тем, что были усилены меры экологического надзора регионального и федерального уровня, вследствие чего увеличилось число хозяйствующих субъектов, которые получили разрешение на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Состояние морского побережья было охарактеризовано как аварийное в связи с усилением процессов разрушения берегов, учащением оползней, обвальных процессов склонов, констатировался факт загрязненности всех рек, протекающих на территории субъекта. В 2006–2016 гг. по вопросам охраны окружающей среды поступило 140 обращений. Для сравнения по жилищным вопросам и вопросам жилищно-коммунального хозяйства в этот же период поступило 3 403 обращения, 2 157 обращений по гражданско-правовым спорам, защите прав потребителей, возмещению морального вреда. Но стоит отметить, что уже в докладе УПЧ за 2018 г. сведений о проблемах в сфере ОЭБ нет¹.

Доклад Министерства природных ресурсов и экологии о состоянии и об охране окружающей среды Свердловской области в 2015 г. свидетельствует о повышении загрязненности атмосферного воздуха в городах области, все реки на территории субъекта характеризуются как загрязненные. Кроме того, отмечено, что Свердловская область является субъектом, в котором зафиксирована повышенная потенциальная радиационная опасность для населения и окружающей среды. Выделены следующие обращения, связанные с нарушением права на благоприятную окружающую среду:

- 1) загрязнение природных объектов хозяйствующими субъектами;
- 2) принятие органами публичной власти решений о разработке полезных ископаемых без обсуждения населением и проведения общественной экологической экспертизы;
- 3) несанкционированное размещение отходов;
- 4) низкое качество питьевой воды;

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за 2016 г. и 2018 г. // Официальный сайт Уполномоченного по права человека в Калининградской области. URL: http://ombudsman39.ru/annual_reports; <http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2019/05/доклад-УПЧ-КО-2018.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

5) вырубка древесной и кустарниковой растительности при застройке территорий поселений. Основными причинами, вызывающими негативную экологическую ситуацию, названо отсутствие желания экономических элит вести диалог с гражданским обществом и неоднородность общественных экологических движений и объединений. В докладе за 2018 г. констатируются проблемы, связанные с загрязнением воды, очистными сооружениями. Так, в 2015 г. был удовлетворен иск прокуратуры Свердловской области к администрации одного из округов о строительстве очистных сооружений, однако спустя три года решение суда не было исполнено. Причина неисполнения – отсутствие денежных средств в бюджете¹.

Исходя из изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Систему субъектов ГПМО ЭБ на региональном уровне можно определить как структурированную совокупность ОГВ РФ, должностных лиц, деятельность которых направлена на предупреждение нарушения права на ЭБ и на его восстановление в случае нарушения.

2. Значимость ОГВ субъектов РФ в ГПМО ЭБ складывается из их деятельности, носящей правоохранный и правозащитный аспекты, целью которой является признание, соблюдение и защита права на ЭБ.

3. Обоснование концепции ГПМО ЭБ и системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в этой части показывает, что для законодательного регулирования этой сферы отношений в субъектах РФ остается пока мало места. В основном эта деятельность сейчас направлена не на то, чтобы осуществлять профилактические мероприятия и препятствовать нарушению данного права, а чтобы фиксировать факты его нарушений. Однако их деятельность в этой сфере постоянно совершенствуется, поэтому можно предположить, что и ситуация с экологическими проблемами со временем начнет меняться в сторону улучшения.

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2016 г. и 2018 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: <http://ombudsman.midural.ru/article/show/id/1012>; <http://mprso.midural.ru/article/show/id/1084>; <https://ombudsman.midural.ru/uploads/library/Doklad%202018.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

§ 3. Органы местного самоуправления в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности

Конституцией Российской Федерации человек, его права и свободы признаны высшей ценностью (ст. 2). Закреплено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность не только ОГВ, но и органов местного самоуправления (ОМС) (ст. 18). Из этого вытекает, что ОМС должны в своей деятельности достичь главной цели: обеспечения прав и свобод человека и гражданина, создания всех условий для их реализации и защиты¹.

Деятельности ОМС придается весьма важное значение, подтверждением чему является Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления»². В.В. Путин в своем выступлении на десятом заседании Совета по развитию местного самоуправления в августе 2017 г. отметил, что ОМС очень близки к людям, их заботам, следовательно, у местной власти должен быть приоритет в установлении диалога и налаживании обратной связи с народом. Лишь непрестанное, неофициальное, неравнодушное общение с жителями позволит ощутить то, что их волнует, и вместе с ними решать актуальные задачи, строить планы на будущее. Необходимость в таких приемах увеличивается из года в год. Появляется все больше инициативных граждан, желающих быть полезными, имеющих конструктивные идеи и предложения, стремящихся к их воплощению. Власти должны иметь такое же стремление услышать и понять людей, а не игнорировать их, занимаясь «бюрократическим футболом»³.

Права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции РФ, а это является гарантией свободы от беззакония

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 31, ст. 4472.

² Собр. законодательства РФ. 2007. № 45, ст. 5462.

³ Путин В.В. Заседание Совета по развитию местного самоуправления (5 августа 2017 г.) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 30.08.2019).

ОГВ и ОМС. Основой этого стало учение о свободе человека как о его естественном состоянии. Свобода заключается в том, чтобы делать все, что не причиняет вред другому человеку, следовательно, она не может быть безграничной, так как очерчена до пределов такого же состояния (свободы) других людей. Основой свободы является равенство возможностей для всех.

Осуществляя свои обязанности, органы и должностные лица ОМС должны соблюдать принципы незыблемости, ненарушаемости и непосредственного действия всех прав и свобод граждан. Эти принципы являются основным ориентиром при принятии указанными лицами нормативных правовых актов. При прямом или косвенном ущемлении прав человека каким-либо правовым актом он подлежит отмене в соответствии с законом.

Принимаемые нормативные правовые акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются, если официально не опубликованы (ст. 15 Конституции РФ). Это касается и актов ОМС. Если в муниципальном образовании (МО) нет средств массовой информации, тогда тексты таких актов вывешиваются в публичных местах на стендах.

Кроме того, необходимо отметить, что Конституцией РФ гарантирована судебная защита прав и свобод (ст. 46). Обжалованы могут быть решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и официальная информация, послужившая основанием для совершения действия или принятия решения, в результате которых были нарушены права и свободы гражданина. Порядок подобного обжалования регламентируется Кодексом административного судопроизводства¹.

Россия провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, поэтому ОМС обязаны способствовать их созданию, заботясь о социальной справедливости, благополучии своих жителей, их защищенности.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 53 (ч.1), ст. 8488.

Соответственно, более 21 тыс. единиц МО в России¹ с их индивидуальными территориальными, историческими, культурными, социальными, экономическими и другими особенностями должны создать такие условия.

Обеспечение достойной жизни непосредственно связано с правом на благоприятные условия жизни в окружающей среде, закрепленным Стокгольмской декларацией 1972 г., или правом на БОС, провозглашенным в ст. 42 Конституции РФ. Одной из составляющих, обеспечивающих реализацию права на БОС, является создание условий для охраны и защиты окружающей среды, ОЭБ. В ст. 1 ФЗ № 7 так и указано, что ОМС совместно с ОГВ РФ и ОГВ субъектов РФ осуществляют деятельность, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Организация деятельности МО в сфере ОЭБ должна строиться на основе соответствующих принципов, закрепленных в ст. 3 ФЗ № 7. Вместе с тем с учетом данных принципов ОМС вправе установить и такие, которые могут быть основой для конкретного МО, например: открытость и доступность для жителей экологической информации; приоритет обеспечения здоровья населения при принятии политических и экономических решений; обеспечение широкого участия различных субъектов МО в подготовке, обсуждении и реализации решений в сфере ООС и т. п.²

В соответствии со ст. 14 ФЗ № 131 к вопросам местного значения городского и сельского поселений отнесены:

- 1) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- 2) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населе-

¹ По состоянию на 1 января 2019 г. в Российской Федерации насчитывалось 21 501 муниципальное образование. См.: База данных показателей муниципальных образований // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 30.08 2019).

² Кондаурова В.А. Муниципальная экологическая политика: цели, задачи, механизмы реализации // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2018. № 1. С. 36–39.

ния, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

3) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

4) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

5) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

6) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

7) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

8) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

9) осуществление муниципального лесного контроля.

К вопросам местного значения муниципального района, помимо прочего, причислена организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды. Соответственно, в зависимости от вида МО законодательством установлен и круг вопросов, которые им необходимо решать. Чем больше территория МО, тем больше вопросов местного значения, направленных на обеспечение ООС. Решая их, МО должны организовывать планирование мероприятий по различным направлениям данной деятельности с учетом своих индивидуальных особенностей, контролировать их выполнение, выявлять причины

невозможности или срыва их исполнения, проводить первоочередные мероприятия, по своему характеру способствующие предотвращению негативной хозяйственной деятельности, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций и т. д.

Кроме того, МО обязаны не только содействовать созданию на своих территориях предприятий различных форм собственности, но и не допускать возможность осуществления ими хозяйственной деятельности, способной причинять вред окружающей среде и людям. При этом необходимо поддерживать тех субъектов хозяйственной деятельности, которые готовы и способны заниматься ею с использованием экологически чистых технологий, оказывать содействие в воспроизводстве природных ресурсов, создании на территории МО зеленых зон, парков отдыха и т. д., используя в этих целях налоговые льготы и предоставляя иные льготы и преимущества (например, льготные кредиты, беспроцентные ссуды, краткосрочные займы и т. д.).

С другой стороны, МО должны поощрять и поддерживать не запрещенную законом общественную и частную деятельность, направленную на ООС, помогать ее развитию, в частности путем налаживания диалога с наиболее активными ее представителями, способными организовать работу по привлечению населения для решения различных экологических проблем (например, в сборе и утилизации отходов производства и потребления, очищении водных объектов, высаживании растительности и т. д.).

Необходимо отметить, что существенную роль в системе муниципальных гарантий ОЭБ играют общественные правозащитные объединения, в том числе местного значения. К сожалению, следует указать, что избыточная политизация их деятельности повлекла за собой ее направленность не на решение конкретных проблем в своих МО, а на решение общегосударственных либо международно-правовых проблем. И отчасти этому способствовали ОМС, которые не оказали им должного содействия и не стали взаимодействовать с организациями, которые могут помочь в ОЭБ.

В настоящее время это имеет принципиальное значение, потому что выход экологических проблем за пределы государства, их глобальность свидетельствуют о необходимости привлечения к делу активной гражданской общественности и недопустимости

возведения государственных средств в ранг абсолютных. Самым оптимальным в этом случае следует признать соединение государственных, региональных, муниципальных и общественных начал в ООС. Тем более, что в Конституции РФ указано право населения муниципального образования защищать себя всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45).

Достижение человеком полной свободы невозможно, пока он сам либо с помощью созданных объединений и общественных формирований не получит возможность для влияния на обеспечение права на ЭБ.

Однако пока еще практическая деятельность не способна в полной мере реализовать теоретические установки об ОМС как об одном из уровней власти, где население принимает участие в решении вопросов местного значения. Необходимо принятие таких мер, которые были бы направлены на взаимодействие между муниципальной властью и населением, их тесное сотрудничество.

Не вызывает сомнения перспектива развития взаимодействия ОМС и граждан в сфере ОЭБ за счет использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей. Правовое регулирование этой сферы отношений основано: на Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, закрепляющем право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления не только в устной форме, но и через сеть Интернет; Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»², обеспечивающем доступ пользователей к информации о деятельности ОМС, провозглашающем принципы открытости, доступности и достоверности информации о деятельности ОМС, указывающем, что доступ к информации об их деятельности может обеспечиваться путем размещения ОМС сведений об этом в сети Интернет; Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2019 г.) «Об организации предоставления государственных и му-

¹ Собр. законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53 (ч. 1), ст. 8454.

² Собр. законодательства РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2018. № 1 (ч. 1), ст. 7.

ниципальных услуг»¹, предусматривающем возможность оказания услуг в электронной форме в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ.

Такое взаимодействие может стать очень продуктивным, поскольку граждане, проживающие на конкретных территориях, могли бы способствовать в решении ОМС вопросов местного значения, таких как благоустройство территории поселения, помогая в определении мест озеленения, создании парков и зон отдыха, информируя о местах несанкционированных свалок, и т. п.

Одной из главных задач ОМС в сфере ОЭБ должно стать обеспечение комплексного решения экологических проблем и достижения тем самым ЭБ в регионах посредством взаимосогласованных действий ОГВ субъектов РФ и ОМС. Большинство вопросов, например, таких как сбор, транспортировка, хранение и утилизация отходов производства и потребления, регулирование, предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, должны решаться на уровне ОГВ субъектов Российской Федерации и ОМС.

В связи с изложенным деятельность ОМС может быть направлена на разработку и принятие различных муниципальных программ. Например, «Программа обеспечения экологической безопасности населения» должна носить долгосрочный характер и отражать весь спектр экологической политики муниципалитета, включая определение экологических угроз и опасностей как местного, так и регионального уровня, постановку четких целей и задач, направленных на ОЭБ, а также способов их решения, перечень субъектов, которые могут быть привлечены для реализации программы, различные формы помощи, в том числе консультативно-правовую, содействие населения и др.

Решая проблемы в сфере ОЭБ можно организовать одновременное решение иных проблем. Так, например, в целях обеспечения дополнительной социальной поддержки безработных граждан, сохранения мотивации к труду у лиц, имеющих длительный перерыв в работе или не имеющих опыта работы и испытывающих затруднение с трудоустройством, повышения уровня экологической культуры, осуществления экологического про-

¹ Собр. законодательства РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4264.

свещения во исполнение ст. 74 ФЗ № 7, Закона Российской Федерации от 19 апреля 1996 г. (в ред. от 11 декабря 2018 г.) «О занятости населения в Российской Федерации»¹, постановления Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 875 (в ред. от 4 августа 2015 г.) «Об утверждении Положения об организации общественных работ»² можно на уровне конкретных МО принимать акты соответствующих органов власти, касающиеся организации оплачиваемых общественных работ, направленных на решение задач в сфере ОЭБ, а именно:

- 1) озеленение и благоустройство территорий, развитие лесопаркового хозяйства, зон отдыха и туризма;
- 2) проведение сельскохозяйственных мелиоративных (ирригационных) работ, работ в лесном хозяйстве;
- 3) заготовка, переработка и хранение сельскохозяйственной продукции;
- 4) восстановление заповедных зон;
- 5) обслуживание санаторно-курортных зон;
- 6) организация сбора и переработки вторичного сырья и отходов;
- 7) другие направления трудовой деятельности.

Таким образом можно организовать еще большее взаимодействие с гражданами, проживающими на территории соответствующих МО.

Одним из критериев оценки достигнутого в России уровня развития местного самоуправления является степень реализации в МО любым человеком своих прав, которая определяется полнотой прав и свобод человека и гражданина и их реальностью, а также степенью гарантированности, т. е. фактической возможности участвовать в решении вопросов местного значения.

В течение долгого времени федеральная власть уделяла мало внимания проблемам местного самоуправления. В итоге это отразилось на уровне жизни населения МО. Одним из последствий данной ситуации является невысокое качество нормативных правовых актов, принятых ОМС. Федеральный закон № 131 и соответствующие акты субъектов РФ, к сожалению, имеют не-

¹ Собр. законодательства РФ. 1996. № 17, ст. 1915; 2013. № 27, ст. 3477; 2018. № 51, ст. 7858.

² Собр. законодательства РФ. 1997. № 29, ст. 3533; 2015. № 33, ст. 4824.

большую степень согласованности как с реальным положением дел в МО, так и друг с другом. Причиной этого можно назвать нечеткость в разграничении полномочий с ОГВ субъектов РФ, а также неопределенность: за что именно должны отвечать ОГВ, а за что – ОМС. Одни пересекаются с задачами, которые выполняются федеральными и региональными ОГВ, другие требуют огромной финансовой поддержки и могут быть реализованы лишь при содействии субъектов РФ, а иногда и поддержке федерального центра. Отсюда непонятным становится, чем регулируется (федеральными, региональными или местными нормами), в частности, размещение на территории МО опасных объектов, могущих причинить вред и гражданам, и окружающей среде (например, практически в центре г. Новороссийска Краснодарского края расположено имущество ООО «Новороссийский мазутный терминал», которое оказывает услуги по приему нефтепродуктов из железнодорожных цистерн, накоплению в резервуарах и дальнейшей отгрузке их на морские суда¹).

С учетом изложенного объективная оценка нынешнего нашего развития заключается в том, что пока мы находимся лишь в начале формирования единой целостной системы охраны, защиты и гарантирования прав и свобод на уровне конкретных МО. Поэтому проблема охраны и защиты как всех прав и свобод человека и гражданина, так и отдельно взятых, таких как право на БОС, на ЭБ), на муниципальном уровне должна рассматриваться с учетом единства общих закономерностей и состояния экономических и политических преобразований, которые происходят во всем нашем обществе. Наиболее широко это должно быть представлено в уставах МО, обеспечивающих реальность не только провозглашения, но и осуществления различных прав и свобод. ОЭБ в различных МО осуществляется разными способами. Так, в ст. 43 Устава города Тюмени закреплено 24 полномочия администрации города в сфере использования земель, иных природных ресурсов, ООС, в числе которых, к примеру, информирование федеральных органов исполнительной власти в области экологической экспертизы о намечаемой хозяйственной и иной деятель-

¹ Услуги ООО «Новороссийский мазутный терминал» // Официальный сайт ООО «Новороссийский мазутный терминал». URL: <http://nmt-nvr.ru/Business/Services> (дата обращения: 03.09.2019).

ности на территории города Тюмени (п. 22)¹. В п. 9 ст. 44 Устава г. Краснодара указаны полномочия администрации города, которые касаются разработки порядка использования и охраны земель особо охраняемых территорий местного значения МО в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края². Это говорит о том, что охрана и защита прав на БОС и ЭБ происходит во взаимодействии с государственными органами, учреждениями и предприятиями, расположенными на территории МО. Так реализуется принцип взаимодействия ОГВ и ОМС в ГПМО ЭБ. Его актуальность определяется уже тем, что достижение главной цели – жизни в условиях благоприятной окружающей среды – возможно только при условии взаимодействия и сотрудничества всего общества при координирующей роли государства. Что же касается форм и содержания взаимодействия, то они могут отличаться только в зависимости от особенностей субъектов РФ и МО. В одних случаях, когда, например, создание гарантий реализации права на ЭБ связано с материальными затратами прежде всего государственного (федерального или субъекта РФ) бюджета, деятельность ОМС будет носить вспомогательный характер. Примером является финансирование государством деятельности на особо охраняемых территориях федерального значения, находящихся в пределах МО. В других случаях речь может идти о конкретной защите населения в результате негативных последствий хозяйственной деятельности местного уровня.

Таким образом, организация деятельности ОМС, направленной на обеспечение гарантирования права на БОС на местном уровне, способствует формированию гарантий реализации права на БОС на федеральном уровне. Поэтому выделение особого вида гарантий прав и свобод – муниципальных – является абсолютно

¹ Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени) от 16 марта 2005 г. № 162 (в ред. от 28.03.2019) // Официальный сайт г. Тюмени. URL: <http://www.tyumen-city.ru/gorodtyumeny/ustavgoroda> (дата обращения: 03.09.2019).

² Устав муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11 (в ред. от 23.05.2019) // Официальный сайт г. Краснодара. URL: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar> (дата обращения: 03.09.2019).

резонным¹. По своей сущности они совпадают с государственными гарантиями, так как являют собой систему обеспечительных условий, направленных на создание возможности реализации прав и свобод человека и гражданина. При этом они действуют в рамках МО, и их основная задача – исполнение обязательств ОМС.

В целом качество деятельности ОМС в сфере ОЭБ пока требует усиленного внимания и необходимости повышения профессионализма должностных лиц МО. Эта проблема, к сожалению, решается небыстро. Пока же привлекают к себе нерешенные вопросы с системой налогообложения (ее действие выстроено таким образом, что ОМС вначале отдают деньги, а потом просят их на собственные нужды), отходами производства и потребления, порядком предоставления земельных участков². Для их решения, помимо правового обеспечения, необходима организация различных мероприятий. В связи с этим представляет интерес опыт Саратовской области, где для решения проблем в сфере ООС создан дизайн-проект «Благоустройство дворовых территорий и общественных пространств», Ростовской области, где был создан проект «Донское благоустройство», Республики Удмуртии, где привлечение к проблемам благоустройства МО осуществлялось в ходе проведения различных праздников³. В таком подходе отражается взаимосвязь между ОМС и общественностью, направленная на ОЭБ в МО.

Таким образом, для осуществления надлежащего ОЭБ необходимо, во-первых, более детальное раскрытие полномочий ОМС в отраслевом законодательстве, во-вторых, проведение мероприятий, направленных на повышение квалификации, переподготовку должностных лиц ОМС, в-третьих, проведение работы,

¹ Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1996. С. 169.

² См., например: Тюльпанов Ф.М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2 (3). С. 170–173; Дицевич Я.Б. Прокурорский надзор за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 35–53.

³ Заседание совета по развитию местного самоуправления (5 авг. 2017 г.) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 04.09.2019).

направленной на повышение инициативности должностных лиц ОМС в решении вопросов в сфере ООС, в-четвертых, усиление взаимодействия с общественными организациями, гражданами, информационными сетями. В связи с этим государство должно конкретно и понятно описать как свои, так и обязанности ОГВ субъектов РФ и ОМС, четкий порядок их исполнения, иное же может привести к произволу в деятельности государственных органов и должностных лиц и, как следствие, нарушению равенства прав граждан перед законом¹.

Право на БОС станет реальным правом только тогда, когда государство, возлагая на себя необходимость его обеспечения, создаст необходимые для этого условия, и будет привлекать не только государственные органы, но и общественность.

§ 4. Органы внутренних дел в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности

В обеспечении экологической безопасности, помимо органов государственной власти и местного самоуправления, участвуют ОВД (полиция), которые входят в единую централизованную систему Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), осуществляющую функции, направленные на реализацию государственной политики и правовое регулирование в сфере внутренних дел². В состав ОВД входит широкий перечень организаций и подразделений, созданных для выполнения возложенных на них задач.

Принято считать, что основным предназначением МВД России является поддержание правопорядка и борьба с преступностью, а внутренние дела включают в себя мероприятия, направленные на защиту общества и каждого человека от угроз, которые создают преступные и иные противоправные посягательства,

¹ По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»: постановление Конституционного Суда РФ от 8 окт. 1997 г. № 13-П // Собр. законодательства РФ. 1997. № 42, ст. 4901.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации): указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 29 авг. 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 10, ст. 1334; 2013. № 35, ст. 4502.

охватывающие сферы обеспечения различных видов безопасности (в том числе экологической). Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, и иных лиц¹.

МВД России возглавляет систему ОВД. Основными задачами МВД России являются: обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка и собственности; обеспечение общественной безопасности.

В своей деятельности МВД России руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, заключаемыми Российской Федерацией с другими странами, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами, издаваемыми Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также Положением о МВД России, осуществляя свою деятельность непосредственно и (или) через ОВД и органы управления внутренними войсками.

В систему ОВД включены различные подразделения, выполняющие свои задачи на четырех уровнях: окружном, межрегиональном, региональном и районном.

К основным задачам ОВД в сфере обеспечения экологической безопасности следует отнести:

защиту жизни, здоровья, права граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства на экологическую безопасность, противодействие экологическим преступлениям;

оказание помощи каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств, совершенных в экологической сфере;

оказание содействия федеральным органам государственной власти, ОГВ субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от

¹ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900; 2019. № 29 (ч. I), ст. 3849.

форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в обеспечении экологической безопасности.

Для достижения цели реализации государственной политики, направленной на ОЭБ, МВД России вправе издавать приказы, положения, наставления, инструкции, правила, уставы и т. п., обязательные для исполнения в системе.

Органы внутренних дел реализуют свою компетенцию по обеспечению права на ЭБ в следующих основных направлениях или видах деятельности: *административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной.*

Административная деятельность – это самая объемная часть деятельности ОВД, которая осуществляется с помощью различных административно-правовых методов и средств. Она регулируется нормами административного законодательства и влечет за собой участие ОВД в административно-правовых отношениях с различными субъектами, в том числе и с гражданами по поводу реализации и обеспечения их права на ЭБ.

Административная деятельность (АД) направлена на создание такого рода условий, которые способствовали бы обеспечению права на ЭБ, его защиту от противоправных посягательств других лиц и источников повышенной опасности, а также проведению предупредительных мероприятий. Она включает в себя производство по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, профилактику административных правонарушений. Важность этой деятельности определяется связью с общественностью, населением, и качественно организованная она способствует предупреждению нарушения права на ЭБ. К обязанностям сотрудников органов внутренних дел при осуществлении указанной деятельности относятся:

принятие и регистрация заявлений об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществление проверки этих заявлений и принятие по ним соответствующих мер;

незамедлительное прибытие на место совершения административного правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, пресечение противоправных деяний;

выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, оказание информационно-правового содействия в устранении этих причин и условий; участие в пропаганде эколого-правовых знаний;

в случае обнаружения административных правонарушений в указанной сфере принятие мер для фиксации их следов, установления субъекта (субъектов) их совершения и последующего направления материалов с целью вынесения по ним соответствующих решений.

Административная деятельность носит государственно-властный характер, отраженный в исполнительно-распорядительной функции, выражающейся в повседневном исполнении требований Конституции и законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации и возможности предъявления должностными лицами ОВД обязательных к исполнению требований, а также применению мер административного воздействия за их неисполнение.

В настоящее время в Кодексе об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ) предусмотрено два состава правонарушений в сфере ООС, по которым решения принимают сотрудники ОВД: выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22) и эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.23).

В целом АД может быть охарактеризована как направленная на создание благоприятных условий для обеспечения права на ЭБ. Так, охраняя общественный порядок на улицах, площадях, транспортных магистралях, в парках, местах проведения крупных культурных мероприятий, зонах массового отдыха людей, ОВД создают необходимые условия для нормальной жизнедеятельности граждан, способствуют реализации ими права на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность. Эта цель достигается путем предупреждения правонарушений, устранения препятствий, способных помешать реализации данных прав.

Кроме того, ОВД обеспечивают порядок и безопасность в чрезвычайных ситуациях: во время стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, эпидемий. В таких условиях права человека на жизнь, здоровье, безопасность подвергаются прямой угрозе и нуждаются в принятии ОВД мер соответствующей охраны и защиты. Еще больше увеличивается значение их деятельности в условиях военного положения. Так, в Федеральном конституционном законе «О военном положении» закреплено, что в случае его введения на какой-либо территории федеральные органы исполнительной власти обеспечивают охрану объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды (ст. 14)¹.

Оперативно-розыскная деятельность (ОРД) также является важным направлением деятельности ОВД по обеспечению права на ЭБ. Эта деятельность осуществляется гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов в соответствии с Федеральным законом РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.)², в пределах их полномочий в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств.

При осуществлении этой деятельности к задачам ОВД относятся: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие экологических преступлений, предусмотренных главой 26 Уголовного кодекса Российской Федерации³, выявление и установление лиц, которые их подготавливали, совершали, их розыск, добывание информации о событиях и действиях, которые могут создать угрозу экологической безопасности гражданам, обществу, государству. Обязанности сотрудников органов внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности заключаются в следующем:

¹ О военном положении: федер. конституц. закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2017 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 375; 2017. № 27, ст. 3924.

² СЗ РФ. 1995. № 33, ст. 3349; 2019. № 31, ст. 4470.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2019 № 31, ст. 4467.

прибывать незамедлительно на место совершения экологического преступления;

осуществлять действия, направленные на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие экологических преступлений;

осуществлять розыск лиц, совершивших экологические преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда;

выявлять причины экологических преступлений;

участвовать в профилактике экологических преступлений, пропаганде эколого-правовых знаний.

Так, на территории Дальневосточного федерального округа сотрудники оперативных подразделений полиции активно применяют системы дистанционного мониторинга использования лесов в Российской Федерации, позволяющие осуществлять профилактику незаконных рубок, контроль за соответствием рубок леса действующим нормативам, состоянием лесных земель, подвергшихся воздействию в процессе использования лесов. Дистанционный мониторинг состояния лесного фонда позволяет сдерживать рост незаконных рубок лесных насаждений и пожаров в регионах¹.

Лицо, считающее, что действия (или бездействие) сотрудников оперативных подразделений полиции, привели к нарушению его права на ЭБ, может обжаловать их в вышестоящий орган, осуществляющий ОРД, прокуратуру либо в суд.

При нарушении права на ЭБ вышестоящий орган, прокурор или судья в соответствии с законодательством Российской Федерации обязаны принять меры по их восстановлению, а также возмещению причиненного ущерба.

Руководители оперативных подразделений несут персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Уголовно-процессуальная деятельность (УПД) ОВД также занимает важное место в сфере обеспечения права на ЭБ. Это положение подтверждают статистические данные. Так, в 2009 г. было зарегистрировано 46,61 тыс. экологических преступлений.

¹ Васильева М.А., Степанюгин К.В., Богданов А.В. Использование систем дистанционного мониторинга в расследовании экологических преступлений // Российский следователь. 2015. № 22. С. 14–17.

К 2016 г. их стало наполовину меньше (с января по декабрь зарегистрировано 23 688 преступлений, из них раскрыто 11 910 преступлений), с января по декабрь 2017 г. было зарегистрировано 24 379 преступлений, из них раскрыто 12 013, с января по декабрь 2018 г. зарегистрировано 23 899 тыс. экологических преступлений, из них раскрыто 11 931¹.

Уголовно процессуальная деятельность полиции реализуется в двух формах – предварительного следствия и дознания по делам об экологических преступлениях. Она отличается тем, что возникает в случае совершения такого преступления и сопряжена со сбором доказательств, основанных на законе и достаточных для того, чтобы привлечь к уголовной ответственности виновное лицо. УПД создает предпосылки для дальнейшего осуществления правосудия и обеспечивает реальную защиту права на ЭБ лица, которому был причинен вред в результате экологического преступления. Экологические преступления – это деяния, влекущие за собой тяжкие последствия, поэтому целями УПД являются:

1) обеспечение защиты прав граждан, вовлеченных в сферу уголовного процесса;

2) качественное ведение уголовного дела, объективное, полное исследование обстоятельств дела, обеспечение законности на всех стадиях уголовного процесса, принятие мер к обеспечению возмещения вреда, причиненного потерпевшему.

Своевременность и профессиональный уровень проведения предварительного следствия и дознания в значительной степени способствуют обеспечению права на ЭБ. Основными обязанностями лиц, осуществляющих предварительное следствие, являются:

а) быстрое и полное раскрытие экологических преступлений, установление виновных;

б) всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств дела;

в) обнаружение и процессуальное закрепление доказательств для возможности их использования в судебном процессе;

¹ Состояние преступности за январь 2009 – декабрь 2016 г. // Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.пф/upload/site1/documeNt_News/009/338/947/sb_1612.pdf; <https://мвд.пф/reports/item/16053092> (дата обращения: 06.09.2019).

г) обеспечение законности и обоснованности привлечения лица (лиц) в качестве обвиняемого(ых);

д) обеспечение участия обвиняемого(ых) и других участников процесса в производстве по уголовному делу;

е) установление наличия или отсутствия ущерба, причиненного экологическим преступлением, его размера, принятие мер к его возмещению;

ж) выявление причин и условий, способствующих совершению экологических преступлений, и принятие мер, направленных на их устранение.

Основными обязанностями лиц, осуществляющих дознание в этой сфере, являются рассмотрение и разрешение заявлений и сообщений об экологических преступлениях, дознание, оказание в случае необходимости помощи следователю в проведении некоторых следственных действий.

Для того чтобы указанные задачи были решены, необходимо строго соблюдать нормативные правовые акты в деятельности органов предварительного следствия и дознания.

Для решения задач, направленных на ОЭБ, деятельность ОВД разделяется на ряд функций, количество и характер которых зависят от субъективных факторов, т. е. от тех целей и задач, которые государство ставит перед ОВД в этой сфере, а содержание – от специфики деятельности субъекта. При этом содержание (структура) многих функций при любых обстоятельствах остается неизменной. В связи с этим функции деятельности ОВД подразделяют на *общие, специальные (основные) и обеспечивающие*.

Необходимо отметить, что эти функции применимы как в целом к деятельности ОВД, направленной на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, так и к деятельности, направленной на ОЭБ.

К *общим* функциям относятся прогнозирование и планирование, организация, регулирование, учет, контроль.

Функция прогнозирования и планирования. Прогнозированием является научное предвидение изменений в развитии процессов, явлений, происходящих в экологической сфере, на основе полученных данных и их анализа, а также достижений науки. Прогнозирование в целях ОЭБ состоит в определении направлений и характера развития тех или иных процессов, оказывающих влияние

на достижение этой цели, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

Функция организации включает в себя формирование управляющей и управляемой систем деятельности ОВД в сфере ОЭБ, достижение их упорядоченности через создание соответствующей структуры и регулирование происходящих в ней процессов. Организовать – значит учредить, реорганизовать, упразднить службы, органы, подразделения, группы и другие субъекты, осуществляющие деятельность ОВД, направленную на ОЭБ, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и расстановку кадров и т. д.

Организация тесно связана с *функцией регулирования*, предназначенной сохранить упорядоченность, необходимую для эффективного осуществления субъектами деятельности ОВД в сфере ОЭБ. Посредством регулирования происходит руководство деятельностью служб, подразделений ОВД, осуществляющих административную, уголовно-процессуальную и ОРД по ОЭБ. Регулирование способствует целенаправленному осуществлению этой деятельности в соответствии с заданной программой.

Функция учета представляет собой сбор, передачу, хранение и переработку данных, т. е. количественное измерение, регистрацию и группировку сведений о функционировании субъектов деятельности в означенной сфере, выполнении ими возложенных задач, наличии и расходе ресурсов, состоянии технических средств, а также о состоянии объекта, на который воздействует деятельность.

Учет является предпосылкой контроля, который направлен на установление соответствия или несоответствия реального состояния объекта деятельности заданной программе. *Контроль* предоставляет возможность выявить, насколько сделанное в сфере ОЭБ соответствует установленным целям и задачам.

Специальные (основные) функции деятельности ОВД в сфере ОЭБ отображены в ней с учетом целей и задач, воплощенных в АД, ОРД, УПД, и направлены на поддержание условий и порядка, благоприятных для реализации гражданами и другими субъектами права на ЭБ, разрешения различных проблем, возникающих в жизни, как при правомерном поведении, так и при совершении экологических правонарушений.

Содержание деятельности ОВД в связи с этим составляют специальные (основные) функции:

защитная (ОЭБ граждан, общества и государства);

предупредительная (предупреждение экологических преступлений и правонарушений);

профилактическая (выявление причин и условий, способствующих совершению экологических преступлений и правонарушений, принятие мер к их устранению; осуществление индивидуальной профилактической работы с правонарушителями в сфере природопользования, участие в эколого-правовом воспитании граждан). Необходимо отметить, что профилактика правонарушений и преступлений играет очень важную роль в деятельности ОВД. 23 июня 2016 г. был принят Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором под профилактикой правонарушений понимается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения¹. Одним из основных направлений профилактики правонарушений является ОЭБ, охрана окружающей среды.

Деятельность ОВД в этой сфере регулирует приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», в котором установлены обязанности сотрудников ОВД по предупреждению преступлений². К сожалению, в данном приказе не отражены обязанности ОВД:

обязанность, направленная на профилактику экологических преступлений;

социальная (помощь населению, выражающаяся в принятии мер по оказанию первой помощи лицам, пострадавшим от экологических правонарушений и преступлений, находящимся в беспомощном состоянии; по ликвидации последствий аварий, пожа-

¹ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I), ст. 3851.

² URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.01.2020).

ров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, спасению людей и оказанию им помощи);

контрольная (осуществление контроля в пределах своей компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов компетентных ОГВ по вопросам охраны окружающей среды и природопользования).

Обеспечивающие функции. К ним относятся функции кадрового, финансового, материально-технического и иного обеспечения деятельности ОВД, способствующие выполнению возложенных на них задач в сфере обеспечения экологической безопасности.

Все указанные функции находятся во взаимной связи и зависимости. В совокупности они представляют собой объем и содержание деятельности ОВД, направленной как на обеспечение экологической безопасности, так и иных прав. Нужно отметить, что все виды деятельности ОВД связаны с внешней по отношению к ОВД стороной. Например, АД является самым обширным и объемным направлением в работе ОВД, поэтому основная часть сотрудников осуществляет административные функции. При этом ее субъектами являются специальные службы, такие как патрульно-постовая служба, государственная инспекция безопасности дорожного движения, дежурные части и др., их подразделения, группы. Административная деятельность ОВД регулируется нормами административного права. В процессе ее осуществления сотрудники становятся участниками административно-правовых отношений с гражданами, которые не подчинены им в служебном отношении.

Роль ОВД в ОЭБ раскрывается в различных формах и методах, связанных с осуществлением данных им полномочий. Эти формы и методы избираются с учетом содержания конкретной деятельности. Верное установление форм и методов деятельности ОВД способствует решению поставленных целей и задач, а неверное – тормозит работу или сводит ее плодотворность к минимуму. Поэтому правильное определение форм и методов реализации ОВД своих полномочий в сфере ОЭБ имеет большое значение.

В настоящее время выработан четкий подход к определению форм управленческой деятельности, представляющих собой

внешнее организационно-правовое выражение конкретных действий, направленных на практическое осуществление поставленных задач¹. В соответствии с этим любая из форм деятельности ОВД по ОЭБ представляет собой совокупность конкретных действий их сотрудников, направленных на формирование достаточных условий для использования личностью своего права на ЭБ, устранение отрицательных факторов, затрудняющих его реализацию, а также обеспечение условий для осуществления прав и свобод граждан, привлеченных к ответственности за совершение экологических правонарушений и преступлений.

Деятельность ОВД реализуется в предоставленных им полномочиях. Именно государственно-властные полномочия определяют содержание форм деятельности, хотя не исключается использование и неправовых средств, не причиняющих вреда. Каждая такая форма отображается во всей деятельности ОВД, и поэтому соотношение между деятельностью по ОЭБ и отдельной ее формой проявляется как соотношение между общим и частным. Деятельность ОВД по ОЭБ должна осуществляться в общем ходе исполнения и других задач, но не растворяться в их массе, а выделяться для возможности надлежащего ее решения. Она должна выступать в качестве производной от основной задачи – обеспечения прав и свобод человека и гражданина, естественно, в комплексе с обеспечением интересов общества и государства. Соответственно, формы и методы деятельности ОВД по ОЭБ, с одной стороны, отображают формы и методы их деятельности по обеспечению всех иных прав и свобод, а с другой – проявляются в ней.

Главным условием верного выбора формы деятельности ОВД в указанной сфере является их согласованность с ее содержанием. Определяя формы деятельности ОВД нужно помнить, что каждое из подразделений, входящих в систему МВД России, имеет свои особенные задачи, а значит, и формы их решения. При такой сложной структуре очень сложно проанализировать всю совокупность форм, которые применяются и во всей системе,

¹ Гончаров И.В., Барбин В.В., Киричѣк Е.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учеб. / под ред. И.В. Гончарова. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 120–121.

и в составляющих ее элементах. Это еще связано с риском упущения какой-либо из форм. Поэтому следует обозначить такие формы деятельности ОВД в ОЭБ, которые могли бы отразить суть всех действий данной системы и охватывали практику и целого и отдельно взятых элементов. К таким формам относятся правоприменительная, организационная, воспитательная и правоохранительная.

Правоприменительная форма деятельности ОВД направлена на создание, изменение или отмену правовых норм, в частности в сфере ОЭБ. Эта деятельность носит детализированный, конкретный характер, поскольку ОВД постоянно работают в сфере правоприменения и в случае выявления пробелов, коллизий или дефектов в нормативных правовых актах, принятых в целях обеспечения права на ЭБ и регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, могут направить соответствующее обращение для восполнения пробелов, разрешения коллизий и устранения дефектов, а также возможности решения проблем, связанных с правовым регулированием собственной деятельности в этой сфере. К сожалению, в настоящее время эта форма деятельности в данной сфере не реализуется. Но в любом случае такая форма способна отображать целенаправленное воздействие ОВД на поведение субъектов в сфере ОЭБ и создание благоприятной обстановки для реализации права на ЭБ.

Организационная форма деятельности характеризуется созданием условий, необходимых для выполнения возложенных на ОВД функций. Это подбор кадров, способных воплощать функции, направленные на ОЭБ, обучение сотрудников действиям, направленным на ее обеспечение, внедрение в практику положительного опыта охраны и защиты окружающей среды зарубежных стран и субъектов Российской Федерации, научно-технических достижений в этой сфере. Это необходимо для того, чтобы сотрудник полиции понимал всю важность своей деятельности в этой сфере, поскольку от ее эффективности зависит не только возможность реализации права, но и возможность существования окружающей среды.

Действия, составляющие содержание данной формы, могут носить как правовой, так и неправовой характер. Правовой характер ОЭБ состоит в принятии соответствующих правовых норм,

направленных на обеспечение права на ЭБ, которые приобретают статус гарантий. Однако правовая форма не может выразить и закрепить все те многочисленные факторы социальной жизни, которые воздействуют на реализацию прав человека, эффективность этого процесса. Право само по себе не в состоянии обеспечить высокий уровень сознательности или компетентности каждого сотрудника ОВД. Хотя закон и устанавливает санкции за нарушение данного права, которые выполняют превентивные функции тем, что предостерегают против такого нарушения под страхом наказания, однако для наиболее полной его охраны необходимы также меры неправового характера: обеспечение соответствующего уровня профессиональной подготовки сотрудников, расширение знаний о ценности окружающей среды, осуществление различных мероприятий неправового содержания. Правовые и неправовые организационные действия осуществляются на основе закона и в рамках имеющихся полномочий. Дополняя друг друга, они способствуют решению задач, поставленных перед ОВД, в том числе и непосредственно связанных с созданием условий, необходимых каждому человеку для реализации его права на ЭБ.

Воспитательная форма деятельности состоит в повышении экологического правосознания, эколого-правовой культуры граждан, оказании им помощи в решении тех вопросов, которые относятся к компетенции сотрудников и связаны с фактической возможностью реализации гражданами права на ЭБ (например, разъяснение способов защиты этого права). Указанная деятельность может быть воплощена в общем порядке (выступления в средствах массовой информации, подготовка и распространение буклетов), коллективном (лекции, беседы) и индивидуальном (консультации и беседы с частными лицами). Для решения задач, возникающих на этом направлении, необходимо совершенствовать и укреплять взаимодействие с гражданским обществом (отдельными гражданами и общественными объединениями), заинтересованным в решении проблем в сфере обеспечения права на ЭБ, объективное информирование населения о деятельности органов внутренних дел в этой сфере, разъяснение государственной политики, направленной на решение задач в сфере внутренних дел.

Необходимо отметить, что эта форма присуща всем видам деятельности ОВД, которые связаны с ее спецификой. Так, находясь по роду своей деятельности среди населения, реализуя свои множественные полномочия, сотрудники ОВД все время воспитывают у граждан уважение к нормам, закрепленным в нашем государстве, непримиримость к нарушениям гражданских интересов, прав и свобод. К тому же воспитательная работа направлена на наиболее «сложную» категорию населения – лиц, склонных к совершению правонарушений, имеющих невысокий уровень правосознания и правовой культуры, которые чаще всего совершают экологические правонарушения и преступления. Работа с ними требует особых знаний, умений и навыков, а также объединенных сил общественности.

Одной из важных форм деятельности ОВД по ОЭБ является *правоохранительная*. Это связано с тем, что по характеру деятельности ОВД являются правоохранительными органами, поэтому с позиций функционирования всего государственно-правового механизма их деятельность может быть представлена именно как правоохранительная, которая направлена не только на охрану и защиту права на ЭБ от возможных нарушений, но и на создание наилучших условий для его реализации.

Вместе с тем содержание правоохранительной формы охватывает лишь ту часть деятельности ОВД, которая выражена в пресечении поведения, запрещенного законодательством, применении различных санкций, мер принуждения. Правоохранительная деятельность связана со вмешательством ОВД в поведение субъектов в случае его несоответствия требованиям режима реализации права на ЭБ.

Эту форму можно назвать гарантией в ОЭБ ОВД. Она применяется тогда, когда меры организационного и воспитательного характера оказались недостаточными.

Формы деятельности ОВД по ОЭБ очень тесно связаны между собой, обладают взаимопроникающим и взаимообуславливающим свойствами. Так, если организационная деятельность в основном связана с созданием правовой базы для осуществления деятельности, то правоохранительная абсолютно не может быть реализована без применения правовых средств, благодаря которым обеспечивается законность действий сотрудников ОВД.

И воспитательная деятельность также нуждается в правовом регулировании. Воспитательная, организационная работа, все правоохранительные мероприятия влияют на деятельность ОВД, реализуемую в рамках правоприменительной формы, способствуют повышению ее результативности.

Таким образом, единство и взаимосвязь форм деятельности ОВД по ОЭБ являются важным условием достижения соответствующей цели, а их выбор зависит от характера задач, стоящих перед ОВД. В процессе развития ОВД формы их деятельности постоянно трансформируются, наполняясь новым содержанием, приводятся в соответствие с задачами, которые ставятся перед ОВД на каждом этапе развития Российской Федерации.

Как бы ни были идеальны формы деятельности, не меньшее значение имеют и *методы*, которые применяются при решении поставленных задач. Метод – это способ воздействия на управляемые объекты для возможности фактического выполнения задач, поставленных перед субъектом.

Обеспечение экологической безопасности осуществляется ОВД не отдельно, а в совокупности с другими поставленными задачами. Это значит, что общие методы, используемые для решения задач данными органами, применимы и для решения задачи, связанной с ОЭБ. Цель достигается путем применения соответствующих ей способов, поэтому и ОЭБ также возможно с использованием подходящих методов. В связи с этим система методов, способствующих решению задачи в данной сфере, может быть разделена на общие и частные.

Общие методы универсальны и применимы в любой деятельности. К ним относятся убеждение и принуждение. Для наиболее благоприятного использования этих методов определяющее значение имеет их соотносительность с объективными условиями социального развития. При изменении условий меняется характер и содержание форм и средств, с помощью которых эти методы проводятся в жизнь. Но при этом предпочтение отдается методу убеждения.

Значимость метода убеждения определяется гуманистической направленностью развития правового государства, которое должно строить отношения с гражданами по принципу убежденности в правильности проводимой политики. Убеждение означает

влияние на сознание и волю человека воспитательными средствами, в результате чего воля воспитателя трансформируется в волю воспитуемого, у которого возникают взгляды, сходные с взглядами убеждающего, в дальнейшем приобретающие форму нравственных норм, которые воспитуемый использует в своей жизни. Соответственно, для реализации экологической политики государства, направленной на ОЭБ, убеждение является возможностью сформировать в обществе, у каждого гражданина твердых взглядов о необходимости бережного отношения к окружающей среде, рационального использования природных ресурсов для того, чтобы и последующие поколения могли развиваться в благоприятных условиях.

В деятельности ОВД убеждение является способом воздействия на сознание и поведение людей, включающим в себя комплекс мероприятий воспитательного, разъяснительного и поощрительного характера, направленных на повышение сознательности, организованности, дисциплинированности, а также добросовестного соблюдения гражданами правовых норм, устанавливающих требования в природоресурсной сфере. Но только лишь наличие в государстве правовых норм не влечет за собой стремление людей их соблюдать, а приводит к появлению общественной потребности в лицах, которые создали бы объективную возможность функционирования правовых институтов, а для преобразования потребности в реальность нужно, чтобы лицо обладало высоким уровнем правосознания. Здесь и появляется необходимость в использовании метода убеждения, цель которого состоит в формировании и укреплении таких правовых взглядов и стиля поведения, которые соответствовали бы природе всего конституционного строя. Значит, прежде чем убеждать нужно, чтобы сотрудник сам имел устойчивую позицию и правомерное поведение по отношению к окружающей среде. Только тогда убеждение действует на волю воспитуемого, когда воспитатель не только говорит, но и поступает так, как говорит.

Органы внутренних дел, опираясь в своей деятельности на поддержку общественных организаций и различных слоев населения, равнодушных к экологическим проблемам, должны содействовать добровольному и осознанному исполнению гражданами установленных законом правил поведения в отношении ре-

сурсов окружающей среды, добиваться того, чтобы уважение ко всем нормам, регулирующим природоохранную сферу, стало ценностной установкой каждого человека. Когда наличие твердых убеждений в соблюдении закрепленных правил становится сознательной необходимостью, тогда это влечет за собой способность функционировать в рамках дозволенного.

Отдельным направлением в деятельности ОВД является организация и осуществление воспитательной работы с лицами, совершившими экологические правонарушения либо склонными к их совершению. В этом случае меры убеждения имеют своей целью формирование у таких лиц установок на дальнейшее правомерное поведение.

Метод убеждения в деятельности ОВД используется и как основное средство организации внутренней работы, позволяющей с помощью применения воспитательных, поощрительных и иных способов побуждать кадры к качественному труду, творческой активности, дисциплинированности и ответственному отношению к делу, что, в свою очередь, оказывает влияние на обеспечение права граждан на ЭБ.

Возможность свободной реализации каждым человеком права на ЭБ допустима лишь в условиях строгой подчиненности законодательству, безоговорочного исполнения всеми членами общества своих обязанностей, связанных с порядком использования природных ресурсов. Дальнейшее движение нашего общества по пути создания правового государства должно привести к тому, что деятельность ОВД по обеспечению этого права будет нацелена на применение мер убеждения. Но до тех пор, пока закон нарушается, пока разрушается природа, имеется необходимость в применении принудительных мер. В этом случае право нуждается в аппарате, способном принуждать к соблюдению закона. В связи с этим государство, акцентируя внимание на усилении воспитательной работы, придавая значимость методу убеждения, должно применять меры принуждения против правонарушителей в экологической сфере. И пока *метод принуждения* является одним из инструментов противодействия экологическим правонарушениям в той мере, в какой он способствует возможности изменения сознания правонарушителей, а также обеспечения законности и права на ЭБ каждого.

Демократическое общество имеет такие принудительные меры, которые выражают его объективные потребности, а также интересы большинства. Распространенность этих мер на небольшую часть людей, игнорирующих общественные нормы, направленные на рациональное использование природных ресурсов, несет в себе высокий гуманистический смысл. Их применение к таким людям носит неизбежный характер и становится необходимостью лишь тогда, когда значительный объем воспитательно-предупредительных мер не дал соответствующего результата. Принуждение, применяемое правоохранительными органами, является не инициативой государства, а следствием противоправного поведения самого правонарушителя. Человек, не нарушающий эколого-правовые предписания, должен быть уверен, что его право на ЭБ находится под твердой защитой государства.

Следует помнить, что принуждение не включает в себя возможность применения грубой силы, насильственного навязывания каких-то требований. Порядок и условия применения этого метода четко определены нормами права. Отрицательная реакция общества на неправомерное поведение, выразившаяся в применении к нему мер наказания, зачастую оказывает положительное воздействие на правонарушителей, которые, испытав на себе такие меры, не допускают в дальнейшем нарушение закона. Меры принуждения содержат в себе позитивную этическую сторону, так как гуманность и благородность их целей свидетельствуют об их моральной справедливости. К сожалению, в настоящее время общество пока не нацелено на то, чтобы отрицательно реагировать на экологические правонарушения по той причине, что природные ресурсы являются средством для его развития.

Вместе с тем следует отметить, что принуждение не является основным способом избавления от правонарушений, а также средством укрепления законности, правопорядка, обеспечения прав, однако правильное его применение позволяет снизить негативное воздействие объективных обстоятельств на законность, демократию и другие необходимые для общества институты.

В деятельности ОВД по ОЭБ принуждение может быть использовано для предупреждения и пресечения посягательств на природные ресурсы, для непосредственного принудительного осуществления прав и обязанностей граждан (взыскание штрафов,

изъятие объектов посягательства, привод и др.), в связи с привлечением к административной и уголовной ответственности.

Описанные методы убеждения и принуждения связаны между собой и являются основными в решении возложенных на ОВД задач. Но в силу своей универсальности они нуждаются в конкретизации и детализации, которые достигаются посредством *частных методов*: поощрения, наказания, профилактики экологических правонарушений, индивидуальной работы, реагирования на жалобы, письма предложения, оказания помощи в трудной жизненной ситуации.

Частные методы в деятельности ОВД по ОЭБ, зачастую применяются к конкретным лицам, которые либо склонны к совершению экологических правонарушений, либо испытывают затруднения в реализации права на ЭБ, либо были наказаны в судебном порядке за совершение экологического преступления, либо являются потерпевшими в результате причинения им вреда здоровью экологическим правонарушением.

При использовании частных методов, а также наполнении их конкретным содержанием необходимо учитывать индивидуальность лиц, в отношении которых они используются. Все методы отличаются друг от друга и могут быть применены лишь при наличии необходимых условий. Так, использование метода поощрения должно быть связано с фактом, свидетельствующим о добросовестном отношении человека к исполнению своих обязанностей (утилизация бытовых отходов в специально для этого предназначенное место, высаживание новых деревьев после вырубки, использование в производственной деятельности экологически чистых технологий), могущих служить образцом поведения для других людей. Наказание же применяется тогда, когда совершаются противоправные общественно опасные действия, не предполагающие возможности применения иных мер государственного либо общественного воздействия (загрязнение почвы, повлекшее за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, незаконный вылов водных биологических ресурсов, повлекший за собой причинение крупного ущерба, и т. д.).

Очень важное место в деятельности ОВД по ОЭБ занимает метод профилактики, который может быть назван основным, решающим методом и о котором ранее уже упоминалось.

Меры профилактики направлены на возможность изменения как объективных социальных условий, так и каких-либо личностных, аморальных свойств субъекта. В этом аспекте значимую роль играет индивидуальная работа с гражданами. Цель такой работы может быть достигнута тогда, когда она носит индивидуальный характер, направлена на обнаружение, учет и искоренение отрицательных свойств личности, оказывает препятствие взаимодействию социально негативных и случайных обстоятельств, способствующих совершению экологических правонарушений либо сопутствующих им. Такой метод применяется лишь к тем лицам, которые используют свои права и свободы не по назначению, не выполняют возложенные на них обязанности в ущерб государственным и общественным интересам.

Не менее важна работа по приему и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан. Оперативное реагирование на них является достаточно действенным способом предотвращения нарушений права граждан на ЭБ, его восстановления, борьбы с бюрократизмом, волокитой, злоупотреблениями в экологической сфере.

Рассмотрение жалоб осуществляется в двух направлениях: выяснение факта и характера нарушения права на ЭБ лица, подавшего жалобу, или лица, в отношении которого подана жалоба, и выявление возможного нарушения законности со стороны сотрудников ОВД либо других граждан. В первом случае деятельность направлена на восстановление нарушенного права, во втором – на предупреждение его нарушений со стороны сотрудников ОВД и других граждан.

Ярким проявлением гуманизма в деятельности ОВД по ОЭБ является применение на практике метода оказания помощи лицу, попавшему в трудную жизненную ситуацию. Его использование не всегда сопряжено с фактом совершения экологического правонарушения. Обстоятельства бывают самыми различными, а сотрудники ОВД должны прийти на помощь нуждающимся в ней гражданам и оказать им посильную правовую, моральную поддержку. Зачастую оказание такой помощи позволяет устранить препятствие для реализации гражданами своего права на ЭБ либо предупредить его нарушение (например, разъяснение правил пользования природными ресурсами, прав и обязанностей граждан в экологической сфере и т. п.).

Общие и частные методы деятельности ОВД не являются взаимозаменяемыми. Нельзя убеждение заменить принуждением, а поощрением – наказанием. Вместе с тем иногда кропотливая индивидуальная работа по профилактике экологических правонарушений заменяется администрированием, а метод убеждения заменяется на распоряжения и указания. В связи с этим несоответствующие методы могут исказить гуманистическую сущность права, преподносимую с помощью старых, изжитых приемов, опирающихся на угрозы и устрашения, вместо тщательной, детализированной, усердной, продуманной работы, позволяющей понять ценность и смысл, необходимость и полезность существующих правовых норм и принципов. К сожалению, пока в некоторых подразделениях ОВД убеждению придают мало значения, используя принуждение, основанное на угрозе применения наказания.

Формы и методы деятельности ОВД по ОЭБ не противоречат друг другу, а находятся в тесном единстве. Если форма создает представление о структуре деятельности, путях воздействия на объект, то метод выявляет, какими приемами или средствами реализуются полномочия сотрудников ОВД. В связи с этим система методов находится в прямой зависимости от содержания полномочий ОВД.

Содержание форм и методов, используемых ОВД в деятельности по обеспечению экологической безопасности, зависит от конкретного развития общества. В частности, форма принуждения определяется уровнем развития этого общества. Поэтому методы должны меняться при изменении обстоятельств, и содержание форм и методов деятельности ОВД также требует постоянного научного анализа с учетом закономерностей и тенденций развития общества.

Таким образом, деятельность ОВД как субъекта ОЭБ трудно переоценить. По справедливому мнению Ю.В. Анохина, их роль в механизме государственно-правового обеспечения прав и свобод личности состоит в том, чтобы обеспечить реализацию, охрану и защиту прав и свобод граждан в пределах своей компетенции, установленной законом¹.

¹ Анохин Ю.В. Указ. соч. С. 367.

Вместе с тем, несмотря на наличие всей совокупности описанных выше средств, направленных на ОЭБ, эта деятельность не лишена недостатков, свидетельствующих о том, что не всегда в ней проявляются принципы законности, обоснованности и соразмерности при реализации отдельными должностными лицами этих органов своих полномочий, а также прямом либо косвенном нарушении права на ЭБ.

Недостатки проявляются как в результате влияния, оказываемого на данную деятельность социальными процессами, происходящими в обществе, так и в ходе ее осуществления в системе ОВД. Недостатки в структуре служб и подразделений ОВД, несовершенство механизма взаимодействия между ними, информационного обмена, наличие пробелов правового регулирования деятельности или возможность ее неоднозначного толкования способствуют таким нарушениям.

Так, Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ не содержит в себе отдельных положений, которые бы касались защиты сотрудниками права граждан на БОС, ЭБ, так же как и права на жизнь, здоровье, образование и т. д. Однако, поскольку провозглашение в государстве прав граждан влечет за собой их обеспечение, постольку органы государственной власти обязаны реализовывать политику их обеспечения. К тому же нужно учитывать, что глобальные экологические проблемы вызваны нарушением права на БОС и могут привести к мировой катастрофе, а в будущем существование всех остальных прав возможно будет зависеть от того, насколько качественно будет защищено это право.

В статье 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указано, что органы государственной власти РФ, ее субъектов, местного самоуправления и должностные лица должны оказывать содействие гражданам в реализации их прав в области охраны окружающей среды. Вместе с тем реализация права на БОС и ООС в своем основании имеет разные объекты регулирования. Кроме того, ООС не влечет за собой ее благоприятности, так как если охранять окружающую среду (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), в частности, с точки зрения предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее

последствий, тогда допускается факт, что окружающая среда будет подвергнута негативным воздействиям, следовательно, теряется возможность того, что окружающая среда когда-либо станет благоприятной. Такой подход предполагает возможность постоянного нарушения права граждан на БОС и влечет за собой бесконечную цепь его нарушений и их выявлений, в том числе должностными лицами органов государственной власти, обязанных содействовать гражданам, т. е. помогать. При этом действия сотрудников ОВД, относящихся к органам государственной власти, будут направлены не на обеспечение реализации права на БОС, а на охрану либо защиту окружающей среды.

Серьезное влияние на возможность ОЭБ оказывает невысокий уровень эколого-правовой культуры сотрудников ОВД. Ведь прежде чем содействовать гражданам в охране и защите их права на БОС, на ЭБ, необходимо, во-первых, знать их суть, во-вторых, знать, как их защищать или охранять окружающую среду.

В научных кругах уже давно ведется речь об «экологическом сознании», «экологическом образовании», «эколого-правовой культуре»¹. Все образовательные организации (в том числе и системы МВД России), в которых должны быть реализованы задачи, направленные на привитие экологического сознания, эколого-правовой культуры, используют в своей деятельности ФЗ «Об образовании», в ч. 3 ст. 3 которого закреплён принцип государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, которым является бережное отношение к природе и окружающей среде, рациональное природопользование². Другим основополагающим нормативно-правовым документом является федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования (ФГОС ВО), в котором также устанавливаются основные требования, реализация которых возложена на образовательные организации.

¹ См., например: Грибанова Е.С. Информационно-педагогический потенциал природной среды в формировании экологического сознания личности: дис... канд. пед. наук. Вологда, 2006. 243 с.; Искандарова М.Р. Правовые проблемы экологического образования в контексте концепции устойчивого развития: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа. 2004. 168 с.; Буркин Д.О. Правовое образование в механизме формирования эколого-правовой культуры: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 239 с.

² Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

Изучение ФГОС ВО по специальностям и направлениям подготовки: 1) 40.05.03 – Судебная экспертиза (СЭ)¹; 2) 40.05.02 – правоохранительная деятельность (ПД)²; 3) 40.03.01 – Юриспруденция³; 4) 10.05.05 – Безопасность информационных технологий в правоохранительной сфере (БИТ)⁴; 5) 37.05.02 – Психология служебной деятельности (ПСД)⁵; 6) 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности (ПОНБ)⁶, по которым обучают полицейских, в частности в образовательных организациях МВД России, позволило сделать вывод, что ни один из них не содержит положений, способствующих реализации принципа бережного отношения к природе и рационального природопользования, который мог бы быть реализован, например, с помощью изучения дисциплины «экологическое право».

Образовательные программы некоторых образовательных организаций МВД России (например, Московского университета МВД России, Санкт-Петербургского университета МВД России, Краснодарского университета МВД России и Нижегородской академии МВД России) в той части, где описывается характеристика профессиональной деятельности выпускника и требования

¹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.03 Судебная экспертиза (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 28.10.2016 № 1342. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2019).

² Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 16.11.2016 № 1424. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2019).

³ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата): приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2019).

⁴ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 10.05.05 Безопасность информационных технологий в правоохранительной сфере (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 19.12.2016 № 1612. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2019).

⁵ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 37.05.02 Психология служебной деятельности (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 19.12.2016 № 1613. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2019).

⁶ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 19.12.2016 № 1614. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2019).

к результатам ее освоения идентичны ФГОС ВО соответствующих специальностей и направлениям подготовки¹. Соответственно, ни одна из этих программ не содержит сведений о том, что в данных образовательных организациях обучающимся будет прививаться бережное отношение к природе и рациональное природопользование. Образовательные программы не содержат информации о развитии у обучающихся экологической культуры и экологического правосознания. Кроме того, в них нет таких дисциплин, как, например, «Деятельность сотрудников полиции в сфере охраны окружающей среды» или «Деятельность сотрудников полиции в сфере обеспечения экологической безопасности».

Отсутствие связи между ФЗ РФ «Об образовании», вышеуказанными ФГОС ВО и образовательными программами указанных образовательных организаций МВД России в части, касающейся возможности воспитания у обучающихся бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования, свидетельствует о пробелах в сфере проведения единой государственной политики в сфере экологии и упущениях в части возможности развития экологического правосознания у лиц, которые будут осуществлять, в частности, правоохранительную деятельность.

Изложенное подтвердил и социологический опрос методом анкетирования с участием 1 574 человек, из которых 844 сотрудника, работающего в разных подразделениях системы ОВД, и 730 курсантов, обучающихся в образовательных организациях МВД России. Из числа опрошенных курсантов у 360 читался курс дисциплины «экологическое право», у 370 – нет.

В результате выдвинута гипотеза, что факт ознакомления с этой дисциплиной может повлиять на результаты опроса. В анкету были включены следующие вопросы: 1) какими конституционными правами вы обладаете? 2) дайте понятие праву на БОС.

Ни один из 844 сотрудников не включил в перечень своих конституционных прав право на БОС.

Из 360 опрошенных курсантов, изучавших дисциплину «экологическое право», лишь 24 включили в перечень своих кон-

¹ См. официальные сайты Московского университета МВД России, Санкт-Петербургского университета МВД России, Краснодарского университета МВД России, Нижегородской академии МВД России.

ституционных прав это право. Из 370 курсантов, не изучавших данную дисциплину, это право не назвали.

При анализе ответов на вопрос о понятии права на БОС, представленных в анкетах курсантов и сотрудников ОВД, были получены следующие результаты:

- 1) это чистые (незагрязненные) атмосферный воздух, вода, неистощимые ресурсы – 634;
- 2) это безвредная для здоровья среда – 162;
- 3) это пользование благами природы – 137;
- 4) это необходимость соблюдения санитарно-эпидемиологических норм – 121;
- 5) это необходимость контроля над состоянием окружающей среды при пользовании ресурсами окружающей среды – 108;
- 6) это благоприятные условия, климатическая и экологическая обстановка – 96;
- 7) это среда, соответствующая стандартам – 92;
- 8) это красота природы – 89;
- 9) это охрана окружающей среды государством – 75;
- 10) не знаю, затрудняюсь ответить – 60.

Наиболее и наименее частотные ответы на вопросы о понятии права на благоприятную окружающую среду отражены в следующей таблице:

Наиболее частотные ответы		Наименее частотные ответы	
Чистые (незагрязненные) атмосферный воздух, вода, неистощимые ресурсы	634	Красота природы	89
Безвредная для здоровья среда	162	Охрана окружающей среды государством	75
Пользование благами природы	137	Не знаю, затрудняюсь ответить	60

Почти все курсанты и сотрудники, работающие в системе ОВД, не выделяют право на БОС в числе своих конституционных прав, что свидетельствует об отсутствии у них в подавляющем большинстве знаний об этом праве либо они не считают его важным, следовательно, они не смогут передать гражданам информацию об этом конституционном праве и способствовать обеспе-

чению его реализации, для них окружающая среда не является той ценностью, на которой следует акцентировать свое внимание как на возможности жить в благоприятных условиях.

Наименее частотные ответы свидетельствуют о слабом представлении курсантами и сотрудниками ОВД сути права на БОС и отсутствии представлений о необходимости его обеспечения в процессе их правоохранительной деятельности.

Наиболее частотные ответы на вопрос о понятии права на БОС указывают на то, что большинство респондентов считают им право на чистые, незагрязненные атмосферный воздух, воду, неистощимые ресурсы. При этом необходимо отметить, что курсанты и сотрудники ОВД, давшие наиболее частотные ответы, также не знают о необходимости обеспечения реализации этого права в их деятельности и не считают важным внедрение стандартов, способствующих благоприятности окружающей среды, и осуществление контроля за состоянием окружающей среды при использовании природных ресурсов.

Таким образом, данный пробел вызывает необходимость вносить соответствующие предложения об изменении подхода к обучению сотрудников ОВД для возможности формирования у них экологического правосознания.

Еще одной проблемой, которая оказывает влияние на все общество в целом и на сотрудников ОВД в частности, является развитие индивидуалистического типа культуры. Так, З.К. Кочесов, О.В. Гавриленко, А.Е. Шуняева, А.Г. Карапетов, А.И. Савельев полагают, что в настоящее время в мире доминирует индивидуализм¹. Социолог П. Штомпка выделяет группы изменений в политике, экономике, классовой структуре, культуре, повседневной жизни и, обобщив, дает характеристику современному обществу. Он констатирует, что в обществе доминируют правила экономики, развиваемой индивидуалистами, а индивидуализм – это разрыв групповых связей, разъединение людей, обособление, рас-

¹ См., например: Кочесов З.К. Проблема мультикультурализма в глобализирующемся мире // Общество и право. 2008. № 3; Гавриленко О.В. Управление компанией: особенности формирования корпоративной культуры // Лизинг. 2011. № 8. С. 43–50; Шуняева А.Е. Справедливость в доктрине конституционной экономики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11; Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы: в 2 т. М.: Статут, 2012. Т. 1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания принципа свободы договора и его ограничений. С. 158.

ширение зоны охвата влияния (особенно в сфере использования природных ресурсов разных стран), обнищание масс, лишение их прибыли и превращение в рабочую силу при одновременном увеличении богатства индивидуалистов, повлекшем за собой социальное неравенство. В политике усилилась роль законов, связывающих государство и граждан, увеличились масштабы бюрократии. Культура характеризуется массовостью, направленной к непритязательному вкусу (так как непритязательный человек не требует высших культурных ценностей), расширением доступа к образованию (дополним – его коммерциализацией, результатом которой стало то, что население стремится получить не знания, а документ об образовании). В повседневности усилена роль потребительства, связанного с потребностью приобретать «на зависть другим»¹.

Сложившаяся ситуация должна быть изменена, а изменения должны начаться в образовательных организациях, являющихся носителями культуры, общечеловеческих ценностей, именно они совместно с семьей призваны воспитывать любовь и прививать бережное отношение к природе. Образовательные учреждения, в том числе и системы МВД России, должны давать знания и воспитывать адекватное молодое поколение, думающее не только о своих потребностях, но и о жизни во взаимодействии с другими людьми и природой. Будущие сотрудники ОВД, которым государство передало полномочия охранять и защищать его, общество, отдельных граждан, призваны не только раскрывать и расследовать преступления, но также заниматься профилактической и просветительской работой, в том числе и в сфере обеспечения реализации права на благоприятную окружающую среду. Именно с деятельности образовательных организаций системы МВД России должны начаться необходимые преобразования, способствующие улучшению ситуации в природоохранной сфере.

Сотрудники ОВД призваны охранять и защищать права государства, общества, граждан, но вначале они должны сами получить полное общее представление о процессах, происходящих в стране и мире, направленных на слабоконтролируемое использо-

¹ Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 104–107.

вание ресурсов окружающей среды. Это представление должно быть неискаженным, целостным, а не состоять из отдельных частей. Только после такого представления можно ставить цели, решать задачи для их достижения, направленные на изменение ситуации в природоохранной сфере. В настоящее время такой целью является построение нового общества, гармоничного, стремящегося не к разрушению, а созиданию, не к разъединению, а слиянию, не к изъятию ресурсов из среды, а разумному расчету о последствиях изъятия.

Заключение

Проблема государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности является очень сложной и ее решение может быть затянуто, в том числе из-за наличия глобальных экологических проблем. Лишь комплексный подход может способствовать пониманию этой проблемы, обеспечить ее многогранное изучение.

В результате проведенного исследования можно сделать некоторые выводы, которые позволят развить идеи для дальнейшего изучения проблемы, принятия соответствующих мер в законодательной практике.

1. Изучение различных источников свидетельствует о том, что понятие «экологическая безопасность» является многозначным. В теории отсутствует единообразный подход к его пониманию. Кроме того, и ФЗ № 7 не способствует тому, чтобы понять смысл экологической безопасности.

2. В связи с указанным предлагается авторское определение экологической безопасности как объекта государственно-правового обеспечения, под которым следует понимать систему свойств государства, способствующую ему, обществу и каждому человеку стабильно функционировать и развиваться при наличии экологических угроз и опасностей, формируемую экологическими процессами, институтами и отношениями.

Экологическая безопасность тесно связана с правом на благоприятную окружающую естественную среду и ее охраной. Эта связь может быть выражена следующим образом: человечество, развиваясь и используя ресурсы окружающей среды, охраняя, не допуская негативного воздействия на нее, способствует реализации права на благоприятную окружающую естественную среду, а допуская такое воздействие, способствует необходимости обеспечения экологической безопасности. При этом для целей обеспечения права на благоприятную окружающую естественную среду необходимо понимать смысл ее охраны, т. е. комплекса мер, направленных на предупреждение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а для целей обеспечения экологической безопасности необходимо по-

нимать смысл защиты окружающей среды, т. е. комплекса мер, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

3. Помимо указанной связи между экологической безопасностью и правом на благоприятную окружающую естественную среду, необходимо понимать их разграничение, которое заключается в том, что они находятся по разные стороны друг от друга: обеспечение экологической безопасности направлено на то, чтобы человечество могло существовать, функционировать и развиваться в неблагоприятных условиях наличия угроз и опасностей, а обеспечение благоприятной окружающей естественной среды – на то, чтобы человечество могло процветать в отсутствие таких угроз и опасностей. Понятно, что вторая перспектива гораздо привлекательнее, однако до тех пор, пока все человечество без исключения не поймет это, оно будет жить в условиях необходимости обеспечения экологической безопасности, если только не дойдет до грани.

4. Обеспечение экологической безопасности в России осуществляется в рамках действия государственно-правового механизма, который представляет собой совокупность правовых средств охраны и защиты окружающей среды, воплощенных в деятельности государственных органов, направленных на формирование системы свойств государства, способствующей его существованию и функционированию при наличии экологических угроз и опасностей.

Структуру государственно-правового обеспечения экологической безопасности составляют:

- механизм государства (государственные органы, учреждения, организации и должностные лица, обеспечивающие ЭБ);

- механизмы правового регулирования использования, охраны и защиты компонентов окружающей среды;

- механизм эколого-правового воспитания и обучения;

- условия (гарантии) ОЭБ;

- механизм юридической ответственности за нарушение норм, обеспечивающих ЭБ.

5. Действие государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности реализуется через действие

системы органов государственной власти, имеющей три уровня: федеральный, региональный и местный.

Органы государственной власти в структуре государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности находятся на верхнем уровне, что предопределяет значимость их деятельности и обязывает прогнозировать ее последствия, а также осознавать ответственность за них. В деятельности федеральных органов государственной власти имеются недостатки, которые оказывают влияние на эффективность действия всего государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, являющегося частью государственно-правового механизма обеспечения прав человека и гражданина в Российской Федерации. Исправление данных недостатков может быть осуществлено путем совершенствования нормативных правовых актов не в части, касающейся деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения экологической безопасности, а в деятельности в целом. Органы государственной власти взаимосвязаны и взаимозависимы таким образом, что от качества деятельности одних органов зависит качество деятельности других, при этом органы законодательной власти играют определяющую роль, потому что от их деятельности зависит деятельность органов исполнительной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях.

Систему субъектов государственно-правового обеспечения экологической безопасности на региональном уровне можно определить как структурированную совокупность органов государственной власти, должностных лиц, деятельность которых направлена на предупреждение нарушения права на экологическую безопасность и на его восстановление в случае нарушения. Их значимость складывается из их деятельности, носящей правоохранительный и правозащитный аспекты, целью которой является признание, соблюдение и защита права на экологическую безопасность.

6. Обоснование концепции государственно-правового обеспечения экологической безопасности и системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в этой части показывает, что для законодательного регулирования этой сферы отношений в субъектах РФ остается пока мало места. В основном

эта деятельность сейчас направлена не на то, чтобы осуществлять профилактические мероприятия и препятствовать нарушению данного права, а чтобы фиксировать факты его нарушений. Однако их деятельность в этой сфере постоянно совершенствуется, поэтому можно предположить, что и ситуация с экологическими проблемами со временем начнет меняться в сторону улучшения.

7. Деятельность органов местного самоуправления в настоящее время находится в процессе развития. Тот факт, что на федеральном уровне длительное время не осуществлялся контроль за обеспечением органами местного самоуправления прав граждан, создал пробел как в законодательной базе, так и в кадровой сфере. В настоящее время органам федеральной власти необходимо помочь органам местного самоуправления, детально раскрыв их полномочия в отраслевом законодательстве, создании условий для повышения квалификации, переподготовки должностных лиц, проведения работы, направленной на повышение инициативности в решении вопросов в сфере охраны окружающей среды. К сожалению, на данном этапе развития нашего общества государством поставлена цель, направленная на обеспечение экологической безопасности, а не на возможности жить в условиях благоприятной окружающей среды.

8. Деятельность ОВД в сфере обеспечения экологической безопасности в настоящее время развита только в направлении пресечения экологических преступлений и привлечения к уголовной ответственности. Сотрудники органов внутренних дел имеют в своем арсенале достаточно форм и методов, которые необходимо использовать в указанной сфере, однако мало их используют. На это имеются и объективные (особенности развития общества, его эколого-правовой культуры, нечеткость нормативного регулирования) и субъективные (слабое представление о том, что такое благоприятная окружающая среда, нацеленность на активное использование природных ресурсов вместо их охраны) причины. Вместе с тем нужно уже сейчас решать экологические проблемы, и МВД России как наиболее многочисленная структура, обладающая и силами и средствами, должна в связи этим проявлять инициативу, прежде всего связанную с обучением своих сотрудников, повышением их эколого-правовых знаний.

Литература

Нормативные правовые акты

Российской Федерации и ее субъектов

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справочной системы «КонсультантПлюс».

2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; 2017. № 1 (ч. I), ст. 2.

3. О Верховном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 15.02.2016 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; 2016. № 7, ст. 896.

4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011; 2016. № 5, ст. 552.

5. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381; 2019. № 31, ст. 4453.

6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147; 2019. № 31, ст. 4442.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 53 (ч. 1), ст. 8488.

8. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (в ред. от 04.06.2018 № 150-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 8, ст. 740; 2018. № 24, ст. 3417.

9. О занятости населения в Российской Федерации: закон РФ от 19.04.1996 (в ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1915; 2013. № 27, ст. 3477; 2018. № 51, ст. 7858.

10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53 (ч. 1), ст. 8454.

11. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ (в ред. от 01.07.2017 № 140-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4), ст. 6952; 2017. № 27, ст. 3937.

12. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 20.12.2017 № 406-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; 2017. № 52 (ч. I), ст. 7929.

13. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (в ред. от 13.07.2020 № 194-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 14, ст. 1650; 2019. № 30, ст. 4134.

14. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 № 227) // СЗ РФ. 1994. № 2, ст. 74; 2017. № 31 (ч. I), ст. 4776.

15. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2018. № 1 (ч. 1), ст. 7.

16. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2017. № 31 (ч. 1), ст. 4765.

17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 № 340-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2018. № 32 (ч. 2), ст. 5133.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 31, ст. 4472.

19. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4264.

20. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.07.2018 № 252-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2018. № 31, ст. 4841.

21. Об экологической экспертизе: федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4556; 2019. № 31 (ч. 1), ст. 4453.

22. Об утверждении Положения об организации общественных работ: постановление Правительства РФ от 14.07.1997 № 875 (в ред. от 04.08.2015) // СЗ РФ. 1997. № 29, ст. 3533; 2015. № 33, ст. 4824.

23. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления: указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 // СЗ РФ. 2007. № 45, ст. 5462; 2017. № 14, ст. 2054.

24. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

25. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

26. О Федеральном агентстве лесного хозяйства: постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (в ред. от 07.10.2017 № 1223) // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 5068; 2017. № 42, ст. 6162.

27. О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (в ред. от 06.09.2018 № 1062) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3262; 2018. № 37, ст. 5763.

28. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (в ред. от 24.11.2016 № 1237) // СЗ РФ. 2015. № 47, ст. 6586; 2016. № 49, ст. 6904.

29. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 № 370: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (в ред. от 05.10.2018 № 1196) // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3347; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

30. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов: постановление Правительства РФ от 16.06.2004

№ 282 (в ред. от 07.07.2016 № 638) // СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2564; 2016. № 29, ст. 4816.

31. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 (в ред. от 07.07.2016 № 638) // СЗ РФ. 2004. № 26, ст. 2669; 2016. № 29, ст. 4816.

32. О плане мероприятий по реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 30.01.2018 № 118-р // СЗ РФ. 2018. № 6, ст. 948.

33. Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2010 № 1873-р // СЗ РФ. 2010. № 45, ст. 5869.

34. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. от 28.09.2018 № 1151) // СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489; 2018. № 41, ст. 6246.

35. Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р (в ред. от 13.01.2017 № 8-р) // СЗ РФ. 2012. № 18, ст. 2246; 2017. № 4, ст. 680.

36. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (в ред. от 13.01.2017 № 8-р) // СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 1014; 2017. № 4, ст. 680.

37. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р // СЗ РФ. 2018. № 6, ст. 920.

38. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 // Законность. 2008. № 3.

39. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генпрокуратуры России от 01.04.2014 № 165 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 10 (ч. II).

40. По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»: постановление Конституционного Суда РФ от 08.10.1997 № 13-П // СЗ РФ. 1997. № 42, ст. 4901.

41. Об участии населения в охране окружающей среды на территории Белгородской области: закон Белгородской области от 19.01.2000 № 87 // Сб. нормативных правовых актов Белгородской области. 1999. № 17.

42. Об охране окружающей среды в Орловской области: закон Орловской области от 12.07.2011 № 1225-ОЗ (в ред. от 04.04.2012) // Орловская правда. 2011. 16 июня.

43. Об охране окружающей среды в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 11.03.2003 № 316-ЗС // Наше время. 2003. 19 марта.

44. О некоторых вопросах охраны окружающей среды на территории Ставропольского края: закон Ставропольского края от 29.12.2009 № 109-КЗ // Ставропольская правда. 2010. 6 янв.

45. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (в ред. от 26.05.2015 № 19) // Бюл. Верховного Суда РФ. 2012. № 12; 2015. № 7.

Научная и учебная литература

46. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.

47. Алиев О.К. Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. № 4. С. 2–3.

48. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Современные проблемы совершенствования экологического правосудия // Аграрное и земельное право. 2014. № 2 (110). С. 87–93.

49. Аристотель. Соч.: в 4 т. Т.1. М., 1984. 550 с.

50. Белюченко И.С. Экология в терминах и понятиях / Куб. гос. аграрный ун-т науч.-исслед. ин-т прикладной экологии; Гос. комитет по охране окружающей среды Краснодарского края. Краснодар: [б.и.], 2000. 495 с.

51. Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 5–8.

52. Большая российская энциклопедия: в 35 т. / председатель науч.-ред. совета Ю.С. Осипов; отв. ред. С.Л. Кравец. Т. 24. Океанариум – Оясио. М.: Большая российская энциклопедия, 2014. 766 с.

53. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 37–52.

54. Бринчук М.М. Право на благоприятную окружающую среду как фактор национальной безопасности // Астраханский вестник экологического образования. 2014. № 1 (27). С. 4–16.

55. Бутова Е.В. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности: проблемы современного понимания // Вопросы безопасности. 2016. № 6. С. 90–100.

56. Бутылин В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. 223 с.

57. Быков Б.А. Экологический словарь. 2-е изд., доп. Алма-Ата: Наука, 1988. 245 с.

58. Валитов И.О. Право на благоприятную окружающую среду и право на экологическую безопасность // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3 (37). С. 19–26.

59. Валова (Копылова) В.Д. Основы экологии: учеб. пособие. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2005. 264 с.

60. Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 84–92.

61. Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5–14.

62. Велиева Д.С. Понятие, содержание и конституционно-правовая сущность экологической безопасности // Современное общество и право. 2011. № 3-4 (4-5). С. 30–42.

63. Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195–196.

64. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 448 с.

65. Воробьев С.Д. Надзор за исполнением природоохранного законодательства // Законность. 2015. № 5. С. 3–7;
66. Гартман Н. Этика / пер. с нем. А.Б. Глаголева; под ред. Ю.С. Медведева, Д.В. Складнева. СПб.: Владимир Даль. 2002. 707 с.
67. Гасанов К.К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М.: ЮНИТИ: Закон и права. 2004. 431 с.
68. Гиззатуллин Р.Х. Роль законотворческой деятельности в реализации экологической функции государства: теория и практика // Экологическое право. 2014. № 2. С. 7–14.
69. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008. 448 с.
70. Гончаров И.В., Барбин В.В., Киричѣк Е.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учеб. / под ред. И.В. Гончарова. М.: Академия управления МВД России, 2014. 324 с.
71. Григорян Л.А. Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: тр. Академии МВД СССР. М., 1982. С. 13–14.
72. Гришаева Л.И., Цурикова Л.В. Введение в теорию межкультурной коммуникации: учеб. пособие для студ. лингв. фак. высш. учеб. заведений. 5-е изд., испр. и доп. М.: Академия, 2008. 352 с.
73. Демин И.В. Сущность и содержание понятий «безопасность», «общественная безопасность» и «национальная безопасность» // Вестник Екатерининского института. 2009. № 1 (5). С. 29–30.
74. Денисов А.И. Советское государственное право. М., 1947. 367 с.
75. Дицевич Я.Б. Прокурорский надзор за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 35–53.
76. Дубовик О.Л., Степаненко В.С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС // Право и политика. 2005. № 1. С. 127–130;

77. Дубовик О.Л. Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lexrussica. 2016. № 6. С. 48–60.

78. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка: толково-словообразовательный. М.: Русский язык. 2000. Т. 1: А–О. 1232 с.

79. Жукова Н.В. Благоприятная окружающая среда: понятие и критерии оценки // XXXIV Международные научные чтения (памяти С.И. Вавилова): сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. М.: Европейский фонд инновационного развития, 2018. С. 59–63.

80. Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10–17.

81. Ильин А.В. Иски, направленные на предотвращение причинения вреда окружающей среде, в контексте учения о субъективной заинтересованности // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 14–18.

82. История России с древнейших времен до конца XVII века / Л.Н. Вдовина, Н.В. Козлова, Б.Н. Флоря; под. ред. Л.Н. Милова. М.: Эксмо, 2010. 768 с.

83. Кессиди Ф.Х. Сократ. Ростов н/Д: Феникс, 1999. 319 с.

84. Киричѣк Е.В. Федеральное Собрание Российской Федерации – на страже прав и свобод человека и гражданина: парадигмы и противоречия организации и деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 28–33.

85. Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в странах Содружества. СПб., 1993. С. 122–130.

86. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 47–55.

87. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) // Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 1008 с.

88. Кондаурова В.А. Муниципальная экологическая политика: цели, задачи, механизмы реализации // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2018. № 1. С. 36–39.

89. Копылов М.Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность» // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 1 (228). С. 113–120.

90. Корабельникова Ю.Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 24 с.

91. Краснова И. О. Экологическая безопасность как правовая категория // LexRussica. 2014. № 5. С. 543–555.

92. Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lexrussica. 2016. № 6. С. 146–157.

93. Крассов О.И. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В.В. Петрова // Экологическое право. 2009. № 2/3. Спец. вып. С. 33–39.

94. Культурология: теория и история культуры: учеб. / под ред. Е.Я. Букиной. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. 341 с.

95. Курченко В.Д. Проблемы применения норм о преступлениях против экологической безопасности населения. Липецк: ЛЭГИ, 2003. 128 с.

96. Кучин А.А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. 2015. № 1. С. 12–15;

97. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. для бакалавров / 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт: ИД Юрайт, 2012. 634 с.

98. Лапина М.А. Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт. М.: ВНИИ МВД России. 2001. 115 с.

99. Лебедев В.А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты. М.: Проспект, 2016. 208 с.

100. Листопад О.Ф. Основные направления развития экологического законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды в населенных пунктах // Экологическое право. 2018. № 1. С. 68–72.

101. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. 5-е изд., стереотип. М.: Рус.яз., 1998. 660 с.

102. Мартиросян Т.А. К вопросу о содержании понятия «безопасность» // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. № 2. С. 359–362.

103. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 735 с.

104. Механизм реализации Конституции. Государственно-правовой аспект / А.В. Кузнецов, Э.Я. Стумбина, В.В. Эглитис; под ред. Э.Я. Стумбина. Рига: Зинатне, 1984. 182 с.

105. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов. 1996. 286 с.

106. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. 384 с.

107. Москалькова Т.Н. Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5. С. 4–9.

108. Нестерова А.Ю. Защита беззащитных. О практике прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов // Прокурор. 2015. № 4. С. 39–42.

109. Нефедова М.С. Проблемы развития правовой культуры в условиях формирующегося гражданского общества современной России // Мир науки, культуры, образования. 2010. № 5 (24). С. 213–215.

110. Николаев А.В., Жужома Ю.Н. Актуальные вопросы экологической безопасности и охраны окружающей среды // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. Экономика и экологический менеджмент. 2013. № 3. С. 5–14.

111. Новиков Г.А. Основы общей экологии и охраны природы: учеб. пособие. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. 350 с.

112. Обеспечение прав человека: учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2016. 600 с.

113. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н.Новгород: Нижегор. ВШ МВД РФ. 1993. 544 с.

114. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М.: ОНИКС: Мир и образование: Астрель. 2011. 1198 с.

115. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

116. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3–8;

117. Пертцик В.А., Шмайлова Л.П. Реализация конституционных норм // Советское государство и право. 1979. № 5. С. 3–10;

118. Петрова Т.В. Нормативные документы в области охраны окружающей среды: понятие, проблемы принятия и применения // Экологическое право. 2012. № 5. С. 18–23.

119. Пермиловский М.С. Основы конституционной аксиологии: структура ценности // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 3–7.

120. Правовой механизм обеспечения экологической безопасности / О.А. Слепенкова. Ульяновск: УлГУ, 2010. 162 с.

121. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова, С.А. Балашенко, В.Е. Лизгаро, О.В. Мороз; под науч. ред. Т.И. Макаровой. Минск: БГУ, 2016. 190 с.

122. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. 336 с.

123. Протасов В.Ф. Экология, здоровье и охрана окружающей среды: учеб. и справ. пособие. 2-е изд. М.: Финансы и статистика, 2000. 671 с.

124. Рассказов Л.П. Теория государства и права: учеб. для вузов. 5-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. 474 с.

125. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). М.: Журнал «Россия молодая», 1994. 367 с.

126. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. 192 с.

127. Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. Волгоград, 1976. 159 с.

128. Русин С.Н. Какой быть Стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 32–40.

129. Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР. Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981. Т. 1. А–Й. 702 с.

130. Соколова Н.С. Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды: основные проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 65–71.

131. Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека / предисл. А.Х. Абашидзе. М.: Либроком, 2013. 336 с.

132. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А.С. Мордовец; под ред. Н.И. Матузова. Саратов: Изд-во Сарат. ВШ МВД РФ, 1996. 286 с.

133. Снакин В.В. Экология и охрана природы: словарь-справочник / под ред. А.Л. Яншина. М.: Academia, 2000. 384 с.

134. Стокгольмская декларация от 16.06.1972 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1997. Т. 3. С. 682–687.

135. Стрыгина С.В. Правовая культура современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика, управление, право. 2007. № 1. С. 69–72.

136. Сухова Е.А. Содержание и структура понятия обеспечения экологической безопасности // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 2. С. 175–181.

137. Татаринов А.Е., Янчуркин О.В. О практике осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления // Экологическое право. 2016. № 2. С. 19–22.

138. Теория государства и права / под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002. 574 с.

139. Теория государства и права: учеб. для вузов / М.М. Рассолов. М.: Юрайт, 2010. 635 с.

140. Теория государства и права: курс лекций / М.И. Байтин, Ф.А. Григорьев, И.М. Зайцев и др.; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 776 с.

141. Толкачев К.Б., Хабибулин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. 168 с.

142. Толковый словарь / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М., 2000. 1233 с.

143. Тонков Е.Е., Туранин В.Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. Философия. Социология. Право. 2015. № 2 (199). С. 122–125.

144. Тюльпанов Ф.М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2 (3). С. 170–173.

145. Фединский Ю.И. Экология. Охрана окружающей среды: правовой словарь-справочник. М.: Приор, 2002. 508 с.

146. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

147. Фирсов И.В. О соотношении и содержании понятий «безопасность» и «экономическая безопасность» в современных условиях // Мир политики и социологии. 2012. № 1. С. 120–134.

148. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. для высших учебных заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Интерстиль: Омега-Л, 2005. 595 с.

149. Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 21–28.

150. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. 172 с.

151. Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Роль судебной практики в установлении экологического правопорядка // Судебная практика в современной правовой системе России / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнитель-

ного правоведения при Правительстве РФ: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. 431 с.

152. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундигов. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. 296 с.

153. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 488–503.

154. Чхиквадзе В.М. Гарантировано конституцией. М., 1979. 206 с.

155. Шишко А.С. Предупреждение трансграничного загрязнения // Международно-правовые проблемы. Киев, 1990. 98 с.

156. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. 231 с.

157. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ, под ред. В.А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. 414 с.

158. Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Саратов, 1986. 180 с.

159. Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23.

160. Экология, охрана природы, экологическая безопасность: учебное пособие для системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих, руководителей и специалистов промышленных предприятий и организаций / под общ. ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. 642 с.

161. Экологическое право Российской Федерации: курс лекций / под ред.. Ю.Е. Винокурова. М.: МНЭПУ. 1999. 457 с.

162. Экология. Юридический энциклопедический словарь / под ред. С.А. Боголюбова. М.: НОРМА, 2001. 442 с.

163. Экологический кодекс Российской Федерации (в части промышленной экологии) (проект) / З.А. Кучкаров и др. М.: Концепт, 2015. 280 с.

164. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие / И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк; под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003. 544 с.

165. Эрнст В.В. Проблемные вопросы обеспечения экологической безопасности в субъектах РФ // Аграрное и земельное право. 2015. № 9 (129). С. 60–66.

Диссертации и авторефераты

166. Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности на материалах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 465 с.

167. Бутова Е.В. Механизм административно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2018. 226 с.

168. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 417 с.

169. Гасанов К.К. Основные права человека: свойства и конституционный механизм защиты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 470 с.

170. Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999. 369 с.

171. Киричёк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 537 с.

172. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 384 с.

173. Никишин В.В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 49 с.

174. Павленко С.З. Безопасность Российского государства как политическая проблема: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1998. 59 с.

175. Подлесная М.А. Социально-регуляторные функции СМИ в условиях формирования государственной экологической политики: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 22 с.

176. Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 433 с.

177. Светоносова Т.А. Сопоставительное исследование ценностей в российском и американском политическом дискурсе: дис. ... канд. филол. наук. Екатеринбург, 2006. 174 с.

178. Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 217 с.

179. Шатаева С.В. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 293 с.

180. Шитов А.Н. Правовые и организационные основы деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне в обеспечении экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 238 с.

Электронные ресурсы

181. Азово-Черноморская межрайонная природоохранная прокуратура [Электронный ресурс] // Официальный сайт Азово-Черноморской природоохранной прокуратуры.

182. Ведомственная статистика [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики. URL: http://www.prokuror-kbr.ru/index.php?Page=page_97 (дата обращения: 27.08.2019).

183. Доклады Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» за 2011–2014 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/a76/gosdoklad2011.pdf>; <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/cef/gosdoklad%20za%202012%20god.pdf>; <http://www.ecogosdoklad.ru/2013/default.aspx>; <http://www.ecogosdoklad.ru/2014/default.aspx> (дата обращения: 27.08.2019).

184. Доклад Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области «О состоянии и об охране окружающей среды в Калининградской области в 2015 г.» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области. URL: <http://minprirody.gov39.ru/docs/> (дата обращения: 26.08.2019).

185. Доклад Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области «О состоянии и об охране окружающей среды в Свердловской области в 2015 г.» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области. URL: <http://mprso.midural.ru/article/show/id/1084> (дата обращения: 26.08.2019).

186. Доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за 2016 г. и 2018 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по права человека в Калининградской области. URL: http://ombudsman39.ru/annual_reports; <http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2019/05/доклад-УПЧ-КО-2018.pdf> (дата обращения: 26.08.2019).

187. Доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2016 г. и 2018 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по права человека в Свердловской области. URL: <http://ombudsman.midural.ru/article/show/id/1012>; <http://mprso.midural.ru/article/show/id/1084>; <https://ombudsman.midural.ru/uploads/library/Doklad%202018.pdf> (дата обращения: 29.08.2019).

188. Доклад Уполномоченного по правам человека в России за 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по права человека в России. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf> (дата обращения: 26.08.2019).

189. Доклад Уполномоченного по правам человека в России за 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по права человека в России. URL: <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>. (дата обращения: 26.08.2019).

190. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт справ. правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=584060&req=doc#0> (дата обращения: 26.08.2019).

191. Заседание совета по развитию местного самоуправления (5 авг. 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 26.08.2019).

192. Миссия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/mnr/missiya/> (дата обращения: 26.08.2019).

193. Официальный сайт уставного суда Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations.htm> (дата обращения: 27.08.2019).

194. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/> (дата обращения: 24.08.2019).

195. Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кузнецова Валентина Николаевича, Муртазина Загита Асхатовича и Олейник Натальи Георгиевны на нарушение их конституционных прав статьями 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision236306.pdf> (дата обращения: 24.08.2019).

196. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Калининградской области. URL: <http://www.prokuratura39.ru/> (дата обращения: 29.08.2019).

197. Основные результаты деятельности органов прокуратуры Республики Башкортостан [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Республики Башкортостан. URL: <http://bashprok.ru/> (дата обращения: 27.08.2019).

198. Официальный сайт межрегиональной экологической общественной организации «Зеленый фронт» [Электронный ресурс]. URL: <http://greenfront.su/post/642> (дата обращения: 27.08.2019).

199. Официальный сайт уставного суда Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations.htm> (дата обращения: 27.08.2019).

200. Официальный сайт «Областной газеты» Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.oblgazeta.ru/media/newspaperpdf/pages/2016-02-16_og_27_13.pdf (дата обращения: 27.08.2019).

201. Официальный сайт Конституционного суда Республики Адыгея [Электронный ресурс]. URL: <http://ksra.ru/resheniya-suda/postanovleniya.html> (дата обращения: 27.08.2019).

202. Официальный сайт Конституционного суда Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. URL: http://www.ks-rb.ru/acts/determination/?PAGEN_1=10 (дата обращения: 28.08.2019).

203. Официальный сайт Конституционного суда Республики Дагестан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrd.ru/court%20decisions/definitions> (дата обращения: 29.08.2019).

204. Официальный сайт Конституционного суда Республики Ингушетия [Электронный ресурс]. URL: http://www.ks-ri.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=100 (дата обращения: 29.08.2019).

205. Официальный сайт Конституционного суда Республики Кабардино-Балкария [Электронный ресурс]. URL: <http://kskbr.ru/2011> (дата обращения: 29.08.2019).

206. Официальный сайт Конституционного суда Республики Карелия [Электронный ресурс]. URL: <http://ksrk.karelia.ru/?cat=4> (дата обращения: 29.08.2019).

207. Официальный сайт Конституционного суда Республики Коми [Электронный ресурс]. URL: <http://ksrk.rkomi.ru/left/resheniya/itogpol/> (дата обращения: 29.08.2019).

208. Официальный сайт Конституционного суда Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. URL: http://www.ksrme.ru/?page_id=16 (дата обращения: 29.08.2019).

209. Официальный сайт Конституционного суда Республики Саха-Якутия [Электронный ресурс]. URL: <https://ks.sakha.gov.ru/2010-god> (дата обращения: 01.09.2019).

210. Официальный сайт Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrso.ru/docs/decisions/> (дата обращения: 01.09.2019).

211. Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <http://ks.tatarstan.ru/rus/postanovleniya.htm> (дата обращения: 01.09.2019).

212. Официальный сайт Конституционного суда Республики Тува [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrtuva.ru/doc2016.html> (дата обращения: 29.08.2019).

213. Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2019 г. № 1124-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.06.2019).

214. Правовая статистика [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры республики Тыва. URL: http://www.proctuva.ru/stat_data.php (дата обращения: 27.08.2019).

215. Официальный сайт прокуратуры Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuratura39.ru/> (дата обращения: 29.08.2016).

216. Официальный сайт прокуратуры г. Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://procspb.ru/statistic/data> (дата обращения: 29.08.2019).

217. Официальный сайт прокуратуры Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. URL: <http://bashprok.ru/> (дата обращения: 29.08.2019).

218. Официальный сайт прокуратуры Республики Дагестан [Электронный ресурс]. URL: <http://dagproc.ru/index.php?id=478> (дата обращения: 27.08.2019).

219. Официальный сайт прокуратуры Кабардино-Балкарской республики [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokuror-kbr.ru/index.php?Page=page_97 (дата обращения: 29.08.2019).

220. Официальный сайт прокуратуры Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <http://prokrt.ru/main/analitika1/statistika1/> (дата обращения: 27.08.2019).

221. Официальный сайт прокуратуры Республики Тыва [Электронный ресурс]. URL: http://www.proctuva.ru/stat_data.php (дата обращения: 27.08.2019).

222. Послания Президента Российской Федерации за 1994–2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (дата обращения: 30.08.2019).

223. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 30.08.2019).

224. Путин В.В. Заседание Совета по развитию местного самоуправления (05 августа 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 30.08.2019).

225. Решение Верховного Суда РФ от 01.03.2010 № ГКПИ 09-1767 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействительным пункта 1 распоряжения Правительства РФ от 05.11.2009 № 1642-р» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1794953/> (дата обращения: 13.08.2019).

226. Решение Верховного Суда РФ от 14.05.2015 № АКПИ 15-411 «Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании распоряжения Правительства РФ от 09.08.2014 № 1495-р «О переводе земель лесного фонда в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

227. Решения Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 24.08.2019).

228. Статистические данные Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. URL: <http://wmpp.ru/pravstat/> (дата обращения: 28.08.2019).

229. Сочинская межрайонная природоохранная прокуратура [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Краснодарского края. URL: <http://prokuratura-krasnodar.ru/sochinskaya-mezhrayonnaya-prirodoohrannaya-prokuratura> (дата обращения: 20.08.2019).

230. Услуги ООО «Новороссийский мазутный терминал» [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООО «Новороссийский мазутный терминал». URL: <http://nmt-nvr.ru/Business/Services> (дата обращения: 03.09.2019).

231. Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени) от 16 марта 2005 г. № 162 (в ред. от 28 марта 2019 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт г. Тюмени. URL: <http://www.tyumen-city.ru/gorodtumeny/ustavgoroda> (дата обращения: 03.09.2019).

232. Устав муниципального образования город Краснодар от 21 апреля 2011 г. № 11 (в ред. от 23 мая 2019 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт г. Краснодара. URL: <https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar> (дата обращения: 28.08.2019).

233. Устав (основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Алтайского края. URL: http://www.altairegion22.ru/official_docs/one-4.html (дата обращения: 26.08.2019).

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика государственно- правового механизма обеспечения экологической безопасности в России.....	6
§ 1. Понятие экологической безопасности как объекта государственно-правового обеспечения.....	6
§ 2. Разграничение понятий «экологическая безопасность» и «благоприятная окружающая естественная среда».....	18
§ 3. Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности России.....	26
Глава 2. Субъекты государственно-правового механизма обеспечения экологической безопасности.....	41
§ 1. Федеральные органы государственной власти в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности.....	41
§ 2. Региональные органы государственной власти в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности.....	60
§ 3. Органы местного самоуправления в государственно-правовом механизме обеспечения экологической безопасности.....	74
§ 4. Органы внутренних дел в государственно- правовом механизме обеспечения экологической безопасности.....	85
Заключение.....	115
Литература.....	119

Научное издание

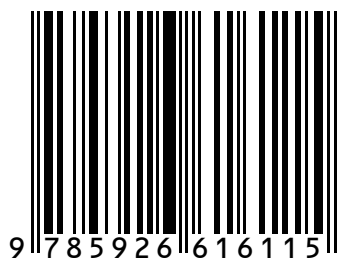
Жукова Наталья Владимировна

**Государственно-правовой механизм обеспечения
экологической безопасности в России**

Редактор *Т. Г. Кривошеева*

Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1611-5



Подписано в печать 24.06.2020. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 8,3. Тираж 50 экз. Заказ 59.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская.