

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Правовое обеспечение экологической безопасности в России и
зарубежных странах»

Обучающийся

А.А. Питин

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. К.П. Федякин

(ученая степень (при наличии) , ученое звание (при наличии) , Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы – «Правовое обеспечение экологической безопасности в России и зарубежных странах».

Актуальность исследования темы данной выпускной квалификационной работы определяется тем обстоятельством, что состояние окружающей природной среды вызывает все больше тревоги как в Российской Федерации, так и в иностранных государствах, становится предметом рассмотрения различных международных конференций. Без совершенствования законодательной базы, выявления и решения проблем, устранения пробелов в законодательстве невозможно обеспечить экологическую безопасность общества и государства, а экологическая безопасность в данном случае может рассматриваться в качестве важнейшего элемента национальной безопасности.

Целью исследования является анализ существующего опыта и предложение основных направлений совершенствования норм действующего природоохранного законодательства Российской Федерации, а также существующей системы государственного управления в сфере обеспечения такого аспекта национальной безопасности, как безопасность экологическая.

Основными задачами исследования являются рассмотрение теоретических аспектов обеспечения национальной безопасности как в Российской Федерации, так и в иностранных государствах, анализ практики обеспечения экологической безопасности на современном этапе развития соответствующих государственных институтов в Российской Федерации и в зарубежных государствах, выявление проблем в сфере обеспечения национальной безопасности и формулирование предложений по их разрешению.

Структура выпускной квалификационной работы включает введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Работа включает 85 страниц.

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Понятие и сущность экологической безопасности	9
1.1 Теоретические аспекты государственно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности ...	9
1.2 Понятие экологической безопасности как элемента национальной безопасности	11
1.3 Определение и принципы экологической безопасности	17
Глава 2. Правовое регулирование в сфере обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации и в зарубежных странах	35
2.1 Полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения экологической безопасности и принципы их взаимодействия.....	35
2.2 Контрольно-надзорная деятельность в сфере обеспечения экологической безопасности.....	52
Глава 3. Проблемы и перспективы в сфере обеспечения экологической безопасности.....	62
3.1 Правовые проблемы и основные направления развития законодательства об обеспечении экологической безопасности в Российской Федерации и в зарубежных странах.....	62
3.2 Ответственность за посягательство на экологическую безопасность в Российской Федерации и в зарубежных странах	66
3.3 Международное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности.....	69
Заключение	77
Список используемой литературы и используемых источников	80

Введение

Анализ глобальных проблем, волнующих международное сообщество в последние годы, позволяет отметить, что в той или иной степени большинство из них проистекают из сложной ситуации, сложившейся в мире в сфере природопользования и природосбережения к настоящему времени. Такие проблемы, как обеспечение продовольственной и энергетической безопасности, исчерпание природных ресурсов, распространение массовых заболеваний, военные конфликты за обладание дефицитным ресурсом, в качестве которого могут рассматриваться водные источники или земли сельскохозяйственного назначения, а также многие и многие другие в своей основе имеют проблематику обеспечения экологической безопасности. Достижение задачи экологической защищенности в сфере соответствующих общественных отношений, таким образом, имеет ценность не только само по себе (например, для сохранения редких видов животных и растений, памятников природы и др.), но, одновременно, затрагивает вопросы и иных аспектов национальной безопасности, что тоже необходимо иметь в виду при распределении, например, бюджетных средств или иного рода ресурсов для достижения тех или иных задач в сфере обеспечения защищенности разного рода общественных отношений.

Дополнительную актуальность рассмотрению данного вопроса придает то обстоятельство, что российское законодательство и система государственного управления традиционно подвергаются критике, а решение ими различного рода природоохранных задач в глазах населения часто выглядит как недостаточное. При этом, в последние годы в системе государственного управления экологической безопасностью в Российской Федерации произошли значительные изменения, которым еще не была дана надлежащая оценка в научных исследованиях. Некоторые вопросы, связанные с обеспечением экологической безопасности, были затронуты законодателем и при внесении поправки в Конституцию Российской Федерации в

соответствии с текстом Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», данные изменения были утверждены всенародным голосованием и этому также необходимо дать оценку.

Можно говорить о том, что в последние годы государство делает разного рода попытки, направленные на формирование отечественного природоохранного права и общее укрепление экологической безопасности, но данная направленность государственной политики не всегда осуществляется простым и беспроблемным образом.

Подобного рода исследование будет неполным без анализа соответствующего рода достижений и неудач, которые к настоящему времени накопились в системе обеспечения экологической безопасности других государств мира. Проблема в данном случае заключается в «молодости» природоохранного законодательства по сравнению с иными отраслями права и в том обстоятельстве, что задача сохранения природных ресурсов была поставлена по историческим меркам очень и очень недавно.

Не только Российская Федерация, но и зарубежные страны в настоящее время пытаются нащупать максимально эффективные пути в сфере обеспечения экологической безопасности, в связи с чем наблюдаются как достижения, так и определенного рода неудачи. Использование зарубежного опыта в данном случае может помочь в лучшей степени оценить качество отечественного природоохранного законодательства и позволит избежать тех ошибок в сфере выстраивания системы государственного управления обеспечением экологической безопасностью, с которыми уже столкнулись иностранные государства. Использование зарубежного опыта в данном случае может позволить сэкономить как время, так и финансовые ресурсы; позволит определить наиболее эффективные правовые механизмы сбережения природных ресурсов и охраны различных объектов природы. Анализ соответствующих данных позволяет надеяться на создание в России такой

национальной системы обеспечения экологической безопасности, которая будет в максимальной степени соответствовать особенностям нашего государства и позволит наиболее эффективным образом разрешить как те проблемы, которые имеются в данном отношении в настоящее время, так и те, которые будут возникать в будущем.

Представляется, что данная тема является очень обширной и может служить предметом длительных и разносторонних исследований. В рамках дипломной работы поставлена задача осветить только общие контуры рассматриваемого вопроса, рассмотреть основы обеспечения экологической безопасности, которые были разработаны в ведущих и наиболее заметных в этом отношении государствах мира.

В настоящее время вопросы обеспечения экологической безопасности представляют важность как с точки зрения защиты прав и законных интересов каждого отдельного гражданина, так и с точки зрения обеспечения национальной безопасности. Так, в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [28]. Экологическая безопасность и рациональное природопользование были обозначены в качестве отдельного раздела, включающего в свой состав пункты с семьдесят седьмого по восемьдесят третий. Законодатель отметил в частности, что «в последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле...Целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата».

Целью настоящего исследования является рассмотрение проблем, существующих в сфере обеспечения экологической безопасности как в

Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, анализ существующего опыта разрешения существующих в данном отношении противоречий и предложение основных направлений совершенствования норм действующего конституционного, административного и природоохранного законодательства Российской Федерации, а также существующей системы государственного управления в сфере обеспечения такого аспекта национальной безопасности, как безопасность экологическая.

Основными задачами исследования являются:

- рассмотрение существующих в данном отношении определений и теоретических аспектов обеспечения национальной безопасности как в Российской Федерации, так и в иностранных государствах;

- анализ практики обеспечения экологической безопасности на современном этапе развития соответствующих государственных институтов в Российской Федерации и в зарубежных государствах;

- выявление существующих проблем в сфере обеспечения национальной безопасности и формулирование предложений по их разрешению в будущем.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения экологической безопасности как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах.

Предметом исследования являются нормы действующего отечественного и зарубежного законодательства, регламентирующие вопросы обеспечения экологической безопасности.

В методологическом плане исследование включает применение общенаучных методов исследования как общий диалектический метод, анализ и синтез. Изменения, проистекающие в сфере обеспечения экологической безопасности, рассматриваются в историческом аспекте. Для формулирования соответствующих понятий используется формально-юридический метод. В качестве определяющего в настоящей работе выступает метод сравнительного правоведения (компаративистики), который позволяет исследовать развитие государственно-правового регулирования в сфере обеспечения

экологического аспекта национальной безопасности, которое сложилось в различных государствах современного мира в настоящее время.

Можно говорить о следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Задача обеспечения экологической безопасности, выступая в качестве подзадачи обеспечения национальной безопасности, диктует необходимость развития собственной подсистемы государственного управления на уровне как Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных субъектов РФ;

2. Надлежащее обеспечение экологической безопасности обуславливает необходимость применения административно-территориального деления государственной территории, которое обусловлено характером и расположением соответствующих природных комплексов и может не совпадать с административно-территориальным делением, используемым в иных сферах государственного управления;

3. Внесенные в Конституцию Российской Федерации изменения, касающиеся вопросов обеспечения экологической безопасности, не носят окончательного характера. В настоящее время существует необходимость разработки соответствующих конституционно-правовых механизмов обеспечения экологической безопасности и внесения дополнительных изменений в текст Основного закона российского государства.

Структура выпускной квалификационной работы predetermined целью и задачами исследования и включает в свой состав: введение, три главы, в совокупности включающие в своей состав восемь отдельных параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1. Понятие и сущность экологической безопасности

1.1 Теоретические аспекты государственно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности

К настоящему времени был накоплен большой опыт научных исследований, посвященных изучению проблематики понятия и содержания такого явления, в качестве которого выступает экологическая безопасность. Следует учитывать, однако, что многие авторы вкладывают в данное понятие совершенно различное содержание. Различаются и научные подходы, с точки зрения которых осуществляется подход к анализу рассматриваемого явления, отличны даже соответствующие науки. Понятие экологической безопасности рассматривается в научных исследованиях с точки зрения развития соответствующих технологий рационального природопользования и природосбережения, с точки зрения развития соответствующих педагогических технологий, в рамках которых осуществляется работа по экологическому воспитанию населения России. Возможен здесь подход с точки зрения экономики, в рамках которого анализируется экономическая и экологическая эффективность переработки твердых коммунальных отходов и применения технологий альтернативной энергетики. Рассматривается эта проблема и специалистами естественнонаучного цикла дисциплин, в работах которых анализируются конкретные изменения в экологических средах и системах под влиянием антропогенной деятельности человека. Количество соответствующих исследований подобного рода тематики, таким образом, является очень обширным, но не все данные исследования могут найти применимость и быть рассмотрены в рамках написания выпускной квалификационной работы юридического профиля. Для цели нашего исследования необходимо проводить отбор исследований, в рамках которых проводится рассмотрение именно государственно-правовых аспектов обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации и в иных государствах.

Так, в качестве примера подобного рода исследований можно назвать научные статьи О.С. Бойковой [2], Д.В. Гаврилюк [5], И.С. Зиминной [8], И.В. Карапетянц [11], Е.О. Лукьянчук [18], Ф.Б. Рысаева [26] и многих других ученых, рассматривающих явление экологической безопасности с точки зрения государственно-правовых механизмов его существования.

Наличие множества исследований, посвященных этому вопросу, не снимает проблему отсутствия в законодательстве четкого и легального определения экологической безопасности. Подобная пробельность существующего закона обуславливает множество мнений в юридической науке, касающихся попыток формализовать данное понятие, однако, до настоящего времени значимых успехов в данном отношении достигнуто не было. В работе А.И. Лагуновой было отмечено, что «ретроспективный анализ правовой литературы по данному вопросу выявил, что проблема не нова, формировалась параллельно со становлением государства, с созданием специальной системы органов, однако термин «экологическая безопасность» в научный оборот был введен в середине 1970-х гг., до этого – подменялся «охраной природы», что не идентично. Однако и сегодня этот феномен однозначно не определен, многими учеными отрицается его существование в принципе, а законодателем – по-разному закрепляется в правовых актах, хотя исключительно значим» [14].

Как отмечается в работе Н.А. Махутова, «государственные решения 2014–2015 гг. (стратегия национальной безопасности, законы о стратегическом планировании, о промышленной политике, о промышленной безопасности) требуют разработки и реализации принципиально новых задач количественной оценки экологического состояния сложной социально-природно-техногенной системы» [19].

Можно говорить о том, что в последние годы в государстве происходит попытка формализовать понятие национальной безопасности в целом и понятие экологической безопасности в частности; данные процессы направлены на повышение защищенности и государства и личности.

1.2 Понятие экологической безопасности как элемента национальной безопасности

В качестве важнейшего элемента стратегического планирования в сфере обеспечения национальной экологической безопасности в настоящее время выступает Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [28], в котором данному вопросу (пропорционально с другими аспектами национальной безопасности в Российской Федерации), законодателем было уделено очень заметное место.

Отмечено, в частности, что в качестве стратегического национального приоритета с учетом долгосрочных тенденций развития ситуации в Российской Федерации и в мире должна рассматриваться ее охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата.

Обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации следующих стратегических национальных приоритетов на таком направлении приложения их сил, как экологическая безопасность и рациональное природопользование.

В настоящее время в рассматриваемом отношении сохраняется множество разнообразных проблем. Сохраняются, например, угрозы, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе вследствие изменения климата, лесных пожаров, наводнений и паводков, износа инженерно-технической и транспортной инфраструктуры, заноса и распространения опасных инфекционных заболеваний.

Целями обеспечения государственной и общественной безопасности являются защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение ее суверенитета, независимости, государственной и

территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение такой задачи, как повышение эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Обширная территория и выгодное географическое положение, разнообразие природно-климатических условий и минерально-сырьевых ресурсов, научно-технологический и образовательный потенциал, макроэкономическая устойчивость, внутривнутриполитическая стабильность, высокий уровень обеспечения обороны страны и безопасности государства - факторы, которые создают благоприятные условия для модернизации российской экономики, развития промышленного потенциала России.

Внедрение новых технологий сопровождается трансформацией механизмов производства и потребления, появлением новых рынков товаров и услуг, изменением облика существующих отраслей экономики и технологических стандартов, повышением уровня переработки природных ресурсов, снижением энергоемкости мировой экономики.

В качестве перспективных технологий, которые должны развиваться в Российской Федерации, были названы биологические, геномные технологии, а также природоподобные технологии.

В разделе Стратегии «Экологическая безопасность и рациональное природопользование» было отмечено, что в последние десятилетия

интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле.

Хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия. Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечет за собой снижение качества жизни человека. Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов.

Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Развитие «зеленой» и низкоуглеродной экономики становится главным вопросом в международной повестке дня. Возрастающая конкуренция за доступ к природным ресурсам - один из факторов усиления международной напряженности и возникновения конфликтов между государствами.

Российская Федерация рассматривает свою территорию, ее ландшафтное и биологическое разнообразие, уникальный эколого-ресурсный потенциал в качестве национального достояния, сохранение и защита которого необходимы для обеспечения жизни будущих поколений, гармоничного развития человека и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Сохранение отвечающими экологическим стандартам качества атмосферного воздуха и воды, рекультивация нарушенных земель, экологическая реабилитация территорий и водных объектов, увеличение площади лесовосстановления, ликвидация накопленного вреда окружающей среде являются обязательными условиями для улучшения качества жизни в Российской Федерации.

Целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата.

Достижение целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач:

- обеспечение экологически ориентированного роста экономики, стимулирование внедрения инновационных технологий, развитие экологически безопасных производств;
- обеспечение рационального и эффективного использования природных ресурсов, развитие минерально-сырьевой базы;
- уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах;
- формирование системы государственного регулирования выбросов парниковых газов, обеспечение реализации проектов по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения;
- развитие мощностей и технологий очистки выбросов в атмосферный воздух, промышленных и городских сточных вод;
- повышение эффективности обеспечения гидрометеорологической безопасности;
- предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем;
- снижение объемов образования отходов производства и потребления, развитие индустрии их утилизации и вторичного использования;
- предотвращение деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивация нарушенных земель, ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологическая реабилитация территорий;

- сохранение биологического разнообразия природных экосистем и развитие системы особо охраняемых природных территорий, охрана и воспроизводство лесов, а также объектов животного мира, в том числе водных биологических ресурсов;

- предотвращение загрязнения окружающей среды заносимыми с территорий других государств загрязняющими веществами (в том числе радиоактивными веществами) и микроорганизмами;

- решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации;

- повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля в сфере охраны окружающей среды;

- развитие системы государственного экологического мониторинга и контроля за соблюдением экологических нормативов и природоохранных требований хозяйствующими субъектами, повышение эффективности прогнозирования опасных природных явлений и процессов, последствий влияния изменений климата на условия хозяйствования и жизнедеятельности человека;

- развитие системы мониторинга биологических рисков для предупреждения биологических угроз и реагирования на них;

- повышение технического потенциала и оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан, воспитание в гражданах ответственного отношения к природной среде, стимулирование населения и общественных организаций к участию в природоохранной деятельности;

- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, в том числе в целях снижения экологических рисков на приграничных территориях Российской Федерации.

Достижение целей внешней политики Российской Федерации осуществляется путем решения такой задачи, как содействие иностранным государствам в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в борьбе с биологическими угрозами, распространением опасных инфекционных заболеваний.

Последний аспект обеспечения национальной безопасности Российской Федерации самым непосредственным образом связан с задачей обеспечения национальной безопасности в России. Для того, чтобы территория Российской Федерации была должным образом защищена от всего существующего спектра экологических угроз, обеспечение ее безопасности не может рассматриваться обособленно от обеспечения безопасности близлежащих территорий, на которые юрисдикция нашего государства не распространяется. Массовые выбросы химических или радиоактивных веществ, загрязнение во Мирового океана, истребление перелетных птиц и иные подобные проблемы невозможно рассматриваться в качестве узконациональных проблем, разрешение которых возможно осуществить на уровне отдельного государства посредством принятия им законодательных или мер иного характера.

Для решения глобальных проблем охраны природы с неизбежностью необходимо налаживать сотрудничество различных государств мира, направленное на решение данной проблемы, которая приобретает не государственный, а глобальный – мировой характер.

Но налаживание подобного рода сотрудничества с иными странами учитывает необходимость учета особенностей их национальных правовых систем, существующих в них механизмов охраны природы и норм законодательства, тех приоритетов (профилактика нарушений природоохранного законодательства, развитие энерго- и природосберегающих технологий, строгое наказание нарушителей экологических правил и т.д.),

которые данные государства выделяют в рамках своих национальных правовых систем.

Представляется, что в будущем законодательство различных государств в сфере природопользования и природосбережения с неизбежностью пройдет через процессы унификации и гармонизации, но для достижения подобного рода цели необходимы соответствующие исследования состояния эколого-правовых механизмов в России, в зарубежных государствах и на мировом уровне. В числе прочего, это может позволить выявить эффективные правовые модели охраны природы, которые будут внедряться в российский правовой порядок в будущем.

1.3 Определение и принципы экологической безопасности

Вопросы обеспечения экологической безопасности в настоящее время решаются обособлено в рамках большого количества нормативно-правовых актов, принимаемых в Российской Федерации. Предложения о создании отдельного экологического кодекса в настоящее время остаются лишь предложениями, в связи с чем можно говорить о частном подходе, который использует законодатель при обеспечении охраны того или иного объекта экологической безопасности и об отдельных нормативно-правовых актах, принимаемых на федеральном уровне в этом отношении. Исходя из подобной практики можно выделить, например, охрану атмосферного воздуха [38], лесов [16], недр [7], особо охраняемых природных территорий [31] и иных объектов окружающей природной среды.

Основополагающим нормативно-правовым актом, в сфере определения общих принципов определения экологической безопасности в Российской Федерации является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [30], в преамбуле которого законодателем было отмечено, что «В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан

сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Как было указано законодателем в статье 2 этого Федерального закона, «Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

Отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при установлении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки,

реализации и утилизации, регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании».

Рассматриваемый Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Однако самого термина «экологическая безопасность» рассматриваемый нормативно-правовой акт не содержит.

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду. К принципам охраны окружающей природной среды в рассматриваемом нормативно-правовом акте относятся:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость государственного экологического надзора;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов;
- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц;
- сохранение биологического разнообразия;

- обеспечение сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

- участие граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды;

- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

- обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Статья 1 ФЗ «Об охране окружающей среды» задает определение

большого перечня понятий, имеющих принципиальное значение для обеспечения экологической безопасности: окружающая среда, природная среда (природа), компоненты природной среды, природный объект, природно-антропогенный объект, антропогенный объект, естественная экологическая система, природный комплекс, природный ландшафт, охрана окружающей среды, качество окружающей среды, благоприятная окружающая среда, негативное воздействие на окружающую среду, природные ресурсы, использование природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, загрязняющее вещество, нормативы в области охраны окружающей среды, нормативы качества окружающей среды, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов, нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, нормативы допустимых физических воздействий, временно разрешенные выбросы, временно разрешенные сбросы, оценка воздействия на окружающую среду, государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) и т.д.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) определяется законодателем, как система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды;

Важным элементов в сфере обеспечения экологической безопасности являются требования в области охраны окружающей среды (далее также - природоохранные требования) - предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами,

нормативами в области охраны окружающей среды, федеральными нормами и правилами в области охраны окружающей среды и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды.

Позитивным изменением отечественного природоохранного законодательства стала разработка концепции наилучшей доступной технологии, под которой понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

Другим важным достижением отечественного законодателя было включение понятие накопленного вреда окружающей среде, под которым понимается вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме. Ранее государство было почти бессильно бороться с загрязнениями, которые не превышают предельно допустимых концентраций в каждый отдельный момент времени, но в целом носят накопительный характер, разрушая существующие экосистемы.

Вред окружающей среде рассматривается современным законодателем как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов;

В качестве экологического риска рассматривается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Вся деятельность, связанная с использованием ресурсов окружающей среды, в настоящее время подлежит техническому нормированию.

Технологические нормативы - нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, нормативы допустимых физических воздействий, которые устанавливаются с применением технологических показателей. Их необходимо отличать от технических нормативов – нормативов, которые установлены в отношении двигателей передвижных источников загрязнения окружающей среды в соответствии с уровнями допустимого воздействия на окружающую среду.

Технологические показатели - показатели концентрации загрязняющих веществ, объема и (или) массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов производства и потребления, потребления воды и использования энергетических ресурсов в расчете на единицу времени или единицу производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги.

Активно внедряются в непосредственную деятельность по охране окружающей среды системы автоматического контроля - комплексы технических средств, обеспечивающих автоматические измерения и учет показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, фиксацию и передачу информации о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Важным достижением демократического политического строя выступает доступность информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) - сведений (сообщения, данные) независимо от формы их представления об окружающей среде, в том числе о ретроспективном, текущем и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении, происходящих в ней процессах и явлениях, а также о воздействии на окружающую среду осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности, о проводимых и планируемых мероприятиях в области охраны окружающей среды.

Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) является общедоступной информацией, к которой не может быть ограничен доступ, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к государственной тайне.

Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация), обладателями которой являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, предоставляется указанными органами в порядке, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, которые обладают информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией), или уполномоченные ими организации размещают на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или с помощью государственных и муниципальных информационных систем информацию о состоянии окружающей среды (экологическую информацию) в форме открытых данных, содержащую в том числе сведения (сообщения, данные):

- о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв;
- о радиационной обстановке;
- о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ;
- об обращении с отходами производства и потребления;
- о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Правила размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержание информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и форма ее размещения, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) предоставляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления гражданам, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, общественным объединениям и некоммерческим организациям на безвозмездной основе, если иное не установлено Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [40], законодательством Российской Федерации в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории:

- объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, - объекты I категории;
- объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты II категории;
- объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты III категории;

- объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты IV категории.

При установлении критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к соответствующей категории, учитываются:

- уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство);
- уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления;
- классификация промышленных объектов и производств;
- особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии.

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.

Как часть государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в настоящее время рассматривается закрепление в законе прав и свобод граждан, желающих принимать участие в деле охраны окружающей природной среды.

Граждане имеют право:

- создавать общественные объединения и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;
- направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания,

мерах по ее охране;

- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Общественные объединения и некоммерческие организации имеют право осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической

безопасности;

- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу

жизни, здоровью и имуществу граждан;

- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

- подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

В случае если должностные лица препятствуют гражданам, а также общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, указанные должностные лица привлекаются к ответственности в установленном порядке.

В условиях капитализма, в современной Российской Федерации

активным образом используется экономическое регулирование в области охраны окружающей среды.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается за следующие его виды:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты (далее - сбросы загрязняющих веществ);
- хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Плата за негативное воздействие на окружающую среду подлежит зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государство оказывает поддержку хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях охраны окружающей среды.

Государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности в целях охраны окружающей среды может осуществляться по следующим направлениям:

- содействие в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- содействие в осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- содействие в осуществлении использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов, разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством:

- предоставления налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка осуществляется при реализации следующих мероприятий:

- внедрение наилучших доступных технологий;

- проектирование, строительство, реконструкция систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух;

- установка: оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод и т.д.

- обеспечение полезного использования попутного нефтяного газа.

Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы

государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Надлежащее обеспечение экологической безопасности обуславливает необходимость применения административно-территориального деления государственной территории, которое обусловлено характером и расположением соответствующих природных комплексов и может не совпадать с административно-территориальным делением, используемым в иных сферах государственного управления. В настоящее время подобное (не совпадающее с административно-территориальным) деление используется в сфере судебной власти, оно позволяет отчасти пресекать коррупционные проявления в сфере правосудия, делает представителей правосудия более независимыми от мнения региональных властей.

Подобного же рода критерии справедливы и для обеспечения задачи повышения экологической безопасности. Экономические интересы развития конкретных территорий не должны иметь абсолютного приоритета при определении механизмов использования того или иного объекта природы. Кроме того, следует учесть также и наличие протяженных природных объектов, которые находятся на территории нескольких муниципальных образований или нескольких субъектов Российской Федерации, но нуждаются в применении единых механизмов своей охраны. Система государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности подобного рода

объектов и территорий должна выстраиваться максимально гибким образом, но для этого необходимо определить и общие принципы функционирования подобного рода системы.

Экологическая безопасность может быть определена, как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Считаем, что задача обеспечения экологической безопасности, выступая в качестве подзадачи обеспечения национальной безопасности, диктует необходимость развития собственной подсистемы государственного управления на уровне как Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных субъектов РФ

Внесенные в Конституцию Российской Федерации изменения, касающиеся вопросов обеспечения экологической безопасности, не носят окончательного характера. В настоящее время существует необходимость разработки соответствующих конституционно-правовых механизмов обеспечения экологической безопасности и внесения дополнительных изменений в текст Основного закона российского государства.

Глава 2. Правовое регулирование в сфере обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации и в зарубежных странах

2.1 Полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения экологической безопасности и принципы их взаимодействия

В настоящее время задача природы приобрела столь большое значение, что периодически на международном уровне проводятся конференции, посвященные поиску способов наилучшего выполнения этой важной задачи. Экологическая функция выделяется многими специалистами в сфере государства и права в качестве внутреннего направления деятельности современного российского государства.

Неоднократно обращается к проблеме обеспечения экологической безопасности текст Основного закона России [13], что дополнительным образом подчеркивает важность достижения безопасности в этой сфере.

Так, в статье 41 Конституции РФ отмечено, что в Российской Федерации поощряется деятельность, направленная на обеспечение здоровья населения и поддержание его экологического благополучия. Данная норма показывает связь между достижением подобных задач, в связи с чем к кругу нормативно-правовых актов в сфере обеспечения экологической безопасности мы имеем полное основание отнести также такие законы, как Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» [34] или Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» [36].

В соответствии со статьей 42 Конституции РФ, «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Вред в данном случае предполагается имущественный, его компенсация возможна в соответствии с правилами Части 2 Гражданского кодекса Российской Федерации [42].

Статья 58 Конституции РФ содержит указание на одну из конституционных обязанностей человека, находящегося на территории Российской Федерации – «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

В соответствии со статьей 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации было отнесено установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации.

При этом интересующие нас вопросы обеспечения экологической безопасности статьей 72 Конституции РФ были отнесены законодателем к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 74 Конституции РФ, ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы.

Как это было отмечено в статье 114 Конституции РФ, Правительство Российской Федерации создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

Задача обеспечения экологической безопасности и методы ее достижения, таким образом, в настоящее время были вынесены законодателем на конституционный уровень; насущной задачей российского общества в данном случае может являться прямое и неуклонное выполнение текста Основного закона в жизни как государства, так и каждого отдельного человека.

Важность выполнения государством задачи выполнения задачи выстраивания надлежащим образом системы природоохраны и природопользования обусловили формирования целой системы органов, охрана природы для которой выступает в качестве основной цели деятельности.

В общем виде полномочия, которыми должны обладать эти органы, были отображены законодателем в Главе II. «Основы управления в области охраны окружающей среды» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [30].

В соответствии со статьей 5 рассматриваемого закона, к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;
- установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;
- определение порядка организации и осуществления федерального государственного экологического надзора;
- установление порядка создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (далее также -

государственный фонд данных), перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления, а также порядка обмена такой информацией;

- создание и эксплуатация государственного фонда данных;
- установление порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;
- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;
- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- установление порядка обращения с радиоактивными отходами;
- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;
- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществления контроля за правильностью ее исчисления, полнотой и своевременностью ее внесения и определения ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициентов к ним;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;
- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде,

причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;

- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование Перечня объектов природного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;

- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;

- экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

- экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;

- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;

- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

- осуществление федерального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в ведении Российской Федерации, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, соответствующих установленным Правительством Российской Федерации

критериям определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору);

- установление критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору);

- установление для целей государственного экологического надзора категорий хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, исходя из критериев и (или) показателей негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также определение показателей высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды;

- государственное регулирование обращения озоноразрушающих веществ;

- осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий;

- установление перечня загрязняющих веществ;

- установление перечня областей применения наилучших доступных технологий;

- установление порядка разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям;

- установление порядка рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, порядка выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения изменений в них;

- установление критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I - IV категорий;

- утверждение правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержание информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и форма ее размещения.

В статье 5.1 ФЗ «Об охране окружающей среды» отмечено, что возможна передача осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [39].

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

- участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;
- участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;
- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

- право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;

- участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

- осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора) при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

- утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);

- установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;

- право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;

- обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны

окружающей среды;

- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

- ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

- право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

- участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

- право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.

Принимают участие в осуществлении экологической безопасности на основе имеющихся у них полномочий также и органы местного самоуправления. Так, к вопросам местного значения муниципального района относится организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды. К вопросам местного значения городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.

Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами Российской Федерации.

Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации

Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

С целью формирования системы государственного управления в области природоохраны было принято Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. № 1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды» [23]. Как указывается в данном Постановлении, Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и в пределах своей компетенции координируют деятельность специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и их территориальных органов, осуществляющих эти функции в соответствующих сферах управления. В качестве подобного рода органов в Постановлении Правительства РФ 1998 года были указаны:

- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;

- Федеральная служба земельного кадастра России;
- Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству;
- Федеральная служба геодезии и картографии России;
- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Федеральная пограничная служба Российской Федерации, а также другие федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации решают вопросы в области охраны окружающей природной среды по согласованию или совместно со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Полномочия и специализация указанных федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды определяются положениями об этих органах.

При этом, следует отметить, что в связи с проведенной после принятия рассматриваемого Постановления административной реформой, указанные в нем названия органов в настоящее время следует считать устаревшим и их полномочия были переданы иным вновь образованным органам, которым были переданы соответствующие функции в сфере государственного управления экологической безопасностью.

В настоящее время система органов государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды выглядит довольно сложным образом и включает в себя органы, компетенция которых в сфере обеспечения экологической безопасности имеет значительные отличия.

Государственное управление использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Данные органы могут быть классифицированы по разным

основаниям.

Виды органов государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды включают в себя:

- органы общей компетенции;
- специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере;
- иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды или задачи.

Органы государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды общей компетенции это, например, Правительство Российской Федерации, определяющее общие начала внутренней политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, - развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

Деятельность Президента России как субъекта государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды регулируется Конституцией РФ и федеральными законами. К важнейшим функциям его управленческой деятельности можно отнести:

- определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства;
- нормотворчество;
- организацию системы центральных органов исполнительной власти России;
- гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды;
- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Компетенция Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами. Основными актами общего характера являются Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [41], Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Конкретные полномочия этих органов по вопросам природопользования и охраны окружающей среды определяются многими актами специального характера - федеральными и региональными законами, указами Президента РФ и др.

На специализированные органы управления, действующие на разных уровнях, возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим нормированием, экспертизой, лицензированием, сертификацией, контролем и т.д.

В ряду эколого-правовых проблем в России организация системы специально уполномоченных государственных органов управления в этой сфере остается наиболее острой. В последние годы система органов государственного экологического управления неоднократно изменялась.

В настоящее время специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды включают:

- федеральные министерства;
- федеральные агентства;
- федеральные службы.

Федеральные органы специальной компетенции в зависимости от выполняемых функций и решаемых задач систематизируются следующим образом:

- Органы, выполняющие все задачи или блок природоохранных задач: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство

здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

- Органы, охватывающие вопросы охраны и использования отдельных природных объектов: Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по рыболовству и др.

- Органы, выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов: Федеральная служба государственной статистики, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная таможенная служба и др.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в настоящее время специально уполномоченными государственными органами в данной сфере являются:

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

- Федеральное агентство водных ресурсов;

- Федеральное агентство лесного хозяйства;

- Федеральное агентство по недропользованию;

- Министерство сельского хозяйства РФ;

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;

- Федеральное агентство по рыболовству;

- Министерство экономического развития РФ;

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды иными органами.

В системе центральных органов федеральной исполнительной власти имеется ряд органов, на которые также возложены специальные задачи по государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды наряду с решением иных задач.

К таким органам относятся, в частности:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая осуществляет, в частности, надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка.;

- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

- Федеральная таможенная служба.

Профильный государственный орган, осуществляющий государственную политику в сфере охраны природных ресурсов и осуществления государством своей экологической функции (Минприроды России), в настоящее время называется Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов.

В качестве координационных и совещательных органов при вышеуказанном Министерстве действуют:

- Общественный совет при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ;

- Коллегия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

- Научно-технический совет Минприроды России;

- Федеральный экологический совет при Минприроды России;

- Совет по международному сотрудничеству в области геологии и недропользования Минприроды России;

- Экспертный совет по особо охраняемым природным территориям при Минприроды России;

- Рабочая группа по разработке нормативных правовых актов, необходимых для проведения эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха;

- Межведомственный совет по проведению эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) на основании данных сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха.

В качестве основных направлений Минприроды России можно выделить следующие:

- реализация и координация выполнения национального проекта «Экология»;

- осуществление государственного экологического мониторинга;

- осуществление государственного экологического надзора;

- осуществление деятельности в сфере ликвидации накопленного вреда окружающей среде;

- осуществление международного сотрудничества;

- развитие института ответственности производителя и импортера товаров по утилизации отходов;

- организация охраны, защиты и воспроизводства лесов;

- оценка деятельности губернаторов в различных субъектах Российской Федерации в сфере реализации ими отношений экологической безопасности

на территории соответствующего субъекта РФ;

- организация оценки качества городской среды проживания;
- поддержка добровольчества и социально-ориентированных некоммерческих организаций, чья деятельность направлена на дело охраны окружающей природной среды;
- осуществление на государственном уровне политики внедрения раздельного накопления и сбора отходов;
- создание и реорганизация государственных учреждений в области охраны окружающей природной среды;
- внедрение платности за причинение вреда и негативного воздействия окружающей природной среде;
- осуществление оценки ресурсов окружающей природной среды.

Отдельным образом можно выделить принципы международного сотрудничества в сфере охраны окружающей природной среды.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора. Решения межгосударственных органов, принятые

на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом.

В настоящее время можно говорить о существовании в Российской Федерации целой системой органов, основной или вспомогательной целью деятельности которых является обеспечение экологической безопасности.

2.2 Контрольно-надзорная деятельность в сфере обеспечения экологической безопасности

Осуществление государственного управления предполагает осуществление государственного контроля и надзора, выполняющего функцию «механизмов обратной связи» между управляющим государственным воздействием и подотчетным объектом, управление которым в данном случае и осуществляется. И если функция осуществления контроля в той или иной степени свойственна всем государственным органам, которые не смогут существовать, не обеспечивая возможность проконтролировать процесс принимаемых решений и действий.

Надзор в данном случае выступает более серьезной категорией; функция надзора свойственна не всем, а только некоторым государственным органам, к числу которых относятся органы, осуществляющие надзор за законностью поведения иных субъектов в различных сферах общественной жизни. В качестве наиболее знакового органа государственного надзора можно выделить прокуратуру Российской Федерации.

Государственный экологический контроль (надзор) осуществляется посредством:

- федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого федеральным органом исполнительной власти,

уполномоченным Правительством Российской Федерации (за исключением федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого на объектах, подведомственных федеральному органу исполнительной власти в области обеспечения безопасности);

- регионального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом государственного экологического контроля (надзора) для федерального государственного экологического контроля (надзора) являются:

соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах и установленные в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Для регионального государственного экологического контроля (надзора) предметом осуществления соответствующих контрольных мероприятий являются:

- соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах;

- соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [35].

В положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) указываются в том числе перечень разрешительных документов, содержащих обязательные требования, наименование и структурные элементы технического регламента и (или) обязательных требований,

подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании", оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора), а также виды продукции, являющиеся объектами федерального государственного экологического контроля (надзора).

В положении о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) указываются в том числе перечень разрешительных документов, содержащий обязательные требования, наименование и структурные элементы технического регламента и (или) обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного экологического контроля (надзора), а также виды продукции, являющиеся объектами регионального государственного экологического контроля (надзора).

При осуществлении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду и хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому контролю (надзору), в отношении всех таких объектов и таких юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществляется федеральный государственный экологический контроль (надзор).

Организация и осуществление государственного экологического контроля (надзора) регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», за исключением федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Организация и осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности, регулируются нормативным правовым актом указанного федерального органа исполнительной власти, изданным по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах IV категории, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

Должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (надзор), являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, наряду с решениями, принимаемыми в процессе и по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий, установленными Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [37], в пределах установленной компетенции имеют право:

- направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел;

- предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Органы государственного надзора могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, безопасности государства, имуществу физических и

юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований.

В соответствии со статьей 11 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры. В качестве подобного рода специализированной прокуратуры выступает и прокуратура природоохранная.

Поскольку полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, возложен на органы прокуратуры Российской Федерации, именно данный государственный орган занимает руководящее положение в организации взаимодействия различных государственных структур правоохранительных и иных органов в целях успешного решения множества стоящих перед ними задач обеспечения верховенства закона, в том числе, в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Данная задача в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [24] реализуется природоохранными прокурорами (на правах районных), подчиняющимися непосредственно прокурорам субъектов РФ, прокурорами Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, прокурорами городов и районов, на которых прокурорами субъектов Российской Федерации возложены соответствующие полномочия в природоохранной области. Правовой основой организации взаимодействия природоохранных и территориальных прокуроров главным образом являются закрепленные в статье 4 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» принципы централизации и единства прокурорского надзора и руководящие документы прокуратуры субъекта Российской Федерации. Так,

территориальные и природоохранные прокуратуры (на правах межрайонных) входят в единую структуру прокуратуры субъекта Российской Федерации, соответственно ими решаются общие стоящие перед прокуратурой субъекта Российской Федерации задачи, доводимые посредством обязательных для исполнения руководящих документов этой прокуратуры данного уровня. При этом общие задачи решаются, а единые цели достигаются с учетом порядка распределения прокуратурой субъекта Российской Федерации компетенции и регулирования вопросов взаимодействия между территориальными и природоохранными прокуратурами [6].

Природоохранные прокуратуры в нашей стране были учреждены в системе органов прокуратуры неслучайно. Такой законодательный ход был связан с глобальным ухудшением состояния окружающей среды в России. Данная проблема обусловила законодателя прибегнуть к созданию указанных прокуратур, тем самым, усилить поддержку законности в сфере охраны природы [29]. Деятельность природоохранных прокуратур регламентируется теми же законодательными актами, что и межрайонные, прокуратуры субъектов, городов и другие, но помимо этого, к правовой регламентации еще, добавляются ведомственные акты Генеральной прокуратуры РФ и прокуратуры субъекта. К ним относятся: приказы, инструкции, рекомендации, распоряжения прокурора субъекта, документы для служебного пользования. Сюда же, можно добавить и локальные правовые акты природоохранных прокуратур: распоряжения природоохранного прокурора, протоколы межведомственных и координационных совещаний и другие, в зависимости от специфики деятельности природоохранной прокуратуры и типа порядка внутреннего устройства природоохранной прокуратуры [17].

Так, например, решениями Троицкого районного суда города Москвы удовлетворены исковые заявления природоохранного прокурора к собственникам трех земельных участков, расположенных в поселении Роговское, деревне Ильино, об исключении записей из Единого государственного реестра недвижимости о них и признании отсутствующим

права частной собственности на данные участки. Указанные земельные участки в нарушение прямых запретов природоохранного, земельного и водного законодательства сформированы в границах части акватории Ильинского руслового пруда и его береговой полосы, а также незаконно переданы в частную собственность ответчиков. После вступления в законную силу вышеуказанных судебных решений меры по демонтажу забора, ограждающего береговую полосу и перегораживающего акваторию Ильинского руслового пруда, не предпринимались. В целях восстановления гарантированных водным законодательством прав граждан на свободный доступ к водным объектам общего пользования, береговым полосам и на их бесплатное использование для личных и бытовых нужд межрайонный природоохранный прокурор направил в Троицкий районный суд города Москвы иск к бывшему владельцу об освобождении незаконно занимаемой береговой полосы водного объекта общего пользования и его акватории путем демонтажа установленного им ограждения [20].

В соответствии с Определением от 31 марта 2021 г. по делу № А10-5197/2019 Верховным Судом Российской Федерации [21] было рассмотрено дело, начатое по заявлению природоохранной прокуратуры, в соответствии с которым Судом было установлено, что предоставленный по спорному договору для разведения сазана (карпа) путем пастбищного рыбоводства рыбоводный участок расположен в границах неизолированного водного объекта – река Селенга, в ее протоке, участок фактически не предусматривает пастбищной аквакультуры и его расположение исключает осуществление контроля за выпущенными объектами аквакультуры.

Суд признал, что в условиях непредназначенности предоставленного предпринимателю рыбоводного участка для осуществления пастбищной аквакультуры, а также в отсутствие в деле доказательств фактического использования рыбоводного участка пользователем для целей товарной пастбищной аквакультуры с начала сезона 2016 года, предоставление для пастбищной аквакультуры рыбоводного участка, не обеспечивающего

ограничение передвижения разводимой рыбы, равно как и контроль за ее выращиванием, в последующем породит право на вылов, в соответствии с определенными договором объемами изъятия водных биологических ресурсов, и, как следствие, создаст условия добычи ресурсов, которые не были выращены рыбоводным хозяйством.

В связи с изложенным, суд пришел к выводу, что целью заключения спорного договора, являлось не ведение рыбоводного хозяйства (товарное рыбоводство), а возможность использования водного объекта в границах, определенных договором, в целях добычи водных биологических ресурсов по существу без их воспроизводства, что само по себе противоречит целям и принципам законодательства в сфере регулирования правоотношений в области охраны окружающей среды и в области аквакультуры (рыбоводства), нарушает требования статей 9, 12 Федерального закона от 02.07.2013 № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [32] об условиях осуществления пастбищной аквакультуры и противоречит целям и принципам законодательного регулирования рыбоводства, связанным с обеспечением производства рыбной и иной продукции аквакультуры, сохранением водных биологических ресурсов, осуществлением аквакультуры (рыбоводства) способами, не допускающими нанесения ущерба окружающей среде (статьи 1, 3 Закона).

При таких обстоятельствах, суд, руководствуясь пунктом 2 статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации [43], статьей 2 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [33], признал договор пользования рыбоводным участком недействительной (ничтожной) сделкой.

Другим примером вмешательства природоохранной прокуратуры является Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2021 г. [22].

21 июня 2017 г. должностными лицами межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области, Управления Росприроднадзора по Центральному федеральному округу и муниципального учреждения «Мытищинский центр бухгалтерского и материально-технического обеспечения» (МУ МЦБМТО) на основании решения межрайонного природоохранного прокурора Московской области от 2 июня 2017 г. № 21 проведена проверка соблюдения ООО «Мытищинская галантерейная фабрика» требований законодательства об особо охраняемых природных территориях и водоохранного законодательства при использовании расположенных в границах водоохраной зоны и прибрежной защитной полосы реки Яуза и принадлежащих ему на праве собственности земельных участков с кадастровыми номерами 50:12:0101901:0027, 50:12:0100314:0014 по адресу: Московская область, г. Мытищи, ул. Колонцова, д. 18 и д. 22, которые отнесены к категории земель населенных пунктов с видом разрешенного использования - для размещения галантерейной фабрики.

В ходе проверки выявлено, что на границе указанных земельных участков вдоль береговой линии реки Яуза вплотную к ней на расстоянии менее двух метров от уреза воды данного водного объекта установлены металлические ограждения из профнастила, препятствующие свободному доступу граждан к этому водному объекту общего пользования и его береговой полосе. Калитки, двери для доступа к водному объекту отсутствуют.

Указанное нарушение требований статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации [4] послужило основанием для возбуждения межрайонным природоохранным прокурором Московской области 23 июня 2017 г. в отношении общества дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 8.12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [12], и привлечения его постановлением должностного лица, с выводами которого согласились судебные инстанции, к административной ответственности, установленной данной нормой.

На основе изложенного, государственную природоохранную прокуратуру в настоящее время можно рассматривать в качестве ведущего органа, обеспечивающего реализацию государством своей контрольно-надзорной функции в сфере обеспечения своего соблюдения действующего контрольно-надзорного законодательства.

Можно говорить о значительном разнообразии нормативно-правовых актов, которые были разработаны в сфере обеспечения экологической безопасности. Данные нормативно-правовые акты можно подразделить на группы, относящиеся к природноресурсному и природоохранному праву, а также на акты иных отраслей права (административного, гражданского, уголовного и т.д.) также выполняющие задачи обеспечения экологической безопасности. Отсутствие и в законодательстве и в науке формализации таких понятий, как «экологическое право», «экологическая ответственность», «экологическая безопасность» затрудняет выстраивание соответствующих механизмов охраны; в настоящее время в данной области существует потребность в проведении дополнительного изучения для достижения необходимой терминологической четкости.

Глава 3. Проблемы и перспективы в сфере обеспечения экологической безопасности

3.1. Правовые проблемы и основные направления развития законодательства об обеспечении экологической безопасности в Российской Федерации и в зарубежных странах

Достаточно традиционные для отечественного законодателя попытки воспользоваться зарубежным опытом в сфере регулирования той или иной сферы общественных отношений, в отношениях, связанных с обеспечением экологической безопасности не будут столь эффективны без учета уникального исходного состояния в сфере обеспечения экологической безопасности в каждом государстве. Например, значительное место в сфере обеспечения соответствующей безопасности в Российской Федерации занимают вопросы обеспечения радиационной безопасности, что связано как с наличием в нашем государстве оружия массового поражения, так и с катастрофой на Чернобыльской АЭС. Зарубежные государства могут предоставить не так много примеров развития национального законодательства, направленного на развитие противостояния именно радиационной угрозе.

Точно также как и опыт зарубежного законодателя, направленный на защиту отдельных объектов окружающей природной среды (например, коралловых рифов) может не найти своего применения на территории нашего государства в связи с отсутствием потребности в необходимости подобного рода регулирования.

Учитывая указанного рода замечания, представляется все же, что анализ правовых проблем, существующих в зарубежных государствах в сфере выстраивания национальной законотворческой деятельности, связанной с развитием института экологической безопасности в соответствующем государстве, может позволить значительным образом усовершенствовать

соответствующие нормы национального природоохранного права, выбрать основные принципы и направления его развития.

Нами был проанализирован ряд зарубежных работ, направленных на нормативно-правовое обеспечение экологической безопасности в зарубежных странах.

Так, Dernbach John и Mintz Joel в своей статье пытаются обобщить опыт государственно-правового обеспечения достижения цели выстраивания экологической безопасности. В качестве обязательных условий они выделяют:

- разработку юридических основ для осуществления механизма комплексного принятия решений в отношениях, затрагивающих вопросы охраны окружающей природной среды;

- использования опыта ранее существовавшего законодательства и юридических традиций для предотвращения резких и негативных изменений в сфере охраны окружающей природной среды;

- повышенное внимание на работу региональных властей, от эффективной деятельности которых зависит устойчивость функционирования существующих в государстве региональных экологических систем;

- осознание той проблемы, что развитие человечества в настоящее время приобрело чрезвычайные и неустойчивый характер, подготовку права и государственно-правовых механизмов к действиям в условиях подобного рода неустойчивости;

- учет в законодательстве проблемы изменения климата; анализ и разработка мер противодействия кризисным ситуациям, которые могут возникнуть в связи с этим;

- приоритет в развитии права и законодательства в плане обеспечения функционирования института обеспечения экологической безопасности как единого целого;

- важность судебного и прокурорского надзора за законностью отношений в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей природной среды;

- важность общественного контроля со стороны активных граждан и общественных некоммерческих организаций при решении экономических вопросов, затрагивающих проблематику обеспечения экологической безопасности соответствующей территории;

- задача включения принципов устойчивости экологического развития, разработанных на международном уровне, в содержание национальных правовых систем и соответствующих механизмов правоприменения в сфере обеспечения экологической безопасности;

- проблема создания надлежащей национальной правовой структуры для обеспечения устойчивости;

- важность инструментов и институтов оценки устойчивости до и после принятия законов;

- важность «мягкого» права - (англ. soft law), которое является набором правил и руководств, юридическая сила которых находится на этапе «обсуждения». Новая форма отношений, которая имеет только «внешнюю форму выражения», то есть «формальную определённость» в виде концепций и т. д. Мягкое право отсылает к инструментарию, который не имеет обязательной юридической силы или «слабее», чем обязательная сила традиционного права [45].

В англоязычных работах было отмечено, что состояние окружающей среды является серьезной проблемой для государства и общества, являясь фактором, негативно влияющим на перспективы социально-экономического развития страны, здоровье и качество жизни населения. Это делает актуальной задачу обеспечения экологической безопасности, соблюдение требований которой в условиях возрастающей экономической активности и глобальных климатических изменений становится фактором, способным обеспечить устойчивый экономический рост [47]. Как также отмечено в иностранных исследованиях [44], утилизация и переработка промышленных отходов является глобальной проблемой в формировании сбалансированного развития мирового сообщества и обеспечении устойчивого развития. Кроме того, эта

проблема больше волнует промышленные организации, поскольку мировые запасы различных видов промышленных отходов растут в геометрической прогрессии. В условиях истощения как природных ресурсов, так и территорий, еще не измененных хозяйственной деятельностью человека, государства в мире уже не могут позволить себе роскошь скандирования отходов на свалках, образующихся вокруг городов. Развитие системы государственного управления в области обеспечения экологической безопасности в промышленных регионах рассматривается в качестве длительного процесса, который требует значительных вложений: финансовых, материальных, человеческих [46]. В разных государствах мира существует потребность в разработке государственно-правовых механизмов, направленных на урегулирование процессов переработки соответствующих отходов и выстраивании путей их вторичного использования в производстве и потреблении.

Проведенное исследование существующих в зарубежных государствах подходов к обеспечению экологической безопасности позволяет говорить о наличии здесь общих проблем, с которыми сталкиваются различные государства мира. Механизмы решения отмеченных проблем также могут выстраиваться общим образом.

В целом можно утверждать, что отечественный законодатель движется примерно в этом направлении развития правовых механизмов обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации, но конкретный зарубежный опыт и его рецепция может позволить сэкономить значительное количество времени и избежать многих проблем при разработке законопроектов, принятие которых возможно в этом отношении.

3.2. Ответственность за посягательство на экологическую безопасность в Российской Федерации и в зарубежных странах

Проблематика обеспечения экологической безопасности самым непосредственным образом связана с надлежащей организацией соответствующего института юридической ответственности, призванного предотвращать возможные здесь нарушения. Изучение существующей практики применения ответственности и наказания за правонарушения в области охраны окружающей природной среды показывает, что санкции соответствующих норм часто бывают неэффективны и, в лучшем случае, обуславливают только экономическое воздействие на виновного субъекта.

Степень общественной опасности противоправных деяний, направленных против окружающей природной среды, оценивается отечественным законодателем как весьма низкая, а соответствующая правоприменительная практика позволяет говорить даже не о юридической ответственности, а о юридической безответственности в рассматриваемых условиях.

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

Административные штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, за исключением административных штрафов, налагаемых за указанные правонарушения на особо охраняемых природных территориях федерального значения, носят целевой характер.

Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области

охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния

окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

При определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.

Новшеством, вступающим в силу с 1 сентября 2022 г. выступает то обстоятельство, что средства от платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным объектам, вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным объектам, вследствие нарушений обязательных требований, зачисленные в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, направляются на выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде и (или) организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в случае наличия на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) объектов накопленного вреда окружающей среде, а в случае их отсутствия - на иные мероприятия по предотвращению и (или) снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной

деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

3.3. Международное сотрудничество в сфере обеспечения экологической безопасности

Как указывается в этом отношении в работах О.И. Башлаковой, «в настоящее время природные ресурсы нашей страны выступают стабилизирующим фактором в глобальных экологических процессах планеты, так как на 60% территории России не ведется хозяйственная деятельность. Неосвоенные территории и природные ресурсы России выступают сдерживающим фактором глобального экологического кризиса. В связи с этим стратегически важно поддержание в этих регионах экологической стабильности. Несомненно, потеря или истощение этих ресурсов приведет к возрастанию угрозы национальным интересам и безопасности граждан» [1]. Соглашаясь с указанным автором, следует отметить, что именно со стороны зарубежных государств в настоящее время следовало бы ожидать уделения большего внимания совместным экологическим проектам. Имея развитую промышленность, в том числе, угрожающую существованию экосистем в глобальном масштабе (например, химическую или атомную) Россия, вместе с тем, обладает значительными неосвоенными территориями, которые не были затронуты деятельностью человека. В связи с тем, что большая часть территории российского государства является малоосвоенной, а население на всей территории страны распределено крайне неравномерно, общее антропогенное воздействие Российской Федерации на состояние экосистемы планеты оказывается значительно меньшим, чем у многих и многих других государств. Несмотря на значительное количество проблем в сфере охраны природы, Российская Федерация имеет в этом отношении и огромный потенциал, который недостижим, например, многим европейским или

азиатским странам, которые уже полностью переформировали поверхности своих государств.

Задачи охраны отдельных природных ресурсов ставились на территории нашего государства еще в период феодализма, но выполняли, преимущественно, не природоохранную, а экономическую задачу (сохранение корабельного леса, зверей, которые в последующем могут быть использованы для охоты и др.). Значительная экономическая составляющая имеется в деле охраны природы и в настоящее время, в качестве яркого примера подобного подхода можно сослаться, например, на Приказ Минприроды России от 8 декабря 2011 г. N 948 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам» [25], в рамках которого, например, добыча медведя оценивается в 60 000, а гуся – в 1000 рублей. Вместе с тем, по нашему представлению, правильная и адекватная оценка природных ресурсов в экономической форме и неотвратимость соответствующего взыскания способна выступить надежным барьером на пути очень и очень многих нарушителей существующих природоохранных норм.

Анализ проблематики защиты экологической безопасности на международном уровне позволяет утверждать, что в целом проблемы сохранения редких и исчезающих видов фауны и флоры стали очевидными для специалистов только с конца XIX века.

В результате проведенных дискуссий, например, в 1902 году в Париже было подписано одно из первых 28 международных биологическое соглашение, затрагивающее, в том числе, и сохранение редких видов – Международная конвенция по охране редких птиц [10]. Таким образом, экологическое право как самостоятельная сфера правового регулирования общественных отношений в значительной степени стало формироваться прежде всего не как система национального законодательства, а как международное экологическое право.

Рассматривая проблему существования международного экологического права можно обратиться к исследованию М.И. Лазарева [15],

который сформулировал следующие условия для признания совокупности правовых норм в качестве особой отрасли права: специфический круг общественных отношений; специфические нормы, регулирующие эти отношения; достаточно крупная общественная значимость круга общественных отношений; достаточно-обширный объем нормативно-правового материала; заинтересованность общества в выделении новой отрасли права; специальные принципы права, регулирующие построение новой отрасли права.

Рассматривая с этих позиций международное экологическое право, можно констатировать, что оно соответствует всем перечисленным признакам. Тот факт, что международные экологические отношения, включающие в себя отношения по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологическое безопасности и соблюдения экологических прав человека обладают определенной спецификой, сегодня ни у кого из ученых не вызывают сомнений. При этом сторонами в таких отношениях выступают традиционные субъекты международного права [9]. Многие нормы, регулирующие международные отношения, также обладают спецификой. Помимо традиционных форм закрепления международно-правовых норм – международного договора и международно-правового обычая – здесь оказались востребованными так называемые нормы «мягкого» международного экологического права, а именно рамочные конвенции и стандарты, принимаемые международными организациями. Нормы «мягкого» права в международном экологическом праве оформляются в резолюции, повестки дня, кодексы, декларации, руководящие принципы и т.д. Расширение экологических связей между всеми государствами, возрастающая экологическая взаимозависимость между ними, курс на перестройку международных экологических отношений на основе равноправия и взаимной выгоды – все это важнейшие факторы современного общественного развития, предпосылки создания системы международной экологической безопасности.

Принятые за последнее столетие многочисленные международные договоры, резолюции и декларации по вопросам международной экологической безопасности, защиты окружающей среды и рационального природопользования недвусмысленно свидетельствуют о том большом значении, которое мировое сообщество придает сегодня экологическим правоотношениям. Обширен объем нормативно-правового материала в сфере регулирования международных экологических правоотношений – в настоящее время действуют более пяти тысяч международных договоров и соглашений в этой сфере, треть из которых является многосторонними.

Сегодня по всем наиболее крупным и наиболее важным природным объектам заключены соответствующие двусторонние и многосторонние международные договоры и соглашения, регламентирующие как взаимные права и обязанности участников в связи с их использованием, так и вопросы их охраны и предотвращения загрязнения из практически всех известных источников. Наиболее разработанной в этом плане является область охраны морской среды. Заинтересованность как отдельных государств, так и международного сообщества в целом в существовании самостоятельной отрасли – международного экологического права очевидна и выражается как в огромном нормативно-правовом материале международного характера, так и в многочисленных, практически ежегодно созываемых международных конференциях по вопросам охраны, защиты и использования окружающей среды, среди которых особое место занимают Стокгольмская конференция по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 г. в Йоханнесбурге (Всемирный саммит Земли). Окончательно ответить на вопрос о количестве и содержании специальных отраслевых принципов международного экологического права может лишь принятие специального кодифицированного международно-правового акта универсального характера в данной области общественных отношений.

В качестве наиболее важных вех в его возникновении в современном виде можно упомянуть первый международный документ – Соглашение об охране морских котиков (1897 г.) и первую международную конференцию по охране окружающей природной среды, которая была проведена в Берне 1913 г. В настоящее время международные договоры в области экологического права регулируют вопросы охраны окружающей среды, связанные с использованием не только внутригосударственных природных объектов, но и природных объектов, которые находятся вне национальной юрисдикции, сферы государственного суверенитета. К числу международных природных объектов относятся Мировой океан за пределами территориальных вод, континентального шельфа и экономической зон, Антарктида, атмосфера Земли, космическое пространство. Правовой режим таких 30 международных природных объектов регулируется главным образом международными договорами. Большое значение имеет международно-правовая охрана животного мира (Конвенция о биологическом разнообразии – Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.; Соглашение о сохранении белых медведей – Осло, 15 ноября 1973 г. и др.), охрана пограничных и трансграничных водных объектов (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер – Хельсинки, 17 марта 1992 г.), сохранение морской среды (Конвенция о защите Черного моря от загрязнения – Бухарест, 21 апреля 1992 г., Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря – Хельсинки, 22 марта 1974 г.), охрана Мирового океана (Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов – Лондон, 2 ноября 1973 г., Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву – Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.), охрана атмосферы Земли, климата и озонового слоя Земли (Рамочная конвенция Организации Объединенных наций об изменении климата – Нью-Йорк, 9 мая 1992 г., Венская Конвенция об охране озонового слоя – Вена, 22 марта 1985 г. и др.). Что касается сохранения окружающей природы в международном плане, можно отметить, что еще задолго до революции 1917 г. государственная политика России на ее

национальных окраинах содержала в себе ярко выраженные эколого-правовые и природоресурсные аспекты.

Наиболее крупным и универсальным субъектом в деле формирования международной экологической политики на постсоветском пространстве является Содружество Независимых Государств. Вопросы сотрудничества в экологической сфере в рамках Содружества Независимых Государств были обозначены в начальный период его становления. В феврале 1992 года в Москве в повестке заседания Совета глав правительств первым был вопрос рассмотрения и принятия главами правительств Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. В статье 1 Соглашения зафиксировано, что «высокие договаривающиеся Стороны вырабатывают и проводят согласованную политику в области экологии и охраны окружающей природной среды (охраны и использования земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных Союзом ССР международных соглашений».

К данному Соглашению есть приложение с Перечнем пятидесяти шести международных соглашений, заключенных Союзом ССР, об экологии и охране окружающей среды. В рамках данного Соглашения руководители правительств согласились также создать Межгосударственный экологический совет. 5 декабря 2012 года в городе Ашхабаде было подписано Решение Совета глав государств СНГ об объявлении 2013 года Годом экологической культуры и охраны окружающей среды в Содружестве Независимых Государств. Особо примечательно то, что этот год был посвящен не просто экобезопасности как явлению объективной действительности, но в первую очередь экологической культуре как субъективному фактору устойчивого развития общества в гармонии и равновесии с окружающей средой. Одно из легальных понятий экологической культуры раскрывается в Модельном экологическом кодексе

для государств-участников Содружества Независимых Государств, принятом Постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27-8 на XXVII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Статья 1 данного кодекса под экологической культурой предлагает понимать «отечественный и мировой опыт гармоничного взаимодействия человека и природы». Это лаконичное и далеко не бесспорное определение закреплено на уровне Содружества в акте, который носит, скорее, рекомендательный характер и призван всего лишь служить основой для разработки государствами-участниками своего национального экологического законодательства.

Модельный кодекс СНГ, уделяющий значительное внимание проблематике экологической культуры, содержит вполне применимые нормы на этот счет, заслуживающие рецепции во всех странах Содружества, включая Россию. Одним из основных недостатков Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует считать, например, то, что, оперируя понятием «экологическая культура», признавая его одним из наиболее фундаментальных для целей названного закона, законодатель, тем не менее, не раскрывает этого понятия, не дает никакого легального определения данного понятия, оставляя брешь для двусмысленных толкований и разночтений. Как считает Д.О. Буркин [3], существенным недостатком российского законодательства об экологической культуре является то, что у нас до сих пор нет специального закона об экологическом просвещении, тогда как некоторые другие страны Содружества Независимых Государств такие законы давно приняли. Примером может служить Закон Азербайджанской Республики от 10 декабря 2002 года № 401-III «Об экологическом образовании и просвещении населения». Между тем, серьезной разработке проблемы повышения уровня экологической культуры посвящена 12-я глава Модельного кодекса СНГ «Основы формирования экологической культуры».

В целом, данный модельный кодекс регулирует правовые отношения в экологической сфере: в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности. Кодекс

определяет компетенцию органов государственной власти государства, органов государственной власти субъектов административно-территориального деления государства, права и обязанности физических и юридических лиц, порядок государственного правового регулирования в экологической сфере, а также ответственность за нарушение экологического законодательства. Идеи и сама концепция, заложенная при создании данного документа, выглядят исключительно важными.

Мы считаем, что именно по такому пути – посредством создания комплексных международно-правовых экологических актов, которые могли бы признаваться и учитываться в деятельности национальных государств, должно в будущем развиваться международное экологическое право.

Заключение

Экологическая безопасность может быть определена, как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Считаем, что задача обеспечения экологической безопасности, выступая в качестве подзадачи обеспечения национальной безопасности, диктует необходимость развития собственной подсистемы государственного управления на уровне как Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных субъектов РФ

Надлежащее обеспечение экологической безопасности обуславливает необходимость применения административно-территориального деления государственной территории, которое обусловлено характером и расположением соответствующих природных комплексов и может не совпадать с административно-территориальным делением, используемым в иных сферах государственного управления. В настоящее время подобное (не совпадающее с административно-территориальным) деление используется в сфере судебной власти, оно позволяет отчасти пресекать коррупционные проявления в сфере правосудия, делает представителей правосудия более независимыми от мнения региональных властей.

Подобного же рода критерии справедливы и для обеспечения задачи повышения экологической безопасности. Экономические интересы развития конкретных территорий не должны иметь абсолютного приоритета при определении механизмов использования того или иного объекта природы. Кроме того, следует учесть также и наличие протяженных природных объектов, которые находятся на территории нескольких муниципальных образований или нескольких субъектов Российской Федерации, но нуждаются в применении единых механизмов своей охраны. Система государственного

управления в сфере обеспечения экологической безопасности подобного рода объектов и территорий должна выстраиваться максимально гибким образом, но для этого необходимо определить и общие принципы функционирования подобного рода системы.

Внесенные в Конституцию Российской Федерации изменения, касающиеся вопросов обеспечения экологической безопасности, не носят окончательного характера. В настоящее время существует необходимость разработки соответствующих конституционно-правовых механизмов обеспечения экологической безопасности и внесения дополнительных изменений в текст Основного закона российского государства.

В настоящее время можно говорить о существовании в Российской Федерации целой системой органов, основной или вспомогательной целью деятельности которых является обеспечение экологической безопасности.

Государственную природоохранную прокуратуру в настоящее время можно рассматривать в качестве ведущего органа, обеспечивающего реализацию государством своей контрольно-надзорной функции в сфере обеспечения своего соблюдения действующего контрольно-надзорного законодательства.

Проведенное исследование существующих в зарубежных государствах подходов к обеспечению экологической безопасности позволяет говорить о наличии здесь общих проблем, с которыми сталкиваются различные государства мира. Механизмы решения отмеченных проблем также могут выстраиваться общим образом.

Можно утверждать, что отечественное природоохранное законодательство является достаточно развитым и не уступает по своему качеству принципиально ведущим мировым образцам в этой области. Отечественный законодатель двигается примерно в русле мирового опыта развития правовых механизмов обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации, но конкретный зарубежный опыт и его рецепция может позволить сэкономить значительное количество времени и избежать

многих проблем при разработке законопроектов, которые возможны в этом отношении.

В качестве важнейшего института обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации выступает институт юридической ответственности. Концепция экологической ответственности является спорной и не поддерживается большинством отечественных ученых. В настоящее время активное развитие получил институт административной ответственности за нарушение соответствующих природоохранных правил и норм.

Представляется, что отечественное законодательство в сфере обеспечения экологической безопасности должно двигаться по пути разработки комплексных кодифицированных нормативно-правовых актов. В настоящее время нормативный материал здесь является достаточно фрагментарным и распределен по множеству нормативно-правовых актов различного уровня.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Башлакова О.И. Проблемы экологической безопасности России // Вестник МГИМО университета. 2015. № 3. С. 121.
2. Бойкова О. С. Экологическая безопасность и противодействие экологической преступности как угрозе экономической безопасности в целом // Атояновские чтения : Альманах. – Саратов : Общество с ограниченной ответственностью Издательство «КУБиК», 2020. – С. 205-208.
3. Буркин Д.О. Экологическая культура в законодательстве России и Содружества независимых государств: сравнительно правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 5-1 (31). С.33-35
4. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Российская газета от 8 июня 2006 г. № 121
5. Гаврилюк Д. В. Роль обеспечения экологической безопасности вооруженных сил России в системе управления экологической безопасностью территорий // Теория и практика современной науки. – 2020. – № 12(66). – С. 43-50.
6. Дицевич, Я. Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 5. – С. 170-181.
7. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 16 апреля 1992 г. № 16 ст. 834
8. Зими́на И.С Проблемы экологического образования студентов // Актуальные вопросы экологии человека: социальные аспекты : Сборник научных статей участников Международной научно-практической конференции. В 3-х томах., Уфа, 15–17 мая 2017 года , 2017. – С. 215-219.

9. Иванов А.А. Отражение проблем сохранения биологического разнообразия в российском природоохранном законодательстве. Монография / под. ред. проф. С.В. Саксонова. - Тольятти: Кассандра, 2016. 62 с.
10. Ильяшенко В.Ю., Ильяшенко Е.И. Красная книга России: правовые акты. - М.:2000. – 144 с.
11. Карапетянц, И. В. Экологическая безопасность в контексте комплексной безопасности на транспорте // Вестник транспорта. – 2019. – № 10. – С. 25-28.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1
13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237
14. Лагунова, А. И. Политика обеспечения экологической безопасности в экологической доктрине: стратегии национальной безопасности России / А. И. Лагунова // Личность. Культура. Общество. – 2011. – Т. 13. – № 4(67-68). – С. 277-283.
15. Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М.: Наука, 1983. 320 с
16. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ // Российская газета от 8 декабря 2006 г. № 277
17. Литовченко А.С. Об особенностях приведения нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством // Молодой ученый. Москва, 2019. – С. 5-10
18. Лукьянчук Е. О. Социально-правовые проблемы обеспечения экологической безопасности как направления национальной безопасности Российской Федерации // Тенденции развития права и экономики в XXI веке : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции, Пермь, 29 февраля 2016 года. – Пермь: Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2016. – С. 128-131.

19. Махутов, Н. А. Экологическая безопасность и экологическое наследие в проблемах национальной безопасности // Экология и промышленность России. – 2016. – Т. 20. – № 3. – С. 47-51.

20. Межрайонная природоохранная прокуратура добивается устранения нарушений земельного законодательства // Эковестник. – 2019. – № 2. – С. 69.

21. Определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2021 г. по делу № А10-5197/2019 [Электронный ресурс] // URL: sudact.ru

22. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2021 г. [Электронный ресурс] // URL: sudact.ru

23. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. № 1594 "О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды" // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 января 1999 г., N 2, ст. 302

24. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»

25. Приказ Минприроды России от 8 декабря 2011 г. № 948 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам» // Российская газета от 1 февраля 2012 г. № 20

26. Рысаев, Ф. Б. Административно-правовые аспекты экологической безопасности в системе национальной безопасности // Научная жизнь. – 2009. – № 4. – С. 75-81.

27. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5351

28. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5351

29. Федеральный закон «О прокуратуре» от 17.01.1992 № 2202-1 ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
30. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрании законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133
31. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Российская газета 22 марта 1995 г. № 57
32. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 27 ст. 3440
33. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 52 (часть I) ст. 5270
34. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета от 23 ноября 2011 г. № 263,
35. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. N 52 (часть I) ст. 5140
36. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Российская газета от 3 декабря 2010 г. № 274
37. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007
38. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета от 13 мая 1999 г. № 91

39. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета от 19 октября 1999 г. № 206
40. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета от 13 февраля 2009 г. № 25
41. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета от 9 ноября 2020 г. № 251
42. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 января 1996 г. № 5 ст. 410
43. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета от 8 декабря 1994 г. № 238-239
44. Anishchenko, V.; Marhasova, V.; Fedorenko, A. Ensuring environmental safety via waste management // *Journal of Security and Sustainable Issues* 8(3), 2019, March. – P. - 507-519.
45. Dernbach, John & Mintz, Joel. (2011). Environmental Laws and Sustainability // *Sustainability* 2011, 3, P. 531-540
46. Rodnyansky D.V., Kovrigin V.V., Makarov I.N. The Efficiency Assessment of State Environmental Safety in Russian Industrial Regions // *Proceedings of the Research Technologies of Pandemic Coronavirus Impact (RTCOV 2020)*. – P. 2-7.
47. Vorontsova E., Vorontsov A., Drozdenko Y. Environmental safety as the most important area of ensuring national security and sustainable development of the Russian Federation // *VIth International Innovative Mining Symposium, 2021*. – P. 1-9.