

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи



БУЛГАКОВА
Луиза Сираджединовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Ухов Владимир Юрьевич

Санкт-Петербург – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны	19
§ 1. Охрана окружающей среды: понятие, содержание.....	19
§ 2. История становления отечественного законодательства об охране окружающей сред.....	44
§ 3. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды.....	67
§ 4. Правовые основы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды.....	97
Глава 2. Обеспечение охраны окружающей среды.....	118
§ 1. Обеспечение охраны окружающей среды: сущность и субъекты обеспечения	118
§ 2. Содержание и виды угроз окружающей среде.....	144
§ 3. Государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды и полномочия органов государственной власти по его обеспечению.....	163
Заключение.....	185
Библиографический список.....	189
Приложения.....	242

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена недостаточной эффективностью и сравнительно низким уровнем правового регулирования и организации охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Право на благоприятную окружающую среду – право каждого гражданина, обеспеченное нормами конституции, а гармонизация отношений человека и природы важнейшая задача правового, демократического и социального государства¹, решить которую без охраны окружающей среды невозможно. Современное состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное, сохраняются угрозы экологической безопасности, несмотря на принимаемые государством меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЧС), включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах².

Среди национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года экологическое благополучие населения и безопасная среда названы приоритетными³. Следует особенно отметить, что для достижения этих целей установлены конкретные целевые показатели и задачи, с определением сроков их исполнения. К 1 сентября 2024 г. Правительство РФ для достижения национальных целей и решения задач должно разработать соответствующие проекты. Очевидно, что это будут уже новые национальные

¹ Попов Л.Л., Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : монография. Оренбург, 2007. С. 3.

² Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201704200016>. (дата обращения: 25.08.2024).

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015>. (дата обращения: 28.08.2024).

проекты, возможно часть из них в настоящее время действующих будут скорректированы, для чего потребуются глубокая научная проработка проблемы.

Проблемам обеспечения экологической безопасности и рациональному природопользованию посвящен специальный и объемный раздел с аналогичным названием Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. №400, что подчеркивает актуальность темы диссертации.

В документе стратегического планирования – Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229, в разделе «Национальные интересы Российской Федерации во внешнеполитической сфере, стратегические цели и основные задачи внешней политики Российской Федерации» важное место занимают охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата (п. 9 Концепции).

О значении и масштабности экологических проблем, стоящих перед нашим обществом, можно судить по оценке текущего состояния экологической безопасности (раздел II Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176), согласно которым на 15 % территории страны, где сосредоточена большая часть населения, состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное; 74 % населения проживает на территории, которая подвергается негативному воздействию со стороны объектов промышленности, строительства; 19 % сточных вод сбрасываются в водные объекты без очистки и 70 % – недостаточно очищенными; 40 % населения пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормам; 75 миллионов гектаров составляет площадь загрязненных земель, которые находятся в обороте; 30 миллиардов тонн отходов накоплено в стране и ежегодно образуется примерно 4 миллиарда тонн отходов; ежегодные экономические потери в Российской Федерации из-за ухудшения экологии

составляют 4 – 6 % внутреннего валового продукта, и это без учета ущерба здоровью людей.

О низком уровне эффективности охраны окружающей среды¹ свидетельствуют статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, так в 2021 году органами прокуратуры выявлено 290 905 правонарушений экологического законодательства, в 2022 году – 292 333, в 2023 году – 298 567. В 2021 году возбуждено 27 935 дел об административных правонарушениях, в 2022 году – 26 857, в 2023 году – 25 784².

Значимость темы диссертации обусловлена проблемами методологического и практического характера: дискуссионность по многим доктринальным вопросам, отсутствие единой терминологии и единообразия приводит к различным оценкам, разноплановости принимаемых решений, несогласованности действий субъектов охраны окружающей среды. До сих пор нет содержательно точного определения понятий «окружающая среда», «окружающая природная среда», «экология», «охрана окружающей среды», «защита окружающей среды», «антропогенная нагрузка на окружающую среду».

До настоящего времени имеют место различные, часто противоречивые толкования понятия «компоненты окружающей среды», не сформулировано понятие «объекты охраны окружающей среды». Определение в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отдельных компонентов окружающей среды не вносит ясности и обуславливает различное их толкование.

Дискуссионность в науке не позволяет реально и системно развивать законодательство в области охраны окружающей среды. За последние годы приняты многочисленные политико-правовые и нормативно-правовые акты, но создать целостное, системное законодательство в области охраны окружающей

¹ Под эффективностью в данном контексте и далее мы понимаем результативность выполнения технологических нормативов и достижение технологических показателей охраны окружающей среды.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 06.08.2024).

среды не удалось: имеются многочисленные противоречия, несогласованность норм, что не позволяет эффективно осуществлять охрану окружающей среды.

Необходимо проанализировать утвердившийся в последнее время тезис о приоритете развития рыночных отношений при значительном ослаблении роли государства в экономике и социальной сфере и дать ему научную оценку. Следует учитывать, что охрана окружающей среды относится к числу форм государственного вмешательства в экономику, необходимость, глубина которого и эффективность всегда вызывали критику со стороны как практических работников, так и ученых. Проблема состоит в необходимости обеспечить не только эффективную охрану окружающей среды, но и динамичное развитие экономики страны.

Имеются вопросы к документам стратегического планирования. Характерной чертой последних лет является принятие значительного количества таких документов, что приводит к их несогласованности. В особенности это касается документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому принципу. В связи с этим требуется провести глубокий и системный анализ норм Федерального закона от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» в части реализации нормы ст. 15 данного Закона о регуляторной гильотине.

Стратегической целью государственной политики в природоохранной сфере является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹.

¹ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/880/Госдоклад-2020.pdf>.ноеен (дата обращения: 07.07.2024).

В настоящее время не удалось достичь согласованности действий внутри системы публичной власти, подчинить ведомственные интересы органов государственного управления задачам охраны окружающей среды. Качество ведомственного нормативно-правового регулирования не отвечает современным требованиям. Так, например, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» не устанавливает порядок взаимодействия органов прокуратуры с органами внутренних дел и другими контролирующими и надзорными органами.

Среди задач государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» нет той, которая была бы направлена на повышение эффективности государственного управления в области охраны окружающей среды.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В отечественной науке на сегодняшний день сформировались и развиваются различные взгляды на охрану и безопасность окружающей среды, формы и методы их обеспечения. Значительный вклад в решение задач в этой области внесли представители различных юридических специальностей: В.Н. Кузьмин, П.И. Лысухо, М.И. Русаков, Н.А. Шеяфетдинова (12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве); Н.А. Ключева, О.В. Ульянцева, Д.С. Велиева, М.В. Майданова (12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право); М.М. Бринчук, В.В. Вербицкий, А.К. Голиченков, Н.В. Гулак, А.В. Зеленов, А.И. Лагунова, А.В. Савин, А.В. Степаненко (12.00.06 – Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право); Е.В. Виноградова, В.Д. Курченко, Т.В. Раскина, Е.М. Тимошина, Е.А. Шарафутдинов (12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно–исполнительное право); В.Ю. Донченко, А.Ю. Галяметдинова (12.00.10 – Международное право; Европейское право); А.Х. Казарина, Е.В. Курилова (12.00.11 – Судебная

деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность) и др.

Особо следует отметить труды ученых-административистов, которые оказали существенное влияние на формирование позиции автора по вопросам охраны окружающей среды. Это труды Е.В. Васильева¹, А.М. Волкова², М.А. Лапиной³, Е.А. Лютягиной⁴, Ф.Г. Мышко⁵, А.П. Мясникова⁶, М.В. Пономарева⁷, Ф.Б. Рысаева⁸ и др.

Таким образом, вполне обоснованно можно говорить о том, что в настоящее время требуется системное и фундаментальное исследование теоретических и прикладных проблем, связанных с административно-правовой охраной окружающей среды, на основе новейшего законодательства современной России.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в области административно-правового регулирования и организации охраны окружающей среды.

Предметом исследования являются правовые нормы в области охраны окружающей среды, правоприменительная деятельность специально уполномоченных органов публичной власти Российской Федерации, в том числе

¹ Васильев Е.В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России : проблемы совершенствования на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2018. 24 с.

² Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2009. 22 с.

³ Лапина М.А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2002. 60 с.

⁴ Лютягина Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2011. 206 с.

⁵ Мышко Ф.Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004. 361 с.

⁶ Мясников А.П. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по охране окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1998. 164 с.

⁷ Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2019. 215 с.

⁸ Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2003. 202 с.

органов внутренних дел, по обеспечению государственного экологического надзора.

Цели и задачи. Целью исследования является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и организации охраны окружающей среды.

Для реализации целей в работе поставлены следующие задачи исследования:

- определить содержание и сущность административно-правовой охраны окружающей среды, раскрыть особенности правового регулирования и основные проблемы охраны окружающей среды;
- сформулировать сущностные признаки понятий «окружающая среда», «охрана окружающей среды», «административно-правовая охрана окружающей среды», определить их соотношение и критерии разграничения;
- определить основные исторические предпосылки формирования и историю становления административно-правовой охраны окружающей среды на предмет разработки направлений ее развития;
- рассмотреть проблемы административно-правовой охраны окружающей среды с учетом взаимодействия науки административного права с другими публично-правовыми (государственно-правовыми) науками: конституционного права, природоресурсного и экологического права, судебной и прокурорской деятельности;
- провести сравнительно-правовой анализ полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и предложить меры по исключению дублирования их полномочий и повышению эффективности деятельности;
- исследовать место и роль в охране окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, других субъектов охраны окружающей среды, предложить направления их деятельности и взаимодействия;

- выявить угрозы окружающей среде, раскрыть их содержание, предложить меры по ее защите, направления предупреждения опасностей и минимизации негативных последствий;
- проанализировать эффективность государственного экологического надзора, осуществляемого Министерством внутренних дел Российской Федерации, определить направления его развития;
- в целях обеспечения прав и законных интересов граждан, соблюдения баланса публичных и частных интересов раскрыть проблемы в области административно-правового предупреждения и пресечения административных правонарушений в области охраны окружающей среды, предложить меры по их разрешению, а также проанализировать состояние судебной практики по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, выработать предложения по ее совершенствованию.

Методология и методы исследования. Методология диссертации базировалась на диалектической взаимосвязи общенаучных и частнонаучных методов правопознания – логико-юридического, сравнительно-правового, исторического, статистического, конкретно-социологического, контент-анализа.

Формально-логический метод был использован при рассмотрении и формулировании понятийного аппарата. Системно-структурный анализ позволил определить и выстроить планирование и взаимодействие органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять охрану окружающей среды. Метод специальной юридической техники был применен при анализе нормативных правовых актов и формулировании соответствующих предложений по их совершенствованию. Статистический метод позволил осуществить сбор и анализ количественных характеристик, свидетельствующих об уровне безопасности объектов экологии.

С позиций материалистической диалектики категории экологической безопасности, организации и деятельности органов публичной власти по охране окружающей среды рассматриваются в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи с другими социальными и правовыми явлениями.

Теоретическую основу исследования составили научные и учебные издания отечественных и зарубежных ученых в сфере общей теории права, административного и конституционного права, специалистов по финансовому праву, теоретиков государственного управления. Это труды Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, А.С. Галанова, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Е.А. Деревянко, С.В. Запольского, А.Б. Зеленцова, С.М. Зубарева, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, В.М. Манохина, А.В. Мелехина, Ю.И. Мигачева, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, М.Е. Труфанова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, В.А. Юсупова, О.А. Ястребова и др.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, отечественное законодательство, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти. В диссертации исследовались многочисленные политико-правовые документы: основы государственной политики, различные государственные и целевые программы, концепции, доктрины.

Эмпирическую базу исследования составили:

- обзоры и иные материалы, характеризующие участие органов публичной власти в разработке и реализации государственных программ Российской Федерации и региональных программ субъектов Российской Федерации по охране окружающей среды;
- анализы состояния экологических правонарушений и преступлений, подготовленные ГИАЦ МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации;
- судебная практика российских судебных инстанций (в том числе Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации).

По специально разработанной анкете проведен опрос 115 работников Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 150 сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации и 73 сотрудников природоохранных прокуратур субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что на основе комплексного, межотраслевого научного исследования проблем охраны окружающей среды получены следующие новые, не известные ранее или существенно дополненные теоретические положения:

- сформулированы необходимые и достаточные признаки понятий «окружающая среда», «охрана окружающей среды», «защита окружающей среды», «административно-правовая охрана окружающей среды», «административно-правовая защита окружающей среды», на основании которых предложены авторские их определения;

- установлены содержание и сущность административно-правовой охраны окружающей среды, раскрыты особенности правового регулирования охраны окружающей среды;

- исследованы и установлены место и роль в охране окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, определено их правовое положение;

- выявлены межотраслевые проблемы охраны окружающей среды, предложены меры по устранению межотраслевых барьеров, ликвидации избыточных функций в этой области;

- дана оценка современного состояния административной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, предложены основные направления ее развития;

- в целях обеспечения баланса публичных и частных интересов сформулированы проблемы осуществления административных процедур рассмотрения дел о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды, предложены меры по их совершенствованию.

Новым является решение поставленных задач с позиций иных отраслей права, а не только административного права и административного процесса. Междисциплинарное и межотраслевое рассмотрение проблем позволило иначе и более глубоко их исследовать, избежав при этом узкого, ведомственного подхода.

Положения, выносимые на защиту:

1. В силу того, что исследование правовых явлений не может быть результативным и плодотворным без точных определений ключевых понятий, а также учитывая многочисленные угрозы и опасности окружающей среде очевидно необходим единый и сбалансированный подход к формированию корректного понятийного аппарата. В основу понятийного аппарата могут быть положены различные термины, но наиболее приемлемыми и оптимальными для отечественного законодательства и практики являются термины «административно-правовая охрана окружающей природной среды» и «административно-правовая защита окружающей природной среды». Доказано, что второй термин более предпочтителен в силу его функционального наполнения: для органов публичной власти функция защиты является более динамичной и важной, для исполнения которой государство устанавливает соответствующий правовой режим. И только при нарушении данного режима государство в лице его компетентных органов, а также с помощью нормативно установленных заранее мер осуществляет соответствующую защиту.

2. Обосновано, что административно-правовая защита окружающей среды представляет собой юридический процесс как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле это совокупность правовых форм и способов деятельности, осуществляемых органами, входящими в единую систему публичной власти, общественными объединениями, гражданами и иными уполномоченными субъектами. В узком смысле это система взаимосвязанных по времени, ресурсам и месту проведения, взаимообусловленных операций, направленных на выявление, предотвращение и ликвидацию угроз окружающей среде.

3. С позиций Стратегии национальной безопасности предложена концептуальная модель административно-правовой охраны окружающей среды, которая включает в себя следующие элементы: объект охраны – окружающая среда; угрозы окружающей среде; субъекты, уполномоченные осуществлять функции административно-правовой охраны окружающей среды; нормы, регламентирующие основания и порядок применения мер административно-правовой охраны. Акцент Концепции сделан не на риски и угрозы безопасности, в том числе безопасности окружающей среды, а на национальные интересы и национальные приоритеты в этой области. Категории «риск» и «угроза» в области безопасности, и особенно безопасности окружающей среды, достаточно динамичны, подвержены более частым и глубоким изменениям. Национальные интересы, национальные приоритеты более стабильны и не требуют постоянных изменений.

4. Установлено, что структура административно-правового регулирования охраны окружающей среды, а также ее совершенствование должны основываться на представлении об административно-правовой охране как системе административно-правовых средств, которые в зависимости от предмета воздействия делятся на следующие виды: административно-правовые средства противодействия хозяйственной и иной антропогенной деятельности, влекущей за собой риски негативного воздействия на окружающую среду; административно-правовые средства охраны окружающей среды при осуществлении территориального планирования и градостроительства; административно-правовые средства предупреждения и пресечения административных правонарушений в области охраны окружающей среды.

5. Развитие и совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды будет эффективным только в случае применения мер стимулирующего и защитного характера, сохранения и восстановления окружающей среды. Административно-правовая охрана окружающей среды должна осуществляться на основе риск-ориентированного подхода, который

позволит акцентировать внимание на территориях и областях, наиболее подверженных поражающим факторам.

6. Для административно-правовой охраны окружающей среды характерен приоритет предписаний и запретов. Приоритетом должен стать принцип – любая хозяйственная или иная деятельность может оказать негативное воздействие на окружающую среду. Необходима безусловная прозрачность планирования и осуществления такой деятельности, возможность доступа каждому для оценки прямых, косвенных или иных последствий негативного воздействия на окружающую среду.

7. Для поддержания соответствующего (должного) уровня окружающей среды, необходимо введение определенных норм в природоохранное (в большей степени бюджетное и налоговое) законодательство, которые бы позволили поступающие в бюджет денежные средства в рамках административной и исковой работы направлять на природоохранные цели, что, в свою очередь, позволит не только развивать данное направление, но и повлияет на повышение эффективности деятельности государственных экологических контрольно-надзорных мероприятий.

8. Базовое и основополагающее направление повышения эффективности охраны окружающей среды является качество разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на всех структурных уровнях. Стандарты и технические регламенты в области охраны окружающей среды должны содержать не только необходимые требования к соответствующим объектам, но составной частью также должны быть методики расчета оценки их влияния на окружающую среду.

Теоретическая значимость исследования. Диссертация содержит теоретические положения, совокупность которых представляет собой постановку и решение сложных задач охраны окружающей среды, имеющих важное государственное значение. Теоретические выводы и положения позволили автору внести ряд существенных предложений по совершенствованию форм и методов охраны окружающей среды.

Практическая значимость исследования состоит в предложенных автором рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование природоохранного законодательства и организацию охраны окружающей среды.

Результаты диссертации имеют важное значение для использования в преподавании дисциплин экологического права, административного права, конституционного права, публично-финансового права, теории государственного управления.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Отдельные теоретические положения и выводы диссертации получили апробацию на V научно-практическом семинаре «Защита прав и законных интересов граждан, организаций и публично-правовых образований: вопросы правоприменения» (26.02.2020, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Всероссийской научно-практической конференции VI Волженкинские чтения «Уголовное право России: состояние и перспективы» (Преступления против здоровья населения и общественной нравственности) (27.11.2020, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Международной научно-практической конференции «Таможенные чтения – 2020 г. Стратегия развития 2030. Вызовы времени. Наука и инновация» (23.11.2020-24.11.2020, Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»); на научно-практическом семинаре «Реформа контрольно-надзорной деятельности» (24.03.2021, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Всероссийской конференции «Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти» (16.12.2021, Ростовский юридический институт МВД России); на Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения (25.03.2022, Санкт-Петербургский университет

МВД России); на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы противодействия экологическим преступлениям» (18.05.2022, Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации); на Всероссийской научно-практической конференции «Роль прокуратуры в обеспечении законности в условиях глобальных вызовов» (20.01.2023, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на XX Международной научно-теоретической конференции, приуроченной 25-летию Санкт-Петербургского университета МВД России «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития» (27.04.2023-28.04.2023, Санкт-Петербургский университет МВД России); на Международной научно-практической конференция «Байкальский природоохранный форум» (09.06.2023, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации); на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (29.03.2024, Санкт-Петербургский университет МВД России); на Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права» (24.05.2024, Санкт-Петербургский институт (филиал) «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России); на Всероссийской научно-практической конференции «Байкальский экологический форум» (30.05.2024, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации).

Основные положения и выводы диссертации изложены в четырнадцати научных статьях, опубликованных в журналах, рекомендуемых ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, и в шести статьях в иных научных изданиях.

Результаты исследования использовались при проведении семинаров и совещаний на федеральном и региональном уровнях с работниками природоохранных прокуратур.

Теоретические предложения внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, а также в практическую деятельность прокуратуры Санкт-Петербурга.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. Окружающая среда как объект административно-правовой охраны

§ 1. Охрана окружающей среды: понятие, содержание

Охрана окружающей среды, а именно ограничение вредного воздействия на нее человека всегда была в центре внимания международных организаций. Так, Стокгольмская конференция организации объединенных наций (далее - ООН) по проблемам окружающей среды человека 1972 г.¹ провозгласила 26 принципов, которыми должны руководствоваться народы мира для сохранения и улучшения окружающей человека среды. Подчеркивая важность проблемы, особо были отмечены необходимость каждого государства выделять необходимые ресурсы для охраны и улучшения окружающей среды, и право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды, а также нести ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках юрисдикции или контроля каждого государства не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

В Декларации, принятой на конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.² были сформулированы 27 принципов, которые значительно развивали принципы Стокгольмской конференции и которые определили цели реализации концепции устойчивого развития человечества, соотношение национальных и общечеловеческих интересов, роль государства и различных социальных слоев населения и т.д.³ С полным

¹ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv (дата обращения: 11.01.2024).

² Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_environment (дата обращения: 11.01.2024).

³ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс] // URL: <http://www.prometeus.nsc.ru/koptyug/ideas/unrio92/024-025.ss> (дата обращения: 11.01.2024).

основанием нормы Стокгольмской конференции можно считать основным современным источником экологического права.

Дополняют положения указанных конференций иные многочисленные международные документы, регулирующих вопросы в данной сфере, например, Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г.¹, Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.², Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)³ и др.

Указанные и многие другие международные политико-правовые документы в области охраны окружающей среды легли в основу отечественного законодательства в этой области. Основным, базовым законом в системе экологического законодательства Российской Федерации является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в соответствии со ст. 1 которого окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Заметим, что федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды различно и не всегда федеральное качественнее. Например, согласно ст. 1 Экологического кодекса Республики Башкортостан⁴ компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле; природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их

¹ Венская конвенция об охране озонового слоя [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ozone.shtml (дата обращения: 11.01.2024).

² Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 11.01.2024).

³ Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде [Электронный ресурс] // URL: <https://www.un.org/ru/ga/unep/> (дата обращения: 11.01.2024).

⁴ Экологический Кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: сайт. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 23.08.2024).

элементы, сохранившие свои природные свойства; природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение; антропогенный объект – объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Экологический кодекс Республики Татарстан¹ достаточно подробно и точно устанавливает многочисленные понятия, в том числе благоприятная окружающая среда, водные ресурсы, водный объект, водный режим и др. К компонентам природной среды он относит землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» определений терминов «окружающая среда» отсутствуют понятия «охрана окружающей среды», из текста Закона не ясно, какие объекты окружающей среды нуждаются в охране и по каким причинам необходима охрана, а не защита окружающей среды.

И законодатель, и ученые, изучающие анализируемые проблемы, по-разному дефинируют термин «охрана окружающей среды», который является весьма сложным, а потому остается до настоящего времени дискуссионным. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов,

¹ Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 февраля 2009 г. № 5-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2009. № 1.

предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Но упомянутый Закон не определяет, что представляет собой эта деятельность, какие при этом применяются методы, механизмы, правовые инструменты. Нет ответа на вопрос об юридической ответственности за нарушение требований в сфере охраны окружающей среды.

Мы полагаем, что неточность и неполнота легального определения повлекли за собой различные подходы к формулировкам ученых. М.В. Пономарев, определяя в своей диссертации это понятие, употребляет термины «защита» и «охрана» через союз «и», тем самым вкладывая в них различное содержание. По его мнению, охрана окружающей среды – это планомерная система взаимосвязанных действий по охране и защите окружающей среды, ее компонентов, природных и природно-антропогенных, антропогенных объектов, а также человека от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности по обращению с отходами производства и потребления и ее последствий¹.

Синонимично употребляет термины «природопользование» и «охрана окружающей среды» И.А. Герасимова². По мнению А.А. Железинского, охрана окружающей среды – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на соблюдение и защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав человека, сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, обеспечение экологической безопасности³.

¹ Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2019. С. 27.

² Герасимова И.А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 1998. С. 7.

³ Железинский А.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2011. С. 8.

Иначе определяет охрану окружающей среды В.А. Власов – это нормативно определенная деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов¹.

Законодатель достаточно часто синонимично употребляет не одинаковые по содержанию и значению термины «защита» (Федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»², «О защите конкуренции»³, «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁴ и др.) и «охрана» (федеральные законы «Об охране окружающей среды»⁵, «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶, «Об охране атмосферного воздуха»⁷ и др.). Из названия приведенных и других законов сложно понять аргументы, которыми руководствовался он, называя их по-разному. Например, почему конкуренцию или население и территории надо защищать, а здоровье граждан и атмосферный воздух охранять. Из содержания законов понять позицию законодателя также невозможно.

¹ Власов В.А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Екатеринбург, 2007. С. 6–7.

² Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

³ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

⁴ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁷ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹ не раскрывает того, что из себя представляют «охрана» и «окружающая среда», что является объектом данной охраны.

Что касается термина «охрана», то законодатель достаточно часто употребляет его в других законах. Так, Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»² дает следующее определение: государственная охрана – это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер (абз. 2 ст. 1).

В Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ дается определение понятия «охрана здоровья граждан», из смысла которого можно судить о содержании понятия «охрана». Это понятие раскрывается через систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

² Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. Ст. 6724.

Как видим, в Законе не только перечислены сферы, в которых осуществляются меры, но и их цели – профилактика заболеваний, укрепление здоровья, поддержание долголетней и активной жизни. Ни сами меры, ни каким образом они осуществляются, в Законе не установлено.

В целях нашего исследования интересна формулировка п. 2 ч. 1 ст. 14 данного закона: к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья относится защита прав и свобод человека и гражданина. Очевидно, что сфера охраны здоровья включает в себя не только защиту прав и свобод граждан, но и какие-либо иные меры. Эти меры установлены в этой же статье (управление публичной собственностью, собственно организация охраны, контрольно-надзорная деятельность и т.д.).

В Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ под государственной охраной таких объектов понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

Как следует из приведенных определений, законодатель не видит необходимости глубоко раскрыть, о каких мерах правового, организационного и иного характера идет речь. Но во всех приведенных определениях установлены цели их применения. Такие цели в различных законах различны, но практически во всех идет речь о предотвращении возможного причинения вреда общественным отношениям, охраняемым этими законами.

¹ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

Чтобы закончить анализ термина «охрана», обратимся к Закону РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹. Именно этого определения в данном Законе нет, но с его принятием и позднее с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² в оборот введены другие важные термины, определения которых также нет.

Рассмотрим термин «защита» в контексте нашего исследования. Необходимо не просто разграничить эти термины, требуется сформулировать их точные определения, поскольку это существенным образом влияет на качество законодательства в области охраны окружающей среды, на эффективность ее охраны. Качество и чистота правовых понятий обуславливают их логическую пригодность и стабильность в системном функционировании на всех уровнях правоприменительной деятельности³.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴ не содержит определения понятия «защита», но его содержание можно раскрыть через другие определения, используемые в целях данного Закона. Не углубляясь в их содержание, отметим лишь то, что защита включает в себя предупреждение возникновения и развития ЧС, снижение размеров ущерба и потерь от них, их ликвидацию. Важно, что данным Законом полномочиями по защите населения и территорий от ЧС наделены Президент Российской Федерации (ст. 8), Федеральное Собрание Российской Федерации (ст. 9), Правительство Российской

¹ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Законодательная техника: науч.-практ. пособие / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; под ред. Ю. А. Тихомирова; Москва: Городец, 2000. С. 79; Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. Москва, 2001. 252 с.; Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Городец, 2012. 489 с.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

Федерации (ст. 10), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (ст. 11, 11.1, 11.2).

Заметим, что и другие нормы данного Закона имеют прямое отношение к мерам, применяемым в целях защиты населения и территорий от ЧС. Так, глава 3 Закона регулирует вопросы государственного управления в области защиты и населения от ЧС природного и техногенного характера. Глава 6 Закона устанавливает порядок финансового и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от ЧС.

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции посредством предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Цели закона – обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Отметим активный элемент защиты – законодатель точно определяет, что защита представляет собой недопущение негативного воздействия на конкуренцию.

Определения защиты конкуренции в законе нет, но ее содержание раскрывается через другие важные в этой области категории. Так, конкуренция – это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия

¹ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Часть I. Ст. 3434.

обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Даны определения понятий «дискриминационные условия», «недобросовестная конкуренция», «монопольная деятельность», «необоснованно высокая (низкая) цена финансовой услуги», «координация экономической деятельности» и других понятий, через которые мы также можем выделить признаки защиты конкуренции, важнейшим из которых является наличие внешней угрозы конкуренции, необходимость защищать конкуренцию от таких воздействий.

Рассмотрим закон, в котором функция защиты приобретает важнейшее значение. Это Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹, который не только регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями (исполнителями, импортерами, продавцами и т.п.) при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), но и устанавливает права потребителей, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

На наш взгляд, в данном законе наиболее четко установлен предмет защиты, порядок ее осуществления. И даже при том, что законодатель не стал определять понятие «защита прав потребителей», из содержания Закона мы отчетливо это видим. Так, во второй главе закона определена защита прав потребителей при продаже товаров, установлены сроки предъявления потребителем требований в отношении недостатков товара, порядок его замены, последствия нарушений, расчеты при замене оплаченного товара и т.д.

Самостоятельные главы закона посвящены защите прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг), государственной и общественной защите прав потребителей.

Недостатком закона является то, что судебной защите прав потребителей посвящена лишь одна статья (ст. 17), которая по непонятным причинам помещена в первую главу, которая называется «Общие положения». Оставляют желать

¹ Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.

лучшего и формулировки данной статьи. Например, какой смысл в п. 1 ст. 17: защита прав потребителей осуществляется судом. Во второй части этой статьи просто переписаны процессуальные нормы, которым не место в данном Законе.

Для полноты картины рассмотрим доктринальные позиции о защите и охране. Научных работ в области защиты общественных отношений достаточное количество, мы же выделим лишь наиболее важные, имеющие непосредственное отношение к предмету нашего исследования.

Дискуссия о соотношении понятий «охрана» и «защита» развивается в трех направлениях. Во-первых, что оба термина есть синонимы и нет необходимости в их обособлении, более того, обе эти функции исполняются в рамках охранительных¹ правоотношений². Вторым направлением дискуссии является широкое и узкое понимание терминов: понятие «охрана», являясь более узким, должно быть включено в более широкое понятие «защита»³. Третье направление дискуссии прямо противоположно второму – «защита» есть часть «охраны»⁴.

О значении данной дискуссии точно сказал С.В. Ведяшкин: «Она непосредственно влияет на соотношение правозащитной и правоохранительной функций, прежде всего, исполнительной власти и ее органов. Кроме того, выделенная проблема предопределяет совокупность «юридических средств», применительно к федеральным органам исполнительной власти – полномочий, опираясь на которые они реализуют правозащитную или правоохранительную функции»⁵.

¹ Стоякин Г.Н. Понятие «защита гражданских прав» // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. Свердловск, 1973. Вып. 27. С. 30–35.

² Отождествление охраны и защиты прав ведет к отказу от более углубленного изучения этих юридических категорий, не учитывается их лексическая специфика, что, несомненно, сказывается на качестве законодательства (см.: Смирнов А.П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 331. С. 124).

³ Макарова З.В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. 2000. № 3. С. 217–231.

⁴ Малейн Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. Москва : Наука, 1985. С. 18–19.

⁵ Ведяшкин С.В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Административное право и процесс». 2019. № 6 (58). С. 94–95.

Добавим к этому и то, что деятельность субъектов защиты (или охраны) всегда обусловлена как их функциональной принадлежностью, так и областью функционирования, в нашем случае область функционирования есть окружающая среда. Важное значение имеет и цель функционирования субъектов защиты (или охраны): в нашем случае это защитить окружающую среду от негативного воздействия, и без разницы какого – антропогенного или природно-техногенного характера.

Если сравнивать вклад ученых различных отраслей права в исследование проблем охраны окружающей среды, то очевидно, что административисты не проявили в этом особую активность, хотя отдельные аспекты проблемы все-таки были исследованы. Это касается и соотношения понятий «охрана» и «защита».

Модель административно-правовой защиты на примере общественной нравственности раскрывает О.А. Дизер. По его мнению, эта модель имеет следующие элементы: а) содержание общественной нравственности как объекта административно-правовой защиты, включающего в себя формы антисоциального поведения, трансформирующиеся из сферы общественного порядка в сферу общественной и личной безопасности; б) угрозы общественной нравственности, исходящие от наиболее массовых форм антисоциального поведения; в) система субъектов, осуществляющих функции по административно-правовой защите общественной нравственности; г) унифицированные нормы, регламентирующие основания и порядок применения мер административно-правовой защиты общественной нравственности; д) мониторинг и идентификация видов угроз общественной нравственности¹.

Обобщив приведенное утверждение О.В. Дизера, перечислим основные элементы защиты: 1) объект защиты, 2) угрозы защищаемым отношениям, 3) субъекты, наделенные полномочиями по осуществлению административно-правовой защиты, 4) нормы, регламентирующие основания и порядок применения мер административно-правовой защиты. Мы не включили в перечень элементов

¹ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности : дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2019. С. 78.

защиты последний пункт о мониторинге и идентификации видов угроз, поскольку и то, и другое должно быть осуществлено при оценке таких угроз.

В целях нашего исследования представляет интерес кандидатская диссертация Е.В. Скоморохиной. В ней нет определения административно-правовой защиты окружающей среды, но это понятие раскрывается автором через механизм реализации государственной цели по защите окружающей среды. По мнению автора, такой механизм включает в себя научно-техническое и экономическое обеспечение; целенаправленное государственное управление природоохранной деятельностью и регулирование природоохранной деятельности; финансовое обеспечение защиты окружающей среды; правовое обеспечение на основе разработанной концепции реализации цели по защите окружающей среды; осуществление контроля и надзора за выполнением планов и мероприятий по охране окружающей среды¹.

Как видим, понятие включает в себя различные направления деятельности органов государственной власти, причем не обязательно связанные с защитой окружающей среды. Более того, в приведенном определении автор не видит различия между «защитой» и «охраной», что делает понятие «административно-правовой защиты окружающей среды» бесполезным и ненужным, следовательно, автор следует в своих рассуждениях в первом направлении указанной нами дискуссии о соотношении понятий «охрана» и «защита». То есть оба термина есть синонимы и разделять их нет необходимости.

Аналогичный подход мы видим в диссертациях Н.А. Гулак и В.М. Дикусара. Н.А. Гулак раскрывает понятие «правовая охрана» окружающей природной среды от загрязнения как совокупность правовых средств, содержащих предупредительные, запретительные, карательные меры, закрепленные в нормах права, направленные на охрану и защиту окружающей природной среды

¹ Скоморохина Е. В. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды : дис. ... канд. юрид. Наук: 12.0014. Воронеж, 2002. С. 7

(природных объектов, сельскохозяйственных, промышленных, рекреационных и других зон) от загрязнения¹.

В.М. Дикусар в большинстве положений своей диссертации, выносимых на защиту (№ 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9), не обращает внимания на различие терминов и употребляет их вне зависимости от их содержания и контекста положения. В некоторых положениях и в тексте диссертации достаточно часто употребляется термин «сохранение окружающей среды», однако его понятие не раскрывается².

Второму направлению дискуссии, а именно утверждению, что понятие «защита» является более узким и должно быть включено в более широкое понятие «охрана», следуют Ф.Б. Рысаев, М.А. Артамонова и др.

Ф.Б. Рысаев, раскрывая понятие административно-правового регулирования охраны окружающей среды, считает необходимым сочетание как субординационных, так и координационных связей. По его мнению, только в таком понимании и будет эффективна вертикаль исполнительной власти в области охраны окружающей среды³.

М.А. Артамонова утверждает, что в современной отечественной доктрине остается недостаточно высокий уровень законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих экологические отношения. Особо ею выделены декларативность норм, неотработанность терминологии, несогласованность экологического законодательства с иными отраслями науки⁴.

Автор, формулируя свое определение экологической безопасности, использует оба термина – и охрана, и защита. Но термин «охрана», очевидно, ею употребляется в более широком смысле. Под экологической безопасностью понимается система общественных отношений, складывающихся в области

¹ Гулак Н. А. Правовая охрана окружающей природной среды от загрязнения : дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.06. Оренбург, 1998. С. 6.

² Дикусар ВМ. Международно-правовые проблемы охраны окружающей среды : дисс. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.10. Москва, 2007. С. 14.

³ Рысаев Ф.Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. С. 8.

⁴ Артамонова М.А. Соотношение экологических преступлений и административных правонарушений в области охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Краснодар, 2013. С. 9.

охраны окружающей среды и обеспечивающих усиленную защиту компонентов природной среды (экологических объектов, природных ценностей, естественных богатств), а также жизни и здоровья населения, собственности, нормального функционирования сфер экономики и управления от негативного воздействия хозяйственной и иной антропогенной деятельности.

Отметим, что приведенное определение подтверждает нашу позицию, что защита несет в себе активный элемент, что, защищая что-то или кого-то, необходимо выстроить для этого заслон, щит.

Третьему направлению дискуссии, а именно утверждению, что понятие «охрана» является более узким и должно быть включено в более широкое понятие «защита», следуют такие ученые, как А.Ю. Кинев, В.Н. Петров и др.

Так, А.Ю. Кинев в своей докторской диссертации раскрывает понятие административно-правовой защиты конкуренции через совокупность правовых и организационных мер, направленных на противодействие монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, запрет на ограничивающие конкуренцию акты, действия (бездействие), соглашения, согласованные действия субъектов, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг¹. Как видим, акцент сделан на активные действия, защищающие конкуренцию.

Раскрывая структуру административно-правового регулирования защиты конкуренции, автор утверждает, что административно-правовая защита представляет собой систему административно-правовых средств, которые в зависимости от предмета воздействия делятся на следующие виды: административно-правовые средства противодействия монополистической деятельности, административно-правовые средства защиты от недобросовестной конкуренции, административно-правовые средства предупреждения и пресечения антиконкурентных действий органов государственной власти. Очевидно, что

¹ Кинев А.Н. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2014. С. 12–13.

автор более широко рассматривает защиту и считает охрану одним из ее элементов.

В.Н. Петров, рассматривая государственное регулирования охраны и защиты лесов, утверждает, что защита отношений в этой области должны быть раскрыта через анализ негативных рисков, которые должны быть учтены при правовом регулировании и организации их защиты¹. Из содержания его рассуждений также следует вывод о более широком понимании термина «защита».

Заканчивая эту часть анализа, сформулируем наше понимание терминов «охрана окружающей среды» и «защита окружающей среды».

И охрана, и защита окружающей среды, несомненно, являются деятельностью многогранной и включают в себя не только сохранение, сбережение природы и природных ресурсов, но и создание таких условий, когда угрозы окружающей среде будут сведены к минимуму и будет создана такая ее защита, которая создаст благоприятные и удобные для жизни человека условия.

Охрана окружающей среды – деятельность органов публичной власти, организаций и граждан по сохранению природы и природных ресурсов, ограничению негативного антропогенного воздействия в целях предупреждения их деградации. Защита окружающей среды – это тоже деятельность органов публичной власти, организаций и граждан, но по обеспечению безопасности природы и природных ресурсов.

Проанализируем две важнейшие функции органов исполнительной власти – правоохранительную и правозащитную, и на основе этого анализа сформулируем интересующие нас понятия. Очевидно, что проблема точного определения функций исполнительной власти является важнейшей, поскольку именно через функции раскрывается сущность всего государства, проявляется его социальное предназначение.

¹ Петров В.Н. Государственное регулирование охраны и защиты лесов как элемента окружающей природной среды : дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. С. 12.

Правоохранительная функция исполнительной власти лежит в основе функционирования всего правового государства, дает возможность определить его место и роль в обеспечении безопасности общества и граждан, безопасности окружающей среды. По мнению Н.А. Карповой, отличительной особенностью правоохранительной функции правового государства является то, что в оценке эффективности ее реализации преобладают общесоциальные, а не политико-юридические последствия. Это обусловлено как социальной ролью самого правового государства, так и ценностью объектов правоохраны¹.

Мы поддерживаем позицию Р.И. Загидуллина, который считает, что правоохранительная функция государства – это государственная деятельность, осуществляемая специально уполномоченными государственными правоохранительными органами для охраны права, установленного законами правопорядка с использованием соответствующих юридических мер воздействия к нарушителям в строгом соответствии с законом и с соблюдением определенных законом правил (процедур)².

Но в различных сферах государственного управления, различных областях функционирования органов исполнительной власти правоохранительная функция приобретает свои особенности, присущие данным сферам и областям. Так, для окружающей среды важной такой особенностью является широкий спектр задач и круг субъектов правоохраны окружающей среды. Это органы публичной власти, общественные объединения и некоммерческие организации, граждане.

Правоохранительную функцию мы должны рассматривать исходя из целей субъектов правоохраны, основное предназначение которых – это защита и обеспечение безопасности государства, общества и граждан. Очевидно, что правоохранительная функция государства осуществляется всеми ветвями власти.

Реализация правоохранительной функции в области окружающей среды в значительной степени реализуется в правоприменительной и правозащитной

¹ Карпова Н.А. Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2007. С. 6.

² Загидуллин Р.И. Правоохранительная функция современного российского государства (Вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 32.

формах деятельности¹. Административно-правовая природа защиты окружающей среды обусловлена целями правового регулирования отношений в области окружающей среды, необходимостью реализации материальных административно-правовых норм посредством процессуальных форм обеспечения.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц.

Правозащитная функция в области охраны окружающей среды является составной частью функции органов исполнительной власти и реализуется уполномоченными (компетентными) субъектами, которые в рамках особого правозащитного вида производства, применяя организационные и иные специальные правозащитные средства, обеспечивают юридически-результативное воздействие².

Публичность общественных отношений в области защиты окружающей среды позволяет оценить правозащитную функцию как межотраслевую, в основе которой лежит административно-правовой механизм.

Анализ охраны окружающей среды был бы неполным, если бы мы не рассмотрели, хотя бы кратко, концептуально иные близкие термины: «экология», «окружающая среда», «охрана окружающей среды» и др.

¹ Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4 (42). С. 163-175/

² Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: монография. Волгоград : Волгоградская акад. МВД России, 2007. С. 32–33.

В настоящее время содержание термина «экология» трансформировалось из «науки о доме» в науку об окружающей среде, науку об окружающей природной среде¹, поэтому в последние годы все чаще употребляется термин «состояние окружающей природной среды», а не, например, термин «плохая экология».

В области охраны окружающей среды чаще всего употребляется термин «экологическая безопасность», а потому и с учетом предмета нашего исследования рассмотрим его более подробно.

Первоначально понятие «экологическая безопасность» было введено в научный оборот некоторыми учеными в конце 1980-х годов. В Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»² понятие «экологическая безопасность» употреблялось как понятие, близкое либо адекватное термину «охрана окружающей природной среды». Введение понятия экологической безопасности в качестве самостоятельного термина в Конституцию Российской Федерации 1993 года, а затем и в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» наряду с понятием охраны окружающей среды предполагает необходимость обращения на него большего внимания, отграничения от иных категорий экологического законодательства³.

Анализ терминов был бы неполным, если бы мы не определились с другими понятиями, не просто близкими, а понятиями, которые мы будем в дальнейшем часто употреблять, но единства в их понимании нет ни в доктрине, ни в законодательстве.

¹ Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. Москва: Мысль, 1990. 637 с.; Экология. Юридический энциклопедический словарь / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, В. Г. Емельянова [и др.] Москва : Норма, 2000. 442 с.; Бринчук М.М. Экологическое право. 4-е изд. Москва : Эксмо, 2010. 668 с.

² Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-01 «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

³ Попов В.А. Различные подходы к пониманию экологической безопасности в экологическом праве Российской Федерации // Лесной вестник. 2001. № 3. С. 72–74; Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 53–54; Дзеитов С.А. Государство и экологическая безопасность: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 1994. 195 с.; Гусев Р.К. Правовые проблемы охраны окружающей природной среды и экологической безопасности при недропользовании // Маркшейдерия и недропользование. 2001. № 1.

Сначала разберемся, что же означает термин «окружающая среда», уже потом – ее угрозы, качество и т.п.

По смыслу первого абзаца преамбулы Федерального закона «Об охране окружающей среды» 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. Законодатель, как видим, употребляет термины «природа» и «окружающая среда» через соединительный союз, тем самым признавая их однородными членами.

Но природа не есть окружающая среда. Природа – естество, все вещественное, вселенная, все мирозданье, все зримое, подлежащее пяти чувствам; но более наш мир, земля, со всем созданным на ней (В. Даль). В более узком смысле природа – окружающая человека естественная среда, существующая на планете Земля¹.

Во второй части преамбулы утверждается, что природная среда есть важнейшая составляющая окружающей среды. В ст. 1 Закона даны эти и другие определения. Так, окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов; природная среда (далее также – природа) – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов; компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Далее законодатель перечисляет те объекты, которые он относит к компонентам природной среды. Это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое

¹ Философия логики и методология науки. Толковый словарь понятий. Москва, 2010. С. 163.

пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Как видим, законодатель синонимически употребляет термины природная среда и природа, практически очень близко по содержанию элементы окружающей среды и природная среда. Ни первые термины, ни, тем более вторые различны. Кроме как беспорядком и путаницей назвать сложившуюся ситуацию нельзя. К каким практическим негативным решениям это приводит хорошо известно.

Из содержания определений окружающей среды и природной среды можно сделать вывод, что все дело в том, что в природную среду антропогенный объект не входит, а среди элементов окружающей среды он присутствует. Законодатель дает определение антропогенного объекта – это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Отсюда делаем вывод, что понятие «окружающая среда» шире и включает в себя природную среду. Если обратиться к предыдущему Закону РСФСР «Об охране окружающей природной среды», то мы увидим, что в нем более четко был определен предмет правового регулирования, а именно окружающая природная среда. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» законодатель заменил данное понятие, тем самым, на наш взгляд, значительно осложнил и понимание предмета правового регулирования, и его применение.

Проблема такой замены, ее цель и смысл рассматривались многими учеными, существует множество публикаций по этому поводу. Приведем лишь некоторые, на наш взгляд, наиболее важные, точные и аргументированные.

Некий тайный смысл замены термина «природная среда» термином «окружающая среда» видит И.О. Краснова, утверждая, что законодатель тем самым расширил сферу правового регулирования экологического права и тем самым перенаправил законотворческий процесс в сторону расширения сферы правового регулирования, отняв ее частично у гражданского права¹.

¹ Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex russica. 2016. № 6. С. 146–157.

Но далее автор утверждает, что это решение было непродуманным и может вывести процесс законотворчества из-под контроля. И далее, пытаясь оправдать такое решение законодателя, И.О. Краснова предполагает, что законодатель хотел привести положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» в соответствие с Конституцией Российской Федерации, где используется термин «окружающая среда».

В данной части рассуждений мы согласны с И.О. Красновой, но с тем, что такая замена терминов есть «мина замедленного действия», согласиться невозможно. Мы не видим проблемы в том, что отношения в области экологии, охраны окружающей среды будут регулироваться нормами различных отраслей права – экологического, административного, гражданского или иного. Более того, в таком случае правовое регулирование в области охраны окружающей среды приобретает ярко выраженный межотраслевой характер, и нет в этом ничего негативного.

М.М. Бринчук прав в том, что проблема межотраслевого характера получила достаточное освещение в науке¹, но не все ученые поддерживают его точку зрения. Более того, в указанной нами статье он сам делает вывод о том, что установление, например, экологических требований в Кодексе торгового мореплавания (например, ответственность за ущерб от загрязнения с судов нефтью)² или регулирование экологических отношений в Законе Российской Федерации «О защите прав потребителей» (установление, например, срока службы товара (работы) длительного пользования) ведет к надлежащей правоприменительной практике.

¹ Петров В.В. Экология и право. Москва : Юрид.лит., 1981. С. 70–71 и др.; Экология. Юридический энциклопедический словарь / С.А. Боголюбова, Е.А. Галиновская, В.Г. Емельянов [и др.] Москва : Норма, 2000. С. 407; Ерофеев Б.В. Экологическое право России : учебник. Москва : Проспект, 1996. С. 102; Боголюбов С.А. Экологическое право : учебник. Москва : Норма, 1998. С. 12–14; Экологическое право : учебник / под ред. проф. С.А. Боголюбова. Москва : Проспект, 2005. С. 29; Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 4–11; Бринчук М.М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О.С. Колбасова о концепции экологического права // Экологическое право. 2007. № 6 и др.

² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2207.

Добавим к этому еще и то, что существуют различные виды юридической ответственности, уголовной – за экологические преступления (глава 26 УК РФ), административной – за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (глава 8 КоАП РФ). Очевидно, что объединить составы невозможно.

Есть еще важный аргумент в поддержку межотраслевого характера законодательства об охране окружающей среды – оно формируется не представителями экологической науки, а учеными узкой направленности – представителями соответствующей науки административного, уголовного, гражданского права и так далее, что в значительной степени усиливает действие таких норм, которые будут регулировать более детально отношения в области охраны окружающей среды, усиливать регулирующее воздействие, а следовательно, и эффективность правового регулирования.

Вернемся к термину «окружающая среда». В порядке чистоты анализа содержания понятия приведем некоторые утверждения авторитетных ученых, которые также его критикуют.

Научно необоснованным, ошибочным решением законодателя называется включение в перечень элементов окружающей среды антропогенных объектов М.М. Бринчук¹. О.И. Крассов подчеркивает, что это противоречит теории экологического права, поскольку не позволяет определить предмет законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которого заложено разграничение понятий «природа» и «общество»².

Наше мнение несколько отлично от приведенных выше и состоит в том, что, действительно, законодатель, руководствуясь благими намерениями, а именно пытаясь согласовать нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Конституции Российской Федерации, сделал ошибку. Но не было бы этой ошибки, если бы законодатель использовал в данном

¹ Бринчук М.М. Экологическое право. Москва : Эксмо, 2009. С. 42.

² Крассов О.И. Экологическое право. Москва, 2008. С. 29.

Федеральном законе оба термина: «окружающая среда» и «окружающая природная среда». Очевидно, что окружающая среда должна включать в себя природную среду, природу.

Отметим еще один важный терминологический недостаток – неясность терминов «природный объект» и «природный ресурс». Мы ранее отметили, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» термин «окружающая среда» сформулирован достаточно широко и включает в себя природные компоненты. По мнению Д.С. Велиевой, разделение системы экологических прав человека, разграничение экологических прав и прав в сфере использования отдельных видов природных ресурсов не просто правомерно, оно верно. И именно этому служит разграничение понятий «природный объект» и «природный ресурс»¹.

По данной проблеме также было высказано множество позиций². Наше мнение таково. Законодатель не делает разницы в понятиях «природная среда» и «природа», под которыми он понимает совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. В свою очередь, под природными ресурсами понимаются компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты. Отметим, что если законодатель убрал из определения природных ресурсов слово «совокупность», но добавил то, что природно-антропогенные объекты используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, то это еще не означает того, что эти термины различны.

Очевидно, что содержание терминов «природная среда» и «природные ресурсы» одинаково. Тогда не ясно, с какой целью законодатель формулирует

¹ Велиева Д.С. Понятие конституционных экологических прав и их значение в системе действующего правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 7.

² Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Боголюбов. Москва, 2000. С. 295–296, 298–299; Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 117; Буркова Л.Н., Чепурнова Н.М. Экологические права человека в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы). Москва : Юрист., 2006. С. 54–55 и др.

такие определения. На наш взгляд, кроме путаницы такие определения ничего не дают, да и целям Федерального закона «Об охране окружающей среды» они не служат.

Заканчивая параграф, сделаем акцент на этимологию ключевых для нас терминов «охрана» и «защита».

Охранять – значит оберегать, относиться бережно. Можно охранять природу, животных, растения, стадо¹. Охрана труда включает в себя систему правовых, технических и санитарных норм, обеспечивающих условия работы, безопасные для жизни и здоровья. Охрана природы – система государственных мер, обеспечивающая рациональное использование, сохранение и воспроизводство природных ресурсов. Выделим здесь слова – беречь, сохранять, заботиться о чем-то.

Защищать – что-то, кого-то, оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду; закрывать, загораживать охраняя. Защищаться – защищать себя; быть защищаемым². Как видим, В.И. Даль, раскрывая содержание защиты, делает акцент на корень слова «щит», что совершенно иначе позволяет раскрыть его смысл. Защититься можно от чего-то или кого-то, то есть от внешних угроз.

Термин «защита» имеет ярко выраженный активный акцент, охрана – позиция пассивная. Окружающей среде нужна охрана, способная ее защитить, то есть нужна система органов, которые своими активными действиями смогут защитить окружающую среду.

В заключение приведем результаты опроса сотрудников Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры. На вопрос, какой из терминов они считают наиболее удачным и применимым, ответы разделились следующим образом. Большинство сотрудников Минприроды России считают термины синонимичными (62% опрошенных), сотрудники МВД России разделились практически поровну (52% опрошенных считают наиболее удачным

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 2012.

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. М., 1989. Т. 1. С. XIII-XVII.

термин «защита», 48% – «охрана»). Что касается позиции сотрудников природоохранной прокуратуры, то опрошенные были практически единодушны (82% считают удачным термин «защита», 10% – «охрана», 8% не смогли сформулировать свою позицию)¹.

Выводы по результатам параграфа.

В действующем законодательстве в области охраны окружающей среды отсутствуют определения необходимых понятий: «охрана окружающей среды», «охрана здоровья», «защита конкуренции», «защита населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», «защита прав потребителей» и т.п.

Законодатель не видит содержательных различий понятий «охрана» и «защита», что приводит к принятию некачественных норм и правоприменительным проблемам. Тем не менее в силу различных содержательных признаков, в особенности функционального характера, термин «защита окружающей среды» предпочтителен. Государство, устанавливая соответствующий правовой режим, осуществляет соответствующую защиту.

Административно-правовая защита окружающей среды – это совокупность правовых форм и способов деятельности, осуществляемой органами, входящими в единую систему публичной власти, общественными объединениями, гражданами и иными уполномоченными субъектами.

§ 2. История становления отечественного законодательства об охране окружающей среды

Становление и развитие отечественного законодательства об охране окружающей среды происходило не сразу и с различной степенью интенсивности, что было обусловлено многочисленными факторами, важнейшим из которых является активизация в различные годы экономической деятельности государства

¹ Приложение № 1.

и осознание возможной деградации окружающей среды. Очевидно, что рост экономической деятельности усиливал негативное влияние человека на природу как среду своего обитания, что ставило под угрозу его жизнь и здоровье, интересы настоящих и будущих поколений людей¹.

По мнению некоторых ученых², в настоящее время в Российской Федерации действуют около 9 000 федеральных законов и множество подзаконных нормативных правовых актов, подсчитать количество которых не представляется возможным. Результатом возросшего внимания к проблемам охраны окружающей среды и наличия многочисленных научных публикаций и принятых нормативных правовых актов стало появление и использование терминов, которые по-разному определяют систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды («законодательство об охране окружающей среды»³, «законодательство в области охраны окружающей среды»⁴ и др.)

Существует мнение, что такое повышенное внимание ученого сообщества и законодателя к этой области связано во многом с активным развитием экономики, в особенности во второй половине XX века. Но утверждать, что до этого государство не занималось проблемами сохранения природы и окружающей среды, нельзя.

Достаточно назвать созданные в эти годы Баргузинский, Астраханский и Ильменский заповедники, в которых запрещена всякая хозяйственная деятельность, за исключением познавательного туризма и некоторых видов природопользования для собственных нужд граждан, постоянно проживающих на

¹ Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы: учеб. пособие для вузов. М., 1990. С. 5.

² Кичигин Н.В., Меньщиков В.Ф. 30 лет Закону РСФСР «Об охране окружающей природной среды» // Экологическое право. 2022. № 5. С. 3–9.

³ Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды : изменения, итоги и перспективы развития [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, А.Е. Черноморец. Волгоград, 2005. 500 с.

этих территориях. Есть и другие многочисленные примеры, которые свидетельствуют о внимании государства к охране окружающей среды.

Кроме того, охрана окружающей среды как в прошлом, так и в настоящее время носит ярко выраженный межотраслевой характер, что позволяет сделать выводы о том, что государство, с одной стороны, регулировало прежде всего те общественные отношения, которые, по его мнению, представляли особую угрозу для окружающей среды. С другой стороны, это в определенной степени породило бессистемность правового регулирования, наличие многочисленных нормативных правовых актов, которые во многом дублируются, противоречат друг другу.

М.М. Бринчук прав, утверждая, что каждый элемент (компонент) природы (природной среды) – органичная часть целого, многими связями связанная с ним, что каждый этот элемент – природный объект – органично связан с другими. И лишь благодаря этим экосистемным связям мы имеем природу, в длительной истории формировавшуюся, ставшую основой существования и жизнедеятельности общества¹.

Но государство всегда, особенно в прошлые годы, по-разному относилось к охране этих элементов. Так, лесное законодательство начало формироваться еще в XVII веке, при Петре I были заложены основы лесоуправления, создана система лесной стражи, учреждено Адмиралтейство, осуществлявшее управление лесами (1719 г.), введены службы вальдмейстеров, надзиравших за исполнением лесного законодательства, утверждена «Вальдмейстерская инструкция» (1723 г.), в соответствии с которой производился тщательный выбор деревьев при их заготовке и транспортировке, предотвращалась любая порча лесного фонда от насекомых-вредителей, случайных возгораний и незаконных порубок². Созданная в 1719 году по инициативе Петра I Берг-коллегия занималась не только управлением горнорудной промышленностью, для чего, собственно, она и была учреждена, но и выполняла задачи по охране окружающей среды.

¹ Бринчук М.М. Многофункциональная роль природы и право собственности на природные ресурсы // Экологическое право. 2021. № 2. С. 3–10.

² Лупанова Е.М. Российская вальдмейстерская служба XVIII века // Военно-исторический журнал. 2019. № 12. С. 47–52.

Развитие и совершенствование лесного законодательства происходило и при Екатерине II (Указ 1782 г.), и при Павле I и Александре I (Указ от 27 февраля 1799 г., Лесной устав от 11 ноября 1802 г.). После Октябрьской революции был принят Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах», заложивший основу формирования советского лесного права, были приняты Лесные кодексы РСФСР 1923 годов.¹

По мнению Д.В. Ивановой, первые описи земель с характеристикой их качества и количества прослеживаются по материалам источников не ранее второй половины XI – XII века (это уставные грамоты новгородского князя Святослава и смоленского князя Ростислава о дарении земель в пользу различных монастырей)².

По разным оценкам право на землю, границы земельных участков, частная собственность начали зарождаться на Руси в XI веке, земельными участками владели в основном князья и дружинники, а с принятием христианства и церковь³. Князья жалуют земли монастырям и частным лицам за службу, что укрепляло право собственности на землю.

Разделение земель на государственные (дворцовые), церковные, родовые и помещичьи происходит в 1564 – 1645 годы. Петр I своим Указом 1714 года объединил поместья с вотчинами, вводилась исключительная собственность на землю государства.

Историки считают возникновение частной собственности на землю в период правления Петра III и Екатерины II: в конце XIX века в собственности

¹ Акопджанова М.О. Современное лесное законодательство : история формирования, тенденции развития и правовое обеспечение исполнения // Юрист. 2019. № 9. С. 60–63.

² Иванова Д.В. История оценки земли в России : правовые вопросы // Экологическое право. 2019. № 5. С. 3–7.

³ Татищев В. Н. История Российская. Москва; Ленинград, 1968. Т. VII. С. 277; Памятники русского права. Москва, 1952. Вып. 1: Памятники права Киевского государства X-XII вв.; История отечественного государства и права / под ред. О. И. Чистякова. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2005. Часть 1.

крестьян находилось 68,7% пахотных земель, частным владельцам принадлежало 29% всех пахотных земель, казне 2,3 %¹.

Декрет о земле 1917 года, принятый II Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, вводил новые принципы землевладения и землепользования. Провозглашалась отмена частной собственности на землю, национализация всей земли и ее недр. Земли помещиков и крупных собственников подлежали конфискации. Право пользования землей получали все граждане при условии обработки ее своим трудом, семьей или товариществом².

Положения Декрета о земле получили свое развитие в Декрете о социализации земли 1918 года, начался переход земли из частной собственности в государственную путем конфискации помещичьих и крупных частных земельных владений³.

В эти годы каких-либо нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды принято не было, поскольку такой необходимости в этом просто и не было. Первым шагом формирования законодательства об охране окружающей среды стало принятие Основного закона (Конституции) СССР 1924 года⁴. В соответствии с Договором об образовании Союза Советских Социалистических Республик, составляющим Основной закон (Конституцию) СССР, ведению верховных органов СССР подлежало установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами на всей территории Союза ССР; установление общих мер в области охраны народного здоровья и другие полномочия, которые косвенным образом имели отношение к охране окружающей среды.

¹ Россия Земля и собственность [Электронный ресурс] // URL: https://www.familysearch.org/ru/wiki/Россия_Земля_и_собственность (дата обращения: 10.07.2024).

² Декрет о земле. 27 октября (9 ноября) 1917 г. (Орлов, 2012) [Электронный ресурс] // URL: <http://doc20vek.ru/node/3189> (дата обращения: 13.06.2024).

³ Основной закон о социализации земли, 27 января (9 февраля) 1918 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://doc20vek.ru/node/3198> (дата обращения: 19.06.2024).

⁴ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик : принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г. // Юридическое Издательство Наркомюста, Москва, 1924.

После 1923 года каких-либо существенных изменений в законодательстве об охране окружающей среды не произошло, но считать прошедшие тридцать лет не имеющими значения неверно, поскольку, во-первых, в эти годы начала формироваться промышленность и началось интенсивное использование природных ресурсов уже в промышленных целях и масштабах. Во-вторых, очевидно, что тогда никто не мог предположить возможные негативные последствия такого воздействия и в целом роста экономики.

Но было бы неправильным отрицать бездеятельность Правительства СССР в формировании природоохранного законодательства, ведь именно в те годы были сделаны важные шаги по созданию основ действующего сегодня законодательства об охране окружающей среды. На наш взгляд, наиболее полно и глубоко этот период исследован известным и авторитетным ученым О.С. Колбасовым, по мнению которого важнейшей первоочередной задачей молодого Советского государства было сохранение отдельных объектов природы, имеющих исключительное народно-хозяйственное, научное культурное значение. Они получили наименование памятников природы¹.

Одним из первых таких документов стал декрет Совнаркома РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков»². После издания названного Декрета количество заповедников быстро расширяется, и по состоянию на 1 января 2023 г. в России 102 заповедника и 42 национальных парка, а общая площадь особо охраняемых природных территорий – как федерального, так и регионального уровня – составляет около 203 миллионов га³.

В эти годы государство не только создавало заповедники, но и регулировало охоту и рыболовство, использование лесов и недр, ведение сельского хозяйства. Были приняты декреты Совета народных комиссаров от 19 февраля 1918 г. «О

¹ Колбасов О.С. Советские законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. № 5.

² Собр. Узак. 1921. № 65. Ст. 492.

³ Заповедники и национальные парки России [Электронный ресурс] // URL: <https://www.culture.ru/materials/76152/zapovedniki-i-nacionalnye-parki-rossii> (дата обращения: 22.08.2024).

социализации земли»¹, от 27 мая 1918 г. «О лесах»², от 20 апреля 1920 г. «О недрах земли»³, от 20 июля 1920 г. «Об охоте»⁴.

Так, Декретом «О лесах» отменялась всякая собственность на леса. Леса, принадлежавшие частным лицам и обществам, были объявлены общенародным достоянием РСФСР (ст. 1 и 2 Декрета). Декрет устанавливал правила пользования и распоряжения лесами, были определены права и обязанности центральной советской власти, Центрального управления лесами Республики, граждан и местных органов советской власти. Отдельные разделы устанавливали основы лесного хозяйства, порядок обращения лесов в земельный фонд.

Декреты «О недрах земли» и «Об охоте» регулировали использование недр земли и охотничье дело, определяли органы исполнительной власти, которые исполняли функции в этих областях.

После Гражданской войны и в последующие годы приоритет в охране окружающей среды отдавался охране памятников природы. В этом ключе принимаются декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы»⁵, постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР от 7 июля 1924 г. «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы»⁶, а также постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 г. «Об охране участков природы и его

¹ Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

² Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 27 мая 1918 г. «О лесах» // Известия ВЦИК. 1918. № 674.

³ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 апреля 1920 г. «О недрах земли» // Собр. Узак. 1920. № 36. Ст. 171.

⁴ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 июля 1920 г. «Об охоте» // Собр. Узак. 1920. № 66. Ст. 297.

⁵ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // Собр. Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства за 1924 г. № 1-21. Отдел 1 - М., Б. г. (215).

⁶ Постановление Комиссариата просвещения РСФСР от 7 июля 1924 года «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 189 и № 6. Ст. 654.

отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение»¹.

В эти же годы происходит глубокая, системная реорганизация органов государственной власти, функцией которых была охрана природы. Если до 1920 года эти функции исполняло Главное управление научными, научно-художественными и музейными учреждениями, входившее структурным подразделением в Народный комиссариат просвещения, то именно в этот год при Народном комиссариате просвещения были созданы Государственный комитет по охране памятников природы и отдел охраны природы.

По мнению Е.Д. Макеевой и Е.А. Скрипко, ни Государственный комитет по охране памятников природы, ни отдел охраны природы не могли в полной мере исполнять функции по охране природы, поскольку не обладали соответствующими полномочиями². В связи с чем в 1925 году был создан новый орган с более широким полномочиями – Межведомственный государственный комитет по охране природы, в состав которого вошли представители рабоче-крестьянской инспекции Наркоматов просвещения, внутренних дел, финансов, земледелия и др.

Отмечая важность такого решения, отметим и существенный недостаток, который так и не был тогда исправлен – этот Комитет хотя и обладал уже межотраслевыми функциями, но не был самостоятелен, а входил в состав Главного управления научными, научно-художественными и музейными учреждениями. Однако спустя восемь лет этот недостаток был исправлен – 20 сентября 1933 года Межведомственный комитет был реорганизован в Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК (с 1938 года – в ведении СНК РСФСР), а затем (в 1939 году) в Главное управление по заповедникам при СНК РСФСР.

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 года «Об охране участков природы и его отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» // СУ РСФСР. 1925. № 70. Ст. 559.

² Макеева Е.Д. Становление системы государственного управления охраной природы в России в 1917–1929-х гг. // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2016. № 1. С. 34–39; Скрипко Е.А. Организация охраны природы в Советской России (1919–1924 гг.) // Вестник РГГУ. 2017. № 8 (29). С. 73–81.

В эти же годы принимаются важные нормативные правовые акты в области охраны природы – постановление Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. «О распространении на Союз ССР Декрета о недрах земли, принятого 22 сессией ВЦИК 10 созыва»,¹ постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР»², постановление СНК СССР от 2 февраля 1926 г. «Об ограничении промысла морских котиков и морских бобров»³, декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. «Об использовании берегов сплавных рек и озер в интересах сплава леса»⁴; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 июня 1927 г. «О задачах переустройства сельского хозяйства засушливой области и пути их разрешения»⁵; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 2 марта 1932 г. «Об организации управления лесами местного значения»⁶; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохранных, берегозащитных и почвозащитных лесов»⁷ и др.

Проблемы охраны природы обострились с активизацией отдельных отраслей экономики – металлургии, нефтехимии, электроэнергетики, которые существенно ухудшали экологическую обстановку своими выбросами в атмосферу и водоемы.

В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 июля 1928 г. «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для

¹ Постановление Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. «О распространении на Союз ССР» Декрета о недрах земли, принятого 22 сессией ВЦИК 10 созыва // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 1. Ст. 19.

² Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 25. Ст. 214.

³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 25. Ст. 154.

⁴ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. «Об использовании берегов сплавных рек и озер в интересах сплава леса» // СУ РСФСР. 1926. № 70. Ст. 552.

⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 июня 1927 г. «О задачах переустройства сельского хозяйства засушливой области и пути их разрешения» // СУ РСФСР. 1927. № 57. Ст. 394.

⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 2 марта 1932 г. «Об организации управления лесами местного значения» // СУ РСФСР. 1932. № 26. Ст. 126.

⁷ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохранных, берегозащитных и почвозащитных лесов» // СУ РСФСР. 1936. № 22. Ст. 144.

центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест»¹ в населенных пунктах, в которых имелись водопроводы, были установлены зоны санитарной охраны водных источников, питающих центральное водоснабжение, с целью предохранения их от загрязнения, а также зоны охраны специальных водных сооружений и окружающей местности от изменений и нарушений, могущих отразиться на водных источниках и подаваемой населению воде.

Важным этапом развития законодательства об охране природы стала коллективизация. Государство, оценивая возможные угрозы и последствия массовой коллективизации, принимает «Общие начала землепользования и землеустройства»², в которых было установлено, что основой земельного строя СССР является национализация земли, то есть отмена навсегда частной собственности на землю и установление на нее исключительной государственной собственности Союза ССР. Всячески поощрялись коллективные и другие товарищеские формы землепользования (глава V Общих начал).

Важной новеллой Общих начал было установление категоричности земель. Документ установил статус земель специального назначения, городских земель, государственного запаса. К исключительному ведению СССР было отнесено распоряжение землей и выделение земель в общесоюзный переселенческий фонд и контроль за их использованием.

О важности принятия Общих начал свидетельствует не только их содержание и значение для охраны природы³, а еще и то, что они просуществовали вплоть до принятия в 1968 году Закона СССР от 13 декабря

¹ Постановление СНК РСФСР от 6 июля 1928 г. «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест» // СУ РСФСР. 1928. № 79. Ст. 546.

² Постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. «Общие начала землепользования и землеустройства» // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

³ Жариков Ю.Г. Правовая охрана почв в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1963. С. 42.

1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик»¹.

В 30-е годы отечественное законодательство пополнилось новыми нормативными правовыми актами по охране лесов². В эти же годы возникает новая форма оценки и планирования мероприятий по охране природы – проходят съезды по охране природы. На I Всероссийском съезде по охране природы (1929 г.) и в особенности на Всесоюзном съезде (1933 г.) была отмечена необходимость создания специальной сети охраняемых территорий – национальных парков, предназначенных для развития организованного туризма и сбережения уникальных уголков природы, и центрального союзного органа управления охраной природы³.

В развитие предложений, высказанных на этих съездах, были приняты некоторые важнейшие нормативные правовые акты в области охраны природы⁴.

В Конституции СССР 1936 года несколько иначе формулируется существовавшая в Конституции СССР 1924 года норма: «земля, ее недра, воды, леса ...являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием» (ст. 6 Конституция СССР 1936 года); «к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежит установление основных начал

¹ Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

² Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполкомов об охране лесов и насаждений от хищений и истребления и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. 1929. № 7. Ст. 71; СНК СССР от 14 мая 1931 г. «Об охране лесов от пожаров» // СЗ СССР. 1931. № 31. Ст. 241; СНК СССР от 31 июля 1931 г. «Об организации лесного хозяйства» // СЗ СССР. 1931. № 46. Ст. 313.

³ Труды 1-го Всероссийского съезда по охране природы. Москва, 1930; Труды 1-го Всесоюзного съезда по охране природы в СССР. Москва, 1935; Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

⁴ Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» // СУ РСФСР. 1930. № 30. Ст. 397; от 20 августа 1933 г. «Об организации Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК» // СУ РСФСР. 1933. № 52. Ст. 288.

землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами» (п. «с» ст. 14 Конституции СССР 1936 г.).

Очевидно, что в предвоенные и военные годы перед государством стояли иные задачи, тем не менее уже в 1945 году вновь законотворческая деятельность в области охраны природы активизируется – принимаются постановления СНК СССР от 21 июня 1945 г.¹ и Правительства СССР².

Первым из названных постановлений утверждаются Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения, в которых устанавливаются обязанности заготовителей леса по его охране, были определены сроки и порядок заготовки и вывозы леса. Важное значение в охране природы имела глава V «Очистка мест рубок от порубочных остатков», в соответствии с которой на лесозаготовителей возлагалась обязанность по очистке мест рубок от порубочных остатков и их вывозу.

В 1947 году Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР»³ в целях улучшения ведения лесного хозяйства и устранения организационных недочетов и параллелизма в руководстве лесным хозяйством на базе Главлесоохраны при Совете Министров СССР создается союзно-республиканское Министерство лесного хозяйства. На него были возложены руководство лесоустройством, восстановление лесов, облесение степных и засушливых районов, охрана лесов и уход за ними на всей территории Советского Союза.

Министерству передавались все леса, находящиеся в ведении министерств и ведомств, краевых, областных, районных и городских исполкомов, за исключением лесов, переданных колхозам по актам на вечное пользование землей, и лесов сельских обществ. Было признано необходимым организовать министерства лесного хозяйства во всех союзных республиках.

¹ Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения: утв. Постановлением СНК СССР № 1460 от 21 июня 1945 года // СП СССР. 1945. № 4. Ст. 58.

² Постановление СНК СССР № 1467 от 21 июня 1945 г. «О мерах по улучшению дела введения и освоения севооборотов в колхозах» // Известия. 1945. 22 июля.

³ Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 г. «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» // Ведомости ВС СССР. 1947. № 13.

В преамбуле постановления Совета Министров СССР от 4 апреля 1947 г. № 856 «Вопросы организации Министерства лесного хозяйства СССР»¹ не только отмечаются крупные недостатки в руководстве лесным хозяйством, но и перед Министерством сельского хозяйства ставятся важные задачи.

По мнению некоторых ученых, впервые внимание вопросам охраны окружающей среды на государственном уровне стало уделяться в 1950-х гг., когда начала формироваться необходимая для этого правовая основа, стали возникать необходимые экономические, научно-технические социокультурные предпосылки, определяться границы полномочий между органами государственной власти в этой области².

В то время создаются республиканские природоохранные органы и отраслевая система охраны окружающей среды, развивается природоохранное законодательство³. Так, в РСФСР были созданы Главное управление лесного хозяйства и охраны леса, Государственный комитет по водному хозяйству. В союзных республиках СССР были приняты законы об охране природы.

В соответствии с Законом РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР»⁴ охрана природы была названа впервые важнейшей государственной задачей и делом всего народа. В законе и природа, и ее ресурсы были названы естественной основой развития народного хозяйства и источником непрерывного роста материальных и культурных ценностей, обеспечивающих наилучшие условия труда и отдыха народа.

¹ Постановление Совмина СССР № 856 от 4 апреля 1947 г. «Вопросы организации Министерства лесного хозяйства СССР» (документ опубликован не был).

² Бижанова К.А. Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7; Евланов В.В. Формирование территориально-республиканской системы управления охраной природы (50–80-е гг. XX века) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4 (30). В 3 ч. Ч. I. С. 71.

³ Евланов В.В. Формирование территориально-республиканской системы управления охраной природы (50–80-е гг. XX века) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4 (30). В 3 ч. Ч. I. С. 54.

⁴ Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

Достоинством указанного Закона следует считать то, что по каждому из перечисленных объектов охраны была принята соответствующая статья (например, ст. 2 «Охрана земель», ст. 3 «Охрана недр» и т.д.), в которых очень подробно и точно были установлены все виды того или иного объекта, обязанности их собственников по его охране, необходимые ограничения по осуществлению трудовой деятельности, необходимые для эффективной охраны запреты и т.п.

Так, в ст. 5 «Охрана лесов» были перечислены цели охраны лесов, условия осуществления лесохозяйственных мероприятий, полномочия в области охраны лесов исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся, лесохозяйственных организаций, колхозов, совхозов и других землепользователей. В статье были перечислены некоторые запреты хозяйственной деятельности.

В постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. № 3351-VIII «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»¹ было констатировано, что охрана природы неразрывно связана с охраной здоровья населения и обеспечением советским людям необходимых условий для плодотворного труда и отдыха, что охрана природы и рациональное использование природных ресурсов в условиях быстрого развития промышленности, транспорта и сельского хозяйства, развертывания научно-технической революции, роста разносторонних материальных и культурных потребностей советского народа становятся одной из важнейших общегосударственных задач, от решения которой зависит успешное выполнение народнохозяйственных планов, благосостояние нынешнего и будущих поколений².

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. № 3351-VIII «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: Сб. док. Т. 9. Февраль 1972 г. - сентябрь 1973 г. М.: Политиздат, 1974. (118).

² Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. № 3351-VIII «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. Ст. 7.

В целях реализации задач, поставленных в Постановлении Верховного Совета СССР, были приняты два совместных постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»¹ и от 1 декабря 1978 г. № 984 «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»².

Если в первом Постановлении среди таких требований к природоохранной деятельности, как совершенствование экологического нормирования, мониторинг окружающей среды, внедрение обязательного планирования деятельности по охране природы и природопользованию и др., то второе Постановление в значительной степени было посвящено оценке итогов шестилетней деятельности государства по охране природы. Были не просто названы те задачи, которые не были выполнены, но и названы органы государственной власти, виновные в этом: министерства химической промышленности, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности, химического и нефтяного машиностроения, цветной металлургии, сельского хозяйства, строительного, дорожного и коммунального машиностроения, приборостроения, средств автоматизации и систем управления.

Следует заметить, что названные в Постановлении и перечисленные нами министерства по своему статусу имели в то время важное значение в области охраны природы.

90-е годы ознаменовались существенным ужесточением надзора за соблюдением законодательства об охране природы. В этом направлении были приняты важные постановления Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. № 2764 — XI «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных

¹ Постановление Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» // СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6.

² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» // СП СССР. 1979. № 2. Ст. 6.

ресурсов»¹ и от 3 июля 1985г. «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности Прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан»².

Следует отметить противоречивость позиций исследователей в оценках состояния охраны окружающей среды в этот период: некоторые считали, что полностью отсутствовал единый, системный подход и в целом государственное управление охраной среды ³. Другие утверждают, что государство в те годы особенно бережно относилось к природе и ее ресурсам ⁴.

По нашему мнению, обе названные позиции являются крайними и не в полной степени соответствуют действительности. Конечно, отсутствовала системность в охране окружающей среды, не было единого координационного центра, отсутствовало разделение предметов ведения и полномочий по уровням управления и по субъектам управления. Но в те годы в СССР уже пришло осознание важности охраны окружающей среды и была заложена основа природоохранной деятельности.

В подтверждение нашего вывода стоит привести важнейший для того периода нормативный правовой акт - Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»⁵, в котором отмечалось, что в стране были приняты решительные меры экономического, правового и воспитательного характера в целях обеспечения

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479.

² Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности Прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 480.

³ Жмотов А.И. Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1978. № 1. С. 54.

⁴ Галеева А.М., Курок М.Л. Об охране окружающей среды : Сборник документов партии и правительства, 1917–1985 гг. М., 1986. С. 6; Мурашин Г.А. Роль правоохранительных органов в области окружающей среды // Охрана окружающей среды: управление, право : Сборник научных трудов. Киев, 1982. С. 78.

⁵ Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» (документ не действует) // СП СССР. 1988. Ст. 14.

охраны и рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, атмосферного воздуха, растительного и животного мира.

Еще задолго до начала административной реформы в названном Постановлении говорилось, что ЦК КПСС и Совет Министров СССР должны исключить дублирование своей деятельности, устранить избыточные и несвойственные полномочия.

Рассматриваемый период развития законодательства об охране окружающей среды, в отличие от предыдущих лет, характеризуется комплексным, системным подходом. Первым таким законом принято считать¹ Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР»², который утратил силу только через 30 лет в связи с принятием Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»³.

Важность Закона РСФСР «Об охране природы в РСФСР» 1960 года заключается даже не в том, что он был одним из первых нормативных правовых актов, которые стали основой дальнейшего законодательства в этой области, а в том, что в соответствии со ст. 1 данного Закона государственной охране и регулированию использования на территории РСФСР подлежали все природные богатства.

Заметим важную особенность приведенной выше нормы – она практически без изменений была перенесены в действующий в настоящее время Федеральный закон «Об охране окружающей среды», названы они были не богатствами, а компонентами природной среды. Разработка и осуществление необходимых мероприятий по охране природы РСФСР была возложена на Совет Министров РСФСР.

Новеллой Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» стала статья «Административная

¹ Кичигин Н.В., Меньщиков В.Ф. 30 лет Закону РСФСР «Об охране окружающей природной среды» // Экологическое право. 2022. № 5. С. 3–9.

² Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

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

ответственность за экологические правонарушения». И эта статья появилась через 7 лет после принятия первого кодифицированного закона об административной ответственности – Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР), в котором уже была глава 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры».

Если сравнить статью об административной ответственности названного Закона и соответствующую главу КоАП РСФСР, то возникает много вопросов и замечаний.

Во-первых, крайне противоречиво и сумбурно сформулирована ст.2 КоАП РСФСР, в соответствии с которой законодательство Союза ССР и РСФСР об административных правонарушениях состоит из Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и издаваемых в соответствии с ними законодательных актов СССР и постановлений Совета Министров СССР, КоАП РСФСР и иных законодательных актов РСФСР и постановлений Совета Министров РСФСР об административных правонарушениях.

Законодательные акты Союза ССР и РСФСР, постановления Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР об административных правонарушениях до включения их в установленном порядке в КоАП РСФСР применялись на территории РСФСР непосредственно. Положения КоАП РСФСР распространялись и на правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена законодательством, еще не включенным в настоящий Кодекс.

Таким образом, нормы Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» не противоречат нормам КоАП РСФСР, КоАП РСФСР не имел еще тогда нормы о том, что законодательство об административных правонарушениях состоит исключительно из КоАП РСФСР и законов об административной ответственности.

Во-вторых, ч. 1 ст. 84 «Административная ответственность за экологические правонарушения» Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1

«Об охране окружающей природной среды» устанавливала административную ответственность не только граждан, должностных лиц, виновных в экологических правонарушениях, но и виновных учреждений, организаций. Они могли быть подвергнуты штрафу¹ в размере от 50000 до 500000 рублей. То есть штраф налагался и на юридических лиц? Но административная ответственность юридических лиц была введена только в 2002 году Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В-третьих, названная в предыдущем абзаце статья включала в себя 16 составов экологических правонарушений, часть из которых во многом повторяют составы КоАП РСФСР. Если сравнить их с составами, включенными в главу 7 КоАП РСФСР «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры», то мы увидим следующее:

- большинство из 16 перечисленных в Законе составов носят неконкретный, описательный характер в отличие от составов Кодекса;

- в упомянутом Законе правонарушения не названы административными, они называются экологическими, а в КоАП РСФСР они названы административными правонарушениями в области охраны окружающей природной среды.

Сравнительный анализ составов экологических правонарушений Закона и административных правонарушений Кодекса вызывает некоторое непонимание причин таких формулировок составов: Кодекс уже семь лет существовал, правоприменитель и законодатель уже поняли и смогли оценить его качество. Но почему тогда появились такие формулировки в Законе, по какой причине они не были внесены в соответствующую главу КоАП РСФСР?

Заканчивая параграф, дадим собственную оценку состояния законодательства об охране окружающей среды, определим основные этапы его становления и формирования. Анализ существующих по этому поводу многочисленных мнений и позиций позволяет нам сделать вывод об отсутствии

¹ В 1991 г. в КоАП РСФСР понятие «административный штраф» еще не было введено.

единства взглядов и подходов, обобщить их и высказать свою позицию по этому поводу.

Из анализа многочисленных законов и политико-правовых документов в области охраны окружающей среды того периода следует очевидный вывод о том, что в целом данная область законодательства формировалось не просто неравномерно, в зависимости от развития общественных отношений, а было связано во многом с формированием производительных сил государства и включало в себя не только законодательные нормы, но и нормы правовых актов управления. Более того, на различных этапах того периода государство уделяло особое внимание лишь отдельным аспектам природоохранного законодательства, но системность, комплексность решения важных задач в области охраны окружающей среды в формировании этого законодательства отсутствовали.

Несомненно было бы логичным и разумным связать этапы развития законодательства об охране окружающей среды с соответствующими конституционными нормами или хотя бы с нормами законов СССР и Российской Федерации. Но сделать это не представляется возможным, поскольку первая норма, имеющая отношение к проблеме охраны окружающей среды, появилась только в Конституции СССР 1924 год, а последующие – в Конституциях 1936 и 1977 годов. Что касается советского и российского законодательства в сфере охраны окружающей среды, то его формирование происходило столь сумбурно и эпизодически, что выявить какие-либо закономерности также невозможно.

Необходимо учитывать и тот факт, что современное понимание законодательства об охране окружающей среды отличается от того, которое совсем недавно считалось бесспорным. Термин «законодательство об охране окружающей среды» необходимо употреблять в качестве родового понятия, а термины «природоохранное», «природоресурсное», «экологическое» как видовые его составляющие. Очевидно, что при употреблении перечисленных терминов не просто происходит подмена понятий, а формируемое таким образом законодательство обречено на возникновение дублирующих норм, возникновение конфликтов интересов субъектов охраны окружающей среды, что, в свою

очередь, влечет принятие неэффективных управленческих решений в этой области.

Мы в полной мере согласны с утверждением многих ученых-экологов (М.М. Бринчук, А.К. Голиниченко, Н.Г. Жаворонкова и др.), которые дали оценку перспектив совершенствования законодательства о природопользовании: этот процесс не только весьма длителен, но он потребует системного подхода, должна быть разработан и принят политико-правовой документ, например, Концепция развития природоресурсного права. Эта Концепция должна содержать основные этапы развития и совершенствования природоресурсного законодательства, отдельными частями в нее должны войти разделы, раскрывающие решение принципиально важных задач, например, таких как определение места и роли права в природопользовании; соотношение важнейших терминов «устойчивое развитие», «эффективность управления», «экологическая безопасность» и др. Заметим, что действующее природоохранное законодательство изобилует терминами, многие из которых, на наш взгляд, редко, а порой и вовсе не применяются в целях данных законов (достаточно посмотреть на основные понятия закона об охране окружающей среды, в котором дано 67 определений). Названная нами Концепция должна самостоятельным разделом включать в себя условия рационального природопользования; гарантировании соблюдения конституционных прав и обязанностей граждан по обеспечению природными ресурсами и качеством окружающей среды. Важное место должны занять процедуры принятия решений, виды юридической ответственности, а также меры, направленные на обеспечение рационального использования ресурсов и экологической безопасности¹.

Отметим еще один важный аспект, который непосредственно связан с периодизацией законодательства об охране окружающей среды. Во второй половине прошлого столетия возникло несколько вариантов путей его развития. Первый и наиболее, на наш взгляд, удачный состоял в том, что необходимо было

¹ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России : современные проблемы развития : монография. / Г.В. Выпханова [и др.]; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. Москва : Норма, 2014. 157 с.

принять комплексный общесоюзный природоохранный акт. По мнению В.В. Петрова, это было связано с принятием в 60-е годы в союзных республиках собственных законов об охране природы¹.

Таковыми законами, к примеру в дальнейшем явились Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28², Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2016 г. № 455-88 «Экологический кодекс Санкт-Петербурга»³ и др.

Приведем некоторые, на наш взгляд, наиболее удачные примеры периодизации законодательства об охране окружающей среды. Обратим тем не менее особое внимание на то, что периоды не просто не совпадают по датам, но и различаются по своей продолжительности.

Часть ученых начинают периодизацию экологического законодательства с момента принятия Декрета о земле и Земельного (1922 г.) и Лесного (1923 г.) кодексов, Горного положения (1927 г.), законов об охране садов и парков, памятников природы и т.п. Второй этап, по их мнению, начинается после принятия Закона РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР». Этот период данные ученые связывают с принятием основ земельного и водного законодательства СССР и республиканских кодексов⁴.

Б.В. Ерофеев пишет об этапах формирования экологического права и выделяет всего три периода: 1917 – 1968 гг.; с 1968 по 1987 г. и 1968 г. – н.в. В первые два периода была сформирована основа законодательства, но третий период автор связывает совершенно с другой причиной, не имеющей никакого

¹ Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Экологическое право. 2009. № 2/3. Специальный выпуск. С. 9.

² Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28 [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/17700017/> (дата обращения: 01.03.2024).

³ Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2016 г. № 455-88 «Экологический кодекс Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.07.2024)

⁴ Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Е.А. Минина. М., 1999. 235 с.

отношения к законодательству. Под его авторством в 1988 году было издано первое пособие по советскому экологическому праву¹.

Тихомирова Л.А. предлагает иные три этапа становления и развития законодательства об охране окружающей среды: 1978 – 1992 гг., 1991 – 2002 гг., с 2002 г. по настоящий день. Она связывает их начало и окончание с определением и разграничением предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и нормами Основных законов СССР и Российской Федерации².

В заключение параграфа приведем результаты опроса сотрудников Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры. На вопрос, насколько полно урегулированы отношения в области охраны окружающей среды, респонденты ответили так: большинство (75 %) сотрудников Минприроды России считают, что урегулированы в полной мере; практически поровну разделились мнения сотрудников МВД России – 35% считают, что урегулированы в полной мере, 37% – что законодательство нуждается в совершенствовании. Отдельно следует отметить оценку природоохранного законодательства сотрудниками природоохранной прокуратуры: только 25% считают его приемлемым, 47% – достаточным, а 28% – низкого качества³.

Выводы по результатам параграфа.

Исторический анализ законодательства в области охраны окружающей среды позволяет заключить, что его становление и развитие прошло достаточно длительный период, за который сложилась его основа, достаточно полно урегулированы многие аспекты.

Высоко оценивая и уважая перечисленные в параграфе мнения, мы считаем возможным, наиболее разумным и объективным связать этапы возникновения и совершенствования законодательства об охране окружающей среды со значимыми общественно-политическими периодами государства в целом.

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право. Москва, 1992. С. 74–77.

² Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации : монография. Москва. 2008. 225 с.

³ Приложение № 1.

Наиболее существенным недостатком действующего правового регулирования в области охраны окружающей среды является отсутствие его системности. Значительный массив нормативных правовых актов в этой области не синхронизирован по целям и задачам, следствием чего являются их несогласованность и пробельность (например, несогласованность с Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹).

§ 3. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды

Публично-правовой характер правоотношений в области экологии, актуализация в последние годы экологических, в значительной степени климатических проблем, перерастание их на международный уровень определяют направление государственной политики Российской Федерации.

Важным и эффективным способом охраны окружающей среды является административно-правовое регулирование отношений в этой области, основы которого установлены Конституцией Российской Федерации². Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) [Электронный ресурс] // URL: [//www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). (дата обращения: 06.10.2022).

Перечисленные конституционные нормы имеют принципиальное значение и носят универсальный характер, поскольку экологические права и обязанности граждан защищены нормами высшего закона Российской Федерации. Но мы в полной мере поддерживаем позицию К.Х. Ибрагимова, что эти нормы в силу их разбросанности по второй главе Конституции Российской Федерации не отражают стройности и единства целей и задач обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду, свидетельствуют об отсутствии целенаправленной логически выверенной эколого-правовой и эколого-организационной идеологии государства¹. Следует добавить к этому и то, что к перечисленным нормам необходимо добавить еще и те, которые имеют место в многочисленных законах и правовых актах управления.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»² 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 видим, среди этих объектов отсутствуют собственно человек и его экологические права, в связи с чем предлагается расширить перечень объектов охраны окружающей среды³.

В соответствии с пп. «д» и «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а также законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К перечисленным нормам следует добавить еще и те, которые включены в Конституцию Российской Федерации в 2020 году в результате общероссийского

¹ Ибрагимов К.Х. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы применительно к условиям России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 698–700.

² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Железинский А.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 7.

голосования. Так, в соответствии с п. «ежев» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области охраны окружающей среды (п. «в»); создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры (п. «е»).

Таким образом, Конституция Российской Федерации устанавливает не только право, но и обязанность субъектов Российской Федерации регулировать экологические отношения еще и своими законами. Этой нормой поставлена точка в дискуссии, могут ли субъекты Российской Федерации сами регулировать отношения в области экологии и какими нормативными правовыми актами это должно осуществляться.

Но Конституция Российской Федерации¹ не является единственным источником, который содержит принципы разграничения полномочий между органами публичной власти Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с п. 6 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется не только Конституцией Российской Федерации, но и федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Положительно оценивая данную норму, тем не менее следует иметь в виду и ч. 3 ст. 3 указанного Закона, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по

¹ Существует множество международных политико-правовых документов, в том числе документов БРИКС, ШОС и т.д.

² Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 27 дек.

предметам совместного ведения только лишь до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования.

Нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» также должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», что значительно расширит потенциал и возможности экологического законодательства.

Важное значение при этом будут иметь используемые способы административно-правового регулирования отношений в области экологии, методы правового регулирования – дозволения, предписания и запреты. В Конституции Российской Федерации акцент сделан на дозволения и запреты: каждый не только имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), но и обязан сохранять ее, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58)¹. Порядок реализации этих норм установлен многочисленными федеральными законами.

Опрошенные нами сотрудники Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры по-разному оценили методы административно-правового регулирования, которые необходимо применять в области охраны окружающей среды. Сотрудники Минприроды России считают распределение дозволений, предписаний и запретов как 46%, 35%, 19%. Позиция сотрудников МВД России и природоохранной прокуратуры практически одинакова: 15%, 28%, 57% (сотрудники МВД России) и 28%, 32%, 40% (природоохранной прокуратуры)².

Кроме вышеизложенного, Правительство Российской Федерации осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий

¹ Бажайкин А.Л. Влияние конституционных основ на систематизацию норм-принципов экологического законодательства // Экологическое право. 2013. № 6. С. 3–8.

² Приложение № 1.

жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным (п. «е.5» ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Положения Конституции Российской Федерации развиваются в политико-правовых документах и отраслевом законодательстве, анализ содержания которого позволит не просто выявить его недостатки, но и определить наиболее характерные черты и особенности нормативно-правового регулирования этих отношений.

Важными характеристиками нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в области охраны окружающей среды, являются их межотраслевой характер, неcodифицированность, сочетание частноправовых и публично-правовых элементов.

Политико-правовые документы включают в себя основы государственной политики, различные государственные программы, концепции, доктрины. Не вдаваясь в суть наименования перечисленных документов¹, это не является предметом нашего исследования, перечислим и проанализируем их с точки зрения системности, синхронизации по целям, задачам, а также оценим их организационно-управленческий потенциал. Среди многочисленных документов ограничимся лишь федеральными актами, наиболее важными и актуальными.

Основы государственной политики Российской Федерации приняты в области использования минерального сырья и недропользования, использования земельного фонда, экологического развития, в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов² и т.д.

¹ Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского университета. Право. 2019. № 32. С. 76–96.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 17. Ст. 1637; распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №

К государственным стратегиям Российской Федерации отнесем Стратегию развития лесного комплекса, Водную стратегию, Стратегию экологической безопасности, Комплексную стратегию обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами¹ и т.д.

Утверждены некоторые важные и актуальные концепции Российской Федерации: развития лесного комплекса, развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения² и т.д.

Приняты две доктрины Российской Федерации в области охраны окружающей среды: Экологическая и Климатическая³.

Среди многочисленных государственных программ в области охраны окружающей среды выделим программу «Воспроизводство и использование

12. Ст. 1425; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/902369004> (дата обращения: 23.07.2024); Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1724-р от 26 сентября 2013 г. «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 февраля 1921 г. № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 8. Ч. II. Ст. 1398; распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 36. Ст. 4362; Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546; приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации. // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 69-р «О концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 4. Ст. 364 ; распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 3. Ст. 452.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510; Распоряжение Правительства Российской Федерации № 861-рп от 17 декабря 2009 г. «О Климатической доктрине Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 51. Ст. 6305.

природных ресурсов»¹, поскольку она включает в себя важные подпрограммы и в связи с тем, что в декабре 2021 года в нее были внесены существенные изменения, направленные на совершенствование государственного управления природными ресурсами.

Рассмотрим каждую группу политико-правовых документов на предмет системности в области охраны окружающей среды, синхронности их целей и задач, оценим их организационно-управленческий потенциал.

Называя эти акты основами, законодатель поставил себя в неловкое положение: в таком акте должны быть сформулированы основные принципы регулирования общественных отношений в определенной области, первичные нормы, которые будут в дальнейшем развивать данное законодательство и иметь уже прямое действие.

Перечисленные выше основы не устанавливают основы политики, во всех них идет речь только лишь об основах законодательства в области экологического развития, использования земельного фонда, минерального сырья и недропользования, использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. С одной стороны, используя такое название акта, законодатель показывает желание создать, сформулировать основные принципы, нормы, положения, но с другой стороны, пытается это сделать применительно к определенной области отношений.

Очевидно, что имеет место не просто противоречие содержания документов их названиям. Важнее то, что, акцентируя внимание на определенных отношениях, законодатель упускает из виду другие, не менее важные. Почему основы касаются лишь земли, лесов, недр, минерального сырья? Почему забыты атмосфера (воздух), вода?

Обратим внимание и на то, что среди перечисленных основ важное место занимают Основы государственной политики в области экологического развития

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ч. III. Ст. 2168.

России на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года. Казалось бы, именно этот акт смог бы учесть все требования к таким документам и стать единым для всей совокупности компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов.

Но так не произошло: в первой же статье Основ лишь перечислены глобальные экологические проблемы – связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды. Но это ведь не предмет регулирования.

Таким образом, Основы государственной политики в области экологического развития не могут считаться базовым, системообразующим актом. Действительно, в них речь идет о многих общих для всех компонентов природной среды положениях, принципах, задачах, механизмах реализации государственной политики в области экологического развития.

Выход из такого положения возможен лишь в формировании системы государственной политики: должен быть основной, системный, родовой документ, видовыми же те, которые будут регулировать определенные отношения в области всех без исключения компонентов окружающей среды.

Более того, до настоящего времени нет единства в понятиях окружающей среды, компонентов, в ней содержащихся. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды», содержащем значительное количество определений, нет четкости и ясности в главном – что является объектом охраны. В соответствии с Законом окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды (природы), а также природных, природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов. Возникает вопрос – на каком основании и с какой целью законодатель включил в понятие «окружающая среда» антропогенные объекты.

Мы полагаем необходимым исправить ошибку законодателя, и понятие «окружающая среда» должно быть заменено понятием «окружающая природная среда», включающим только природную среду, природу¹. Это предложение в полной мере соответствует давно сложившимся взглядам, позициям ученых-экологов о предмете законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которого лежит разграничение понятий «природа» и «общество»².

Данный вывод подтвержден позицией опрошенных нами сотрудников Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры. Утвердительно ответили на вопрос, необходима ли такая замена, абсолютное большинство опрошенных³.

Возвращаясь к основам государственной политики, отметим отсутствие единого подхода к утверждению перечисленных нами выше основ государственной политики – часть их утверждена распоряжениями Правительства Российской Федерации, другие – указами Президента Российской Федерации. По нашему мнению, основы государственной политики в области охраны окружающей среды должны быть утверждены постановлением Правительства Российской Федерации, а составляющие их видовые основы государственной политики – приказами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, выполняющих функции в данной области отношений.

Рассмотрим цели и задачи названных документов на предмет их единства и соответствия.

Цель государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года названа стратегической (можно предположить, что есть еще и иные, например тактические, оперативные цели) и включает в себя множество целей. Это решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение

¹ Бринчук М.М. Экологическое право. Москва : Эксмо, 2009. С. 42; Краснова И.О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex russica. 2016. № 6. С. 146–157.

² Краснов О.И. Экологическое право. М., 2008. С. 29.

³ Приложение № 1.

благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и экологическую безопасность.

Цель должна точно соответствовать желаемому, будущему состоянию объекта регулирования, тому состоянию, которое будет достигнуто в результате осуществления этого воздействия. Очевидно, что цели не могут быть определены без установления сроков их достижения и необходимых показателей. Цель – конечный результат управленческого воздействия. Без сроков и показателей цель превращается в декларацию, что порождает безответственность, негативно влияет на эффективность принимаемых мер.

Установление, формулирование цели охраны окружающей среды, целеполагание – определение направлений, приоритетов развития и обеспечения экологической безопасности. Цель охраны окружающей среды – состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями¹.

Цели охраны окружающей среды реализуются через систему задач в этой области, которые ориентированы именно на конечный результат деятельности субъектов охраны окружающей среды. Задачи в этой области должны не только иметь непосредственное отношение к объекту регулирования – окружающей среде, они должны быть еще и выстроены в определенную систему, которая в дальнейшем позволит сформулировать функции – совокупность, систему конкретных действий субъекта управления, нормативно регулируемых и контролируемых соответствующими структурами.

Для достижения отмеченной нами стратегической цели государственной политики в области экологического развития законодатель сформулировал

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Часть I. Ст. 3378.

тринадцать основных задач. Не перечисляя их все, в этом нет надобности, дадим им общую характеристику.

Говоря о задачах государственной политики в области экологического развития, законодатель добавляет к ним задачи обеспечения экологической безопасности. Причем таких задач более половины (семь), и все они относятся к различным областям – нормативно-правовому обеспечению экологической безопасности, безопасности обращения с отходами, развитию экономического регулирования и рыночных инструментов обеспечения экологической безопасности и т.д.

Если в целом оценить задачи государственной политики в области экологического развития, то они структурированы хаотично, бессистемно, направлены на совершенствование отношений и в экономике, и в отдельных направлениях жизнедеятельности (например, сохранение животного и растительного мира).

Важное значение, конечно, имеют задачи формирования экологической культуры, экологического образования и воспитания, развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, но включать их в перечень основных задач мы считаем излишним. Более того, такой расширительный перечень задач обуславливает значительный массив функций в этой области, «размывает» направленность на конечный результат, не позволяет выстроить эффективную систему конкретных действий субъекта управления.

Все сказанное о задачах государственной политики в области экологического развития имеет отношение и к другим актам. Но при этом необходимо отметить еще и другие существенные недостатки, присущие каждому из них. Так, для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов законодатель назвал задачи, которые разделены на три группы – экономические, экологические, социальные.

Такая детальная градация задач нами приветствуется, мы также согласны с тем, что экономические проблемы во многом определяют политику в области

экологического развития в целом, но для повышения эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, как, впрочем, и для других компонентов природной среды, она сомнительна. По аналогии к перечисленным группам можно добавить еще и политическую, и административную сферы. Подобные формулировки уводят нас от достижения необходимых, главных целей, направлены на решение несущественных, а порой и несвойственных, избыточных задач. А это значительно снижает эффективность принимаемых решений, направляет субъекты управления в области экологического развития на решение тех задач, которые должны решаться иными органами публичной власти.

Об этом и о стратегических вопросах в области охраны окружающей среды было сказано в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, в частности в Послании 2024 г.¹ В стране необходимо уменьшить в 2 раза объем вредных выбросов в атмосферу и вдвое сократить загрязнение основных водных объектов России. Президент объявил о планах по созданию комплексной системы мониторинга качества окружающей среды, она будет отслеживать результаты по сокращению вредных выбросов в атмосферу.

Рассмотрим в таком же ключе доктрины, концепции и стратегии в области охраны окружающей среды. Оставим за рамками данного анализа проблему использования перечисленных терминов: по какой причине и с какой целью законодатель использует эти термины, почему концепция часто меняется на стратегию и наоборот. Какой смысл законодатель вкладывает, если использует понятие «доктрина». Об этом достаточно подробно написано, скажем только то, что отождествление терминов «доктрина», «концепция», «стратегия» приводит к отождествлению функций государственного управления, к потере необходимой концентрации деятельности субъектов государственного управления в области

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. // Российская газета. 2024. № 46.

экологии, к утрате вектора развития и снижению эффективности их деятельности¹.

Теперь перейдем к содержательному анализу Экологической и Климатической доктрин Российской Федерации; Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, Водной стратегии и комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами; Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения и развития лесного хозяйства Российской Федерации.

Обе названные доктрины введены в действие распоряжениями: Климатическая доктрина – распоряжением Президента Российской Федерации², экологическая доктрина – распоряжением Правительства Российской Федерации³. Отметим, что отсутствует даже единообразие в форме введения в действие этих доктрин – Климатическая утверждена, Экологическая одобрена, причем одобрена Правительством Российской Федерации – высшим органом публичной власти, а не Президентом Российской Федерации – главой государства.

С учетом сказанного необходимо понять Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации осуществляют выработку государственной политики в области экологии и экологической безопасности. Наше мнение по данному вопросу следующее. В соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, а природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «д» ст. 72 Конституции

¹ Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского университета. Право. 2019. № 32. С. 97.

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 51. Ст. 6305.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510.

Российской Федерации).

Правительство Российской Федерации также создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры («е» 6 ст. 114 Конституции Российской Федерации).

К сказанному следует добавить еще один аспект, который, к сожалению, не вносит ясности в данную дискуссию. Дело в том, что в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности осуществляют федеральные министерства¹. Ни Президент Российской Федерации, ни Правительство Российской Федерации по данному указу такими субъектами не являются. Очевидно, что это не так. Более того, когда мы говорим о федеральных министерствах, в нашем случае о Министерстве природных ресурсов и экологии, то следовало бы более точно в названном указе написать так: федеральные министерства участвуют в выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, определяют же такую политику органы государственной (публичной) власти.

Что касается структуры обеих доктрин, то и в них имеются существенные различия. Единственные схожие разделы и Климатической, и Экологической доктрин – это преамбулы и общие положения, все другие отличаются как по названиям, так и по их содержанию.

По нашему мнению, вполне допустимо различие доктрин в содержательном характере: это все-таки различные области общественных отношений – климат, экология. Но с другой стороны, если документ назван доктриной (лат. *doctrina* – учение), то в нем должны быть систематизированы принципы, воззрения, наконец, учение о чем-то. Мы считаем, что авторы доктрин, концепций не утруждают себя в необходимости точного определения терминов и используют их в качестве синонимов.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

Но доктрина – это не концепция, она должна устанавливать систему взглядов с оттенком схоластичности, они должны быть искусственными, оторванными от конкретных отношений, служить логическими аргументами для теоретического определения ее целей. По нашему мнению, использование термина «доктрина» в области охраны окружающей среды ошибочно.

Концепция – это система единых и максимально широких взглядов, единого широкого и системного понимания определенной области отношений. Концепция, например экологическая, обязательно отражает не просто систему взглядов на экологию, на проблемы, с ней связанные, но и предполагает реальные мероприятия по достижению поставленных целей и выполнению задач на основе установленных концепцией принципов. Концепция всегда ориентирована на достижение стратегических, долгосрочных целей.

Мы уже называли некоторые концепции, которые до недавнего времени действовали в исследуемой нами области. Это Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003 – 2010 годы.

На наш взгляд, эти две концепции наиболее точно отражают необходимое для такого характера документов содержание. Покажем это на примере Концепции развития лесного хозяйства¹. Ее структура нам представляется вполне полной и включает в себя как общие разделы – общая часть, цели, задачи развития лесного хозяйства, так и особенные, включающие в себя основные направления развития лесного хозяйства, – повышение эффективности государственного управления лесами, совершенствование организации использования лесов, лесоустройства, защита и охрана лесов.

Важным положительным фактором мы считаем приложение к Концепции развития лесного хозяйства – план мероприятий по реализации данной

¹ Распоряжение Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р «О Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 гг. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 4. Ст. 364.

Концепции с установленными сроками их реализации и назначением ответственных исполнителей.

Заканчивая анализ политико-правовых документов, рассмотрим в таком же ключе существующие в исследуемой области стратегии. Причем в понимании стратегии (др.-греч. *στρατηγία* – искусство полководца) как общего, охватывающего длительный период времени способа достижения поставленной цели. Изначально стратегия применялась исключительно в военном деле, позднее – в любой иной области деятельности. Стратегия предполагает необходимость эффективного применения различных методов управления для достижения основной, главной цели (стратегия как способ действий становится особо необходимой в ситуации, когда для прямого достижения основной цели недостаточно наличных ресурсов). «Стратегия – это использование боя в целях войны, стратегия должна поставить военным действиям в целом такую цель, которая соответствовала бы смыслу войны»¹.

Не акцентируя свое внимание на чистоте термина и необходимости использования именно его в нашем случае, это отдельная важная тема, рассмотрим содержание такого рода документов на примере Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года².

В ней особо отмечено, что экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности, что Стратегия является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющим основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Обратим внимание на то, что в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указами Президента Российской Федерации

¹ Лиддел Гарт Б.Х. Стратегия не прямых действий. Москва, 1957. С. 45.

² Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 254.

от 17 декабря 1997 г. № 1300, в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24¹, проблемам экологической безопасности уделено совсем немного места и внимания. Более того, эти проблемы разбросаны по всему документу, никак не систематизированы.

В действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400,² законодатель иначе сформулировал направления деятельности органов публичной власти и установил, что национальная безопасность обеспечивается путем достижения целей и решения задач, предусмотренных в рамках стратегических национальных приоритетов, к числу которых отнесены экологическая безопасность и рациональное природопользование (раздел IV «Обеспечение национальной безопасности»).

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации»³ не дает определения стратегии, но вводит понятие «стратегическое планирование». Называя Стратегию экологической безопасности документом стратегического планирования, законодатель подчеркивает, что в ней содержится документированная информация, которая разработана, рассмотрена и утверждена (одобрена) органом государственной власти Российской Федерации (Указом Президента Российской Федерации) и которая содержит систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках экологического развития и угрозах экологической безопасности.

Действительно, Стратегия экологической безопасности включает в себя оценку текущего состояния экологической безопасности; перечень вызовов и угроз экологической безопасности; цели, основные задачи, приоритетные

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170 (утратил силу в связи с принятием указа Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537).

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

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3378.

направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности; результаты реализации настоящей Стратегии, источники и механизмы ее ресурсного обеспечения. Важное место в Стратегии занимают задачи, функции и порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в целях реализации настоящей Стратегии.

В Стратегии не идет речь о создании новых правоохранительных органов с экологической специализацией, но ее логика и структура позволяют сделать вывод, что в настоящее время на первый план выходят задачи поиска и определения оптимальных структур, охватывающих уже существующие правоохранительные органы, и внесения соответствующих изменений в уже сложившийся порядок их деятельности и форм взаимодействия таких органов с другими органами публичной власти и общественными организациями¹.

В контексте Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и с учетом уже сложившейся в Российской Федерации государственной правоохранительной системы необходимо оценить правовой потенциал действующего административного законодательства с целью его совершенствования в плане повышения эффективности административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны и защиты экологически ценных объектов и природных комплексов как благоприятных условий для жизнедеятельности человека и устойчивого развития общества и его экономики.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации дается определение понятия «обеспечение национальной безопасности» – реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во

¹ В тексте Стратегии экологической безопасности Российской Федерации имеется рефрен, а именно: «в рамках своих полномочий», что указывает на важный методологический ориентир для административно-правовых исследований в данной области – их основным итогом должны стать и уточнённый административно-правовой статус известных правоохранительных органов, и оптимальная структура связей и отношений правоохранительных и иных государственных органов, которые задействованы в области обеспечения экологической безопасности в контексте данной Стратегии.

взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и защиту национальных интересов.

Положив в основу приведенное понятие, дадим определение термину «обеспечение экологической безопасности» – это реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам экологической безопасности личности, общества и государства и удовлетворение национальных интересов.

Аналогичным образом сформулируем понятие «угроза экологической безопасности» – это совокупность условий и факторов, причиняющих (причинивших) экологический ущерб социуму или создающих прямую и косвенную возможность нанесения такого ущерба¹. Другими словами, угроза экологической безопасности – это условия и факторы окружающей (природной) среды, оказывающие негативное воздействие на человека, общество и государство и препятствующие реализации их национальных интересов².

Между тем в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации речь идет не только об угрозах, но и о вызовах экологической безопасности. Полагаем, что в контексте Стратегии под этим понятием следует понимать определенные условия и факторы окружающей среды, заключающие в себе лишь

¹ Заметим, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации понятие «угроза национальной безопасности» почему-то трактуется в более узком смысле – как «совокупность условий и факторов, создающих ... возможность нанесения ущерба национальным интересам». В этой связи возникает вопрос: система обеспечения экологической безопасности будет реагировать только на нереализованные в отношении социума экологические угрозы? Получается, что такая система будет учитывать и, следовательно, реагировать только на потенциальные угрозы экологической безопасности и не будет реагировать на уже состоявшиеся, то есть реальные, угрозы.

² Под национальными интересами мы понимаем жизненно важные потребности, интересы и ценности, присущие данному социуму (человеку, обществу, государству) на определённом историческом этапе.

возможность причинения ущерба экологической безопасности, а не вызвавшие реальный ущерб такого рода.

Поэтому собственно экологический ущерб – это, скорее, результат реализации экологической угрозы (угроз), который выражается или находит свое продолжение в препятствовании реализации жизненно важных потребностей, интересов и ценностей человека, общества и государства (то есть социума). А причинение социуму экологического ущерба приводит его в конечном счете к состоянию незащищенности, нарушению жизнедеятельности и невозможности дальнейшего устойчивого развития человека, общества и государства.

Отсюда следует и основной смысл формируемой государственной политики и организуемой в ее рамках системы обеспечения экологической безопасности: он заключается в предотвращении (недопущении), противодействии и/или ликвидации экологического ущерба социуму. Заметим, что в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации говорится лишь о «предотвращении и ликвидации внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности», что, на наш взгляд, не учитывает сущностный ориентир государственной политики любого правового государства, которому должны соответствовать все мероприятия такого государства по обеспечению экологической безопасности – сохранение и поддержание состояния защищенности, нормальной жизнедеятельности и возможности дальнейшего устойчивого развития человека, общества и государства.

Это является, как заявлено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, безусловным приоритетом государственной политики современной России в области обеспечения национальной и, в частности, экологической безопасности.

Под системой обеспечения экологической безопасности, создаваемой в нашей стране, мы предлагаем понимать совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в области обеспечения экологической безопасности органов государственной власти и органов местного

самоуправления и находящихся в их распоряжении правовых и иных инструментов.

На этой концептуальной основе можно построить теоретическую модель, в рамках которой сформулировать те предметные направления и функции¹, а также цели, задачи и инструментарии, которыми должна быть наделена система обеспечения экологической безопасности и, в частности, органы публичной власти, входящие в эту систему (привлекаемые или участвующие в ней).

Если исходить из структуры социума, то мы получаем следующую систему национальных приоритетов², которые составляют предмет («объект») национальной безопасности и которые должны охраняться и защищаться (или шире – обеспечиваться) государством, в том числе системой обеспечения экологической безопасности. Это жизненно важные потребности, интересы и ценности человека, общества и государства.

Среди жизненно важных потребностей, интересов и ценностей человека можно указать следующие экологически значимые приоритеты: жизнь и здоровье человека (физическое, психологическое); источники и базовые условия существования (семья, работа и т.п.); личный опыт (умения, навыки); основные права и свободы человека и гражданина³; доступ к основным сферам общественной жизни – экологической, экономической, социальной, политической, духовной (культурной); творческая деятельность и др.

¹ В целях работы под функцией будем понимать некий абстрактно определяемый эффект (результат, следствие, последствие) многообразной деятельности государственных органов (структур, организаций), который необходим социуму. В противоположность функции, цель всегда характеризует конкретный субъективный образ желаемого результата деятельности, а задача представляет собой цель промежуточного действия (необходимого для достижения основной цели) или образ некоего условия, необходимого для целереализации в целом.

² В данной работе под приоритетами понимаются такие явления общественной жизни, которым отдаётся предпочтение в рамках проводимой государством политики; такое предпочтение (выбор, селекция), в конечном счёте, зависит от ценностей, которые культивируются в данном обществе.

³ См., например, ст. 42 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Среди жизненно важных потребностей, интересов и ценностей общества можно указать следующие экологически значимые приоритеты: население (численность, продолжительность жизни, рождаемость, смертность); территория (территориальная целостность, географическое положение, природные ресурсы); благоприятная окружающая среда; социальная среда (социальная инфраструктура, язык, транспортные и иные средства связи и перемещения); здоровье; социальная мобильность¹ («горизонтальная» и «вертикальная»); социальное творчество (предпринимательство, новые социальные роли и институты) и др.

Среди жизненно важных потребностей, интересов и ценностей государства можно указать следующие экологически значимые приоритеты: государственная власть (верховенство и суверенитет); функции государства (в том числе экологическая); территория государства (включая его сушу, водное и воздушное пространство и т.д.); природные ресурсы (фауна, флора, недра, пресная вода и т.д.); общество (социальная структура); экономика (в том числе вредное производство) и др.

Каждая из указанных позиций представляет собой национально значимый приоритет, который может быть (потенциально и актуально) подвержен негативному воздействию со стороны окружающей (природной) среды. Например, здоровье человека может ухудшиться под действием многообразных экологических угроз (или их сочетаний), таких как загрязнение атмосферного воздуха и воды, повышенный уровень ионов тяжелых металлов, радиоактивности и шума, распространение в окружающей среде животных², растительных и неклеточных (вирусных) разносчиков (агентов) заболеваний и инфекций, изменение климата, солнечная активность, понижение и/или повышение уровня воды³ и т.д.

¹ Под социальной мобильностью мы понимаем возможность для человека изменять свой социальный статус в рамках сложившейся социальной структуры.

² Например, летучих мышей, лис, грызунов, насекомых.

³ Напомним в этой связи широко известные примеры осушения водоёмов и «наступления» моря на сушу: так, уровень воды в озере Балхаш за 1970-1990 годы упал на 2,5 м, а в Каспийском море с 1975 по 1985 год уровень воды поднялся на 2 метра.

В данной части параграфа приведем позицию опрошенных нами сотрудников Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры. На вопрос, какой из терминов они считают наиболее удачным и приемлемым – «доктрина экологической безопасности» или «стратегия экологической безопасности» – вопросы разделились примерно поровну. Из чего можно сделать вывод, что опрошенные нами сотрудники не видят разницы в предложенных терминах. Причем даже с учетом их ведомственной принадлежности¹.

Закончив анализ политико-правовых документов в области охраны окружающей среды, перейдем к анализу законодательства. Ранее мы уже делали вывод о том, что нормы природоохранного законодательства не просто многочисленны, что они составляют как отраслевое законодательство, так и межотраслевое правовое регулирование. Добавим к этому, что под межотраслевым законодательством, а точнее под органами межотраслевого характера мы подразумеваем обязательное исполнение решений таких органов для неподчиненным им иным органам исполнительной власти. Это во многом имеет прямое отношение к Министерству природных ресурсов и экологии. Отметим еще и такой признак природоохранного законодательства как некодифицированность, которая в значительной степени обусловлена сочетанием частноправовых и публично-правовых элементов.

Следует разделить законы в области охраны окружающей среды на три группы.

Первую составляют те законы, предметом которых являются отношения исключительно в исследуемой области. Это так называемые отраслевые законы. Вторую группу составляют те законы, предмет которых составляют иные отношения, но тесно связанные с охраной окружающей среды, и в них также имеются интересующие нас нормы. Третью группу законов составят те, предмет которых не связан с охраной окружающей среды, но в которых присутствуют интересующие нас нормы.

¹ Приложение № 1.

Отнесем к первой группе так называемые отраслевые законы, то есть те законы, которые регулируют отношения в области охраны отдельных компонентов природной среды: животного мира, атмосферного воздуха. Это Федеральные законы от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»¹, от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха»².

Правовые основы охраны поверхностных и подземных вод установлены ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации³, в которой все водные объекты разделены в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей, на поверхностные и подземные водные объекты.

Что касается таких компонентов природной среды, как земля, недра, почвы, растительный мир, то были предприняты неудачные попытки принять законы, которые бы регулировали отношения в этих областях. Так, трижды вносились и рассматривались Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекты Федерального закона «Об охране почв», но он так и не был принят⁴. Совет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации согласился с предложением Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию вернуть указанный проект федерального закона авторам законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской

¹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.

² Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁴ Об охране почв : Паспорт проекта Федерального закона № 83224-3 (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.В. Оленьевым, А.Н. Грешневиковым, В.А. Грачевым, Р.С. Бакиевым, А.Н. Косариковым, А.Н. Томовым, В.Н. Плотниковым, В.В. Жириновским, И.Ю. Артемьевым, А.Э. Мяки, Н.А. Сухим, С.М. Ахметхановым, В.А. Дубовиком, Г.В. Куликом, А.Н. Ищенко, А.И. Фокиным, А.Н. Хайруллиным) (снят с рассмотрения) // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

Федерации (отсутствовало заключение Правительства Российской Федерации)¹. По какой причине заключение Правительства Российской Федерации отсутствовало, неизвестно.

В 2000 году была предпринята попытка разработать законопроект «О растительном мире», для работы над ним в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был назначен официальный представитель Правительства Российской Федерации – первый заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации². До настоящего времени «обособленного законодательного массива или тем более подотрасли природоресурсного законодательства не существует»³.

Федеральных законов, определяющих правовые основы охраны других компонентов окружающей природной среды – иных организмов (кроме животного мира и озонового слоя атмосферы и околоземного космического пространства), нет.

Вторую группу законов составят следующие законы: Федеральный закон № 89-ФЗ от 23 ноября 1998 г. «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон № 52-ФЗ от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴, Федеральный закон № 296-ФЗ от 2 июля 2021 г. «Об ограничении выбросов парниковых газов»⁵ и др. В них имеются многочисленные нормы, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды.

¹ О проекте Федерального закона № 83224-3 «Об охране почв» : Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ № 88 от 17 февраля 2009 года // КонсультантПлюс.

² Об официальном представителе Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О растительном мире» : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1646-р от 21 ноября 2000 года // КонсультантПлюс.

³ Минина М.Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. Т. 4. № 5. С. 109.

⁴ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁵ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27. Ч. I. Ст. 5124.

Так, целью Федерального закона «Об отходах производства и потребления» является предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

К третьей группе законов можно отнести многочисленные федеральные законы, которые не имеют непосредственного отношения к охране окружающей среды, но отдельные их нормы регулируют интересующие нас отношения.

Статья 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относит разработку и реализацию региональных программ развития образования с учетом региональных экологических и других особенностей субъектов Российской Федерации.

Статья 19 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»² среди целей предоставления государственных или муниципальных преференций указывает защиту окружающей среды.

Среди прав полиции при обеспечении безопасности и антитеррористической деятельности выделено право использовать технические средства, не причиняющие вреда не только жизни и здоровья граждан, но и окружающей среде (п. 26 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³).

К третьей группе законов отнесем нормы не только административного, но и гражданского, банковского законодательства. В подтверждение сказанного приведем некоторые такие составы из этих областей, а также примеры из

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7598.

² Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3434.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

судебной практики, которые не только раскрывают межотраслевой характер нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, но и имеют важное значение.

Статья 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц¹.

В судебной практике достаточно часто применяется данная норма для разрешения земельных споров. Так, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая кассационную жалобу предпринимателя Ш. на решение Арбитражного суда Республики Бурятия и постановления Четвертого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа, отметила, что в силу ст. 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Статья 15 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации².

Статья 285 ГК РФ устанавливает возможность изъятия земельного участка у собственника, если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде. Собственники земельных участков и лица, не являющиеся

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года (часть первая) № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2021 г. № 302-ЭС21-5900 по делу № А10-129/2020 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)).

При осуществлении строительства и связанных с ним работ подрядчик обязан соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды. Он не вправе использовать в ходе осуществления работ материалы и оборудование, если это может привести к нарушению требований к охране окружающей среды (ст. 751 ГК РФ).

Указанные статьи ГК РФ и ЗК РФ позволяют разрешить многочисленные споры по поводу оснований изъятия земельных участков при их использовании с нарушениями законодательства, в том числе экологического.

Так, судебная коллегия по гражданским делам Нижегородского областного суда рассмотрела иск к У. об изъятии принадлежащего ему на праве собственности земельного участка в связи с использованием с нарушением законодательства Российской Федерации. Государственным инспектором Нижегородской области по использованию и охране земель было выявлено нарушение земельного законодательства в ущерб благоустройству города Нижнего Новгорода. Гражданин У. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ (использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием), ему назначено административное наказание в виде штрафа в размере 10 000 рублей. Решением Сормовского районного суда г. Нижнего Новгорода от 2 марта 2021 г. земельный участок был изъят¹.

Суд при этом особо отметил нарушение публичных и частных интересов, что негативные последствия нецелевого использования земельного участка были выражены как в ущербе для окружающей природной среды, так и в нарушении

¹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 12 июля 2021 г. № 02АП-9933/2020 по делу № А29-16954/2018 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

иных законных интересов граждан, государства и общества, в том числе в нарушении требований благоустройства городского поселения.

Правовое регулирование охраны окружающей среды имеет место в банковской области. Так, в последние годы оно получило значительное развитие в таких направлениях, как финансирование природоохранных объектов¹, поддержания экологической безопасности и т.д.

Центральный банк сделал акцент на поддержание высоких стандартов экологической безопасности: уменьшение количества отходов, образующихся при обеспечении наличного денежного обращения, при уничтожении дефектной монеты, внедрение лакирования банкнот, увеличение доли безналичных платежей. По мнению Центрального банка Российской Федерации, снижению экологической нагрузки на окружающую среду будет способствовать расширение практики использования многоразовой упаковки – кассет для банкнот и др.

Банк России выпустил рекомендации по раскрытию информации, которая позволит любому юридическому лицу сформировать представление о ее воздействии на окружающую среду, необходимости предотвращения ее загрязнения².

Заканчивая параграф, отметим важные качественные характеристики административно-правового регулирования охраны окружающей среды. По нашему мнению, оно претерпевает изменения в направлении дифференциации актов, которая выражается в развитии обособленности регулирования охраны отдельных компонентов природной среды – земли, недр, почвы, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в отличие от ранее существовавших законов, установил единые правовые основы охраны окружающей среды. В нем предусмотрена не только возможность принятия иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации в области

¹ Симаева Е.П. Правовое обеспечение рынка «зеленых» облигаций // Безопасность бизнеса. 2020. № 1. С. 43–46.

² Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021-2025 годы : Информация Банка России от 23 марта 2021 года. // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

охраны окружающей среды, но и возможность подзаконного регламентирования в этой области. Необходимость данной меры, на наш взгляд, обусловлена наличием широкого круга объектов охраны и их спецификой.

Мы уже отмечали, сейчас это подчеркнем особо, что многие положения, касающиеся охраны окружающей среды, закреплены в специальных законах. По нашему мнению, дифференциация административно-правового регулирования охраны окружающей среды необходима в силу многообразия условий развития этих объектов и различий их правового статуса. Указанная дифференциация должна отражаться в действующем законодательстве. Она должна проявляться и в сочетании частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования отношений в этой области. На наш взгляд, специфика отдельных объектов защиты, а также особенности их регулирования могут быть определены путем формирования наиболее им соответствующих правовых режимов.

Таким образом, в правоотношениях в области охраны окружающей среды в настоящее время проявляются тенденции к унификации защитных, публично-правовых, мер и дифференциации стимулирующих, частноправовых, мер. Приоритет при этом отдается административно-правовым мерам. Преобладание публично-правовых начал в регулировании отношений охраны окружающей среды обуславливает ведущую роль государства и его органов в экологическом регулировании, которая связывает в том числе разрозненные нормы частноправового порядка.

Выводы по результатам параграфа.

Анализ административно-правовой основы охраны окружающей среды выявил отсутствие единства в понятиях, в определениях, сформулированных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», нет четкости и ясности в главном – что является объектом административно-правовой охраны?

Правовое регулирование охраны окружающей среды осуществляется посредством норм, закрепленных не только в административном, но и в гражданском, банковском, налоговом законодательстве. Многочисленные нормы в этой области установлены правовыми актами управления.

Необходимо исправить ошибку законодателя: понятие «окружающая среда» следует заменить понятием «окружающая природная среда», включающим в себя только природную среду, природу.

§ 4. Правовые основы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды

Природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а также законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пп. «д» и «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Данная редакция не претерпела изменений после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ если не считать того, что в п. «д» к охраняемым объектам было добавлено сельское хозяйство.

Указанным нами конституционным нормам в полной степени соответствует ч. 2 преамбулы Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой данный закон регулирует правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

¹ Закон 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» // Собрание законодательства Российской Федерации 2020. № 11. Ст. 1416.

Вместе с тем, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации отнесено исключительно к ведению Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Заметим, что законодатель вполне уместно разделяет предметы совместного ведения России и ее субъектов, выделяя в самостоятельные области природопользование, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории. Таким образом, к законодательству об охране окружающей среды не отнесены ни природопользование, ни сельское хозяйство, ни охрана окружающей среды, ни обеспечение экологической безопасности, ни особо охраняемые природные территории. Разделены также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах.

Мы в полной степени поддерживаем данную позицию законодателя поскольку она не просто разумна, она имеет еще и важное значение для точного урегулирования отдельных направлений и объектов охраны окружающей среды. Но данная норма не просто противоречит другим, принятым и ранее, и позднее нормам, она значительно расширяет, в определенной степени «размывает» предмет охраны, не позволяет сконцентрировать усилия органов государственной власти в этом направлении, а, следовательно, эффективность охраны окружающей среды снижается.

Добавим к этому выводу еще и то, что к законодательству об охране окружающей среды в настоящее время отнесено значительное количество нормативных правовых актов, многие из которых имеют лишь косвенное отношение к окружающей среде, регулируют иные общественные отношения. Например, в ст. 13 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»¹ целями государственной поддержки мероприятий по повышению плодородия

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // Собрании законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (часть I). Ст. 27.

земель и охране сельскохозяйственных земель названы обеспечение экологического равновесия и охрана сельскохозяйственных земель.

Имеют ли эти мероприятия отношение к охране природной среды? Да, имеют, но лишь опосредованное, неочевидное, но к предмету регулирования указанного закона они не имеют отношения. Законодательство об охране окружающей среды должно регулировать только охрану окружающей среды и не касаться иных аспектов природоохранной области, сельского хозяйства. К законодательству об охране окружающей среды следует отнести те акты, которые приняты в реализации пункта «е» ст. 71 Конституции РФ. Речь идет о тех нормативных правовых актах, которые реализуют основы федеральной политики и федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации¹.

Следует отметить, что первые существенные изменения, касающиеся разграничения полномочий в природоохранной сфере, были внесены в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» с началом проведения административной реформы (2004 г.), в рамках которой первоначально наблюдалась тенденция существенного ограничения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (ст. 6) и передачи их на федеральный уровень. При этом предполагалось, что значительная часть указанных полномочий с 2006 года (с началом действия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») будет передана на местный уровень. Однако в начале 2006 г. вопросы распределения полномочий в области охраны окружающей среды были пересмотрены в сторону их децентрализации. Внесенными изменениями субъекты РФ были наделены существенным объемом полномочий, в том числе полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля,

¹ Тихомирова Л.А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. 2015.

полномочиями по выдаче некоторых эколого-разрешительных документов и другие.

Достаточно ярко негативные последствия противоречивых изменений Федерального закона «Об охране окружающей среды» в 2004-2006 гг. проявились (и до сих пор проявляются), например, в области государственного управления лесами, где полномочия неоднократно перераспределялись между различными федеральными и региональными ведомствами. В итоге, громоздкая структура наделения полномочиями органов исполнительной власти и перераспределения средств, нехватка специалистов, криминализация (незаконные рубки, хищение древесины), лесные пожары и др. способствуют тому, что сложная обстановка в лесопромышленном комплексе до сих пор остается социально значимой проблемой исполнения природоохранного законодательства.

Аналогичным образом можно охарактеризовать обстановку и в области управления использованием водных ресурсов, охотничьих ресурсов, водных биологических ресурсов, где также наблюдалось подобное неоднократное перераспределение полномочий между государственными структурами. В результате, в том числе по данным причинам, общая тенденция роста выявленных прокурорами экологических правонарушений за период с 2017 по 2020 гг. сохранилась, а их число за этот период увеличилось на 20 %.

Очевидно, что перечисленные выше предметы ведения и полномочия (природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности и др.) должны быть реализованы в рамках определенных управленческих функций, которые исполняют различные субъекты управления.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в исследуемой нами сфере является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). Но государственное управление в данной сфере осуществляется также и иными федеральными органами исполнительной власти.

Что касается органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, то они в соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Сразу же заметим, что законодатель вполне уместно разделяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, выделяя в самостоятельные области природопользование, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории. Разделены также и земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Анализу нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды посвящены труды многих ученых, но и среди них следует отметить позиции некоторых, мнение которых во многом совпадают с нашими позициями. Так Г.А. Волков экологические отношения предлагает понимать более широко и включить в них общественные отношения не только по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, но и использованию различных природных ресурсов (отношения по природопользованию, природоресурсные отношения). Он не без оснований утверждает, что правовое регулирование исходит из разрешительного режима (типа) правового регулирования, который не свойственен частному праву.

Исходя из этого делается важный вывод о том, что основным «фундаментом» экологического и природоресурсных отраслей права являются соответствующие природоохранные общественные отношения и соответствующий им правовой режим (тип) правового регулирования, а именно разрешительный, который подразумевает действие запрета на любое воздействие на окружающую среду и является первым, самым низшим уровнем нормативного регулирования. Действие общего запрета обуславливает презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности,

предусмотренную в Федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе»¹.

Конституционные нормы имеют важное значение и для урегулирования разногласий между Российской Федерацией и ее субъектами, поскольку некоторые из них своими нормативными правовыми актами нарушали установленные разграничения предметов ведения и полномочий.

Так, управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан, рассматривая дело о нарушении антимонопольного законодательства, которое выразилось в передаче земельных участков категории земель населенных пунктов с разрешенным использованием для ведения личного подсобного хозяйства, для строительства коммерческих баз отдыха, ссылаясь на п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, а также нормы Федеральных законов «О защите конкуренции» и «Об особо охраняемых природных территориях», признал передачу незаконной, что могло привести к ограничению и устранению конкуренции².

В целях настоящего параграфа рассмотрим нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и других нормативных правовых актов в исследуемой нами области. Указанной выше конституционной норме в полной степени соответствует ч. 2 преамбулы Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой данный Закон регулирует правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Мы уже анализировали в предыдущем параграфе политико-правовые и некоторые нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды, сейчас же отметим еще один важный аспект. Основы государственной политики в

¹ Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 3–7.

² Решение Татарстанского УФАС России от 2 сентября 2013 № 06-23/2013 [Электронный ресурс] // URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 13.07.2024).

области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации в 2012 году, являются документом стратегического планирования, но они не являются нормативным правовым актом в классическом его понимании. Если данные Основы не утверждены ни указом Президента Российской Федерации, ни постановлением Правительства Российской Федерации, то как можно такими актами устанавливать основные направления решения экологических проблем?

По какой причине многие положения Основ перенесены в Стратегию экологической безопасности России на период до 2025 года? С какой целью осуществлено такое дублирование и в чем смысл действия актов, практически дублирующих друг друга в части задач, стратегических целей и политических приоритетов? Мы в полной мере согласны с мнением И.О. Красновой, что в области правового регулирования охраны окружающей среды значение и роль политико-правовых актов существенны, но мы не согласны с ее мнением, что они восполняют соответствующие пробелы законодательства¹. Положения политико-правовых документов не могут заменить нормы нормативных правовых актов, поскольку сами таковыми просто не являются.

Более того, именно по этим причинам достаточно часто возникают ситуации различного понимания, толкования норм политико-правовых документов и нормативных правовых актов различного уровня.

Так, в Стратегии экологической безопасности перечислены внутренние вызовы экологической безопасности. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» применяются иные, близкие по содержанию термины – «вред окружающей среде», «экологический риск». В правовых актах управления применяются термины «риск объектов экологического надзора»², «риск причинения вреда (ущерба) экологии»³.

¹ Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1. С. 164–177.

² Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1. С. 164–177.

³ Приказ Службы природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области от 29 декабря 2021 г. № 459/1 «Об утверждении программы профилактики рисков причинения

Наличие в Конституции Российской Федерации норм, устанавливающих предметы совместного ведения, обязывает субъекты Российской Федерации принимать аналогичные нормы, но развивающие, уточняющие федеральное законодательство. В качестве примера приведем государственную программу Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 – 2024 годы. В соответствии с Национальным экологическим рейтингом Иркутская область занимает 85-е место в экологическом рейтинге субъектов Российской Федерации¹.

Указанная программа предполагает строительство полигонов твердых бытовых отходов, что не соответствует политике государства, направленной на переработку отходов, производство товаров из переработанных отходов. Критикуя данную программу, Т.В. Приходько и А.К. Рожкова обращают внимание на то, что в данной программе не уделено внимания вопросам устойчивого развития, хотя в Стратегии национальной безопасности обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу признано одним из главных направлений стратегического планирования Российской Федерации².

Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяет ключевое понятие «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)» как систему мер, направленных 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.

вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного экологического контроля (надзора) на 2022 год» // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

¹ Национальный экологический рейтинг [Экологический рейтинг] // URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskij-reytingsubektov-rf?tid=361> (дата обращения: 15.07.2024).

² Приходько Т.В., Рожкова А.К. Право на благоприятную окружающую среду в контексте обеспечения экологической безопасности : проблемы федерального и регионального правового регулирования (на примере Иркутской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 8–12.

О какой системе мер идет речь, не ясно, но в этой же статье сформулировано понятие «система автоматического контроля» – это комплекс 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.

Следует заметить, что законодатель не очень утруждает себя в чистоте формулировок и понятий, поскольку в тексте Закона используются понятия, определения которых в Законе нет. Так, глава XI Закона называется «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды». Исходя из смысла названия главы, можно сделать вывод о том, что в ней пойдет речь как о государственном экологическом надзоре, так и о производственном и общественном контроле. Но это не так, поскольку в последующих статьях, например в ст. 65, речь уже идет о государственном экологическом контроле (надзоре). Не ясно, что понимает законодатель под экологическим надзором. По какой причине он употребляет в качестве синонимов понятия «контроль» и «надзор». Что все-таки осуществляют уполномоченные органы управления – экологический контроль или экологический надзор?

В основу разделения контроля (надзора) по уровням положены субъекты контроля (надзора) – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Что касается предмета государственного экологического контроля (надзора), то и он разделен в соответствии с уровнями контроля (надзора).

Исходя из смысла и содержания п. 2 ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле

в Российской Федерации»¹ к объектам государственного экологического контроля (надзора) следует отнести соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды, включая требования, содержащиеся в разрешительных документах и установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации. Для регионального государственного экологического контроля (надзора) определены также федеральные нормативные правовые акты и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в отношении объектов, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору).

В разделе II названного закона определена организация государственного контроля (надзора), которая включает в себя его информационное обеспечение (глава 4 закона) и управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (глава 5 закона). Очевидно, что все это в полной степени имеет отношение к федеральному государственному экологическому надзору.

Порядок организации и осуществления федерального государственного экологического контроля (надзора), за исключением федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого подразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) на объектах, подведомственных ФСБ России, определен постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»².

Порядок организации и осуществления регионального государственного экологического контроля (надзора) на федеральном уровне не установлен, но

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5526.

имеется значительное количество нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ приведенных выше нормативных правовых актов позволил сделать несколько важных выводов. Во-первых, все они во многом повторяют нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и лишь в некоторых случаях учитывают особенности своего региона. Во-вторых, из различных названий нормативных правовых актов следует, что предмет их регулирования совершенно различен. В-третьих, отсутствует единство терминологии. Так, ни федеральный законодатель, ни законодатель субъектов Российской Федерации не видят различий понятий «государственный экологический контроль» и «государственный экологический надзор». Но это разные, неравнозначные понятия, более того, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации применяются различные термины: государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль¹.

Наиболее неприемлемым, по нашему мнению, является отражение данной позиции в последних докладах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Где, в частности, указывается, что осуществление государственного экологического надзора и его оценка затрудняется из-за легального понимания его в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» как «деятельности по систематическому наблюдению» (п. 1 ст. 65), поскольку согласно ст. 1 этого Закона наблюдения отнесены к государственному экологическому мониторингу. Кроме того, «если наблюдения являются составной частью деятельности по государственному экологическому

¹ Постановление Правительства Москвы от 28 сентября 2021 г. «Об утверждении Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) в городе Москве» (вместе с Перечнем индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении регионального государственного экологического контроля (надзора) в городе Москве) // Вестник Москвы. 2021. № 22; постановление Правительства Московской области № 884/33 от 21 сентября 2021 г. «О региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Московской области (вместе с Положением о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Московской области, Перечнем должностных лиц, уполномоченных на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора) на территории Московской области)» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2022. № 3 и мн. др.

надзору, то возникает проблема дублирования полномочий и функций Росприроднадзора с Росгидрометом, а также с собственниками водных объектов и водопользователями (ст. 30 и 39 Водного кодекса Российской Федерации)»¹.

По нашему мнению, ошибкой как законодателя, так и правоприменителя (Росприроднадзора) является упущение из внимания того, что наиболее близким эквивалентом слова «мониторинг» в русском языке считается не слово «наблюдение», а слово «отслеживание». При этом смысл слова «отслеживание» определяется как «проверка, изучение, прослеживание, наблюдение», а другие слова, указываемые в качестве синонимов мониторинга, имеют иное и более однозначное смысловое значение. В частности, наблюдение в данном случае – это целенаправленное восприятие².

Кроме того, следует учитывать, что термин «мониторинг» в значении «наблюдение как разновидность контроля» и «информационно-оценочная технология» в науке уже практически не используется, а рассматривается как «специальная функция информационного обеспечения и контроля в различных системах управления».

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 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ (ст. 5.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

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

¹ Ежегодные доклады о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru> (дата обращения: 05.08.2024).

² Мониторинг [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения: 04.08.2024).

³ Документ утратил силу 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

относятся: участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды; принимать и реализовывать региональные программы в области охраны окружающей среды. Они участвуют в осуществлении государственного экологического мониторинга 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.

На региональном уровне порядок осуществления регионального государственного экологического надзора утвержден лишь в некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Вологодской области, Псковской области, Республике Карелия, Ростовской области и др.)¹.

Следует обратить внимание на то, что достаточно подробно и точно процедуры осуществления различных видов государственного экологического надзора установлены функциональными административными регламентами федеральных органов исполнительной власти. Вот только каким образом данные административные регламенты влияют на эффективность государственного экологического надзора не вполне ясно. Хотя должны ли они на это каким-то образом влиять, ответы различны до противоположности. По нашему мнению, должны, иначе для чего их тогда вообще принимать.

Дополнительные проблемы возникают в связи с частым изменением таких регламентов. Например, должностные лица органов Росприроднадзора при

¹ Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 169.

осуществлении контрольно-надзорных полномочий должны были руководствоваться сначала п. 71 Административного регламента, утвержденного Приказом Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 191¹, согласно которому предписание об устранении выявленных в ходе проверки нарушений в области охраны окружающей среды выдается отдельно на каждое нарушение.

Видимо потому, что названные нормы не соответствовали целям и задачам Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², приказом Роспотребнадзора от 6 июля 2020 г. № 783 указанный Административный регламент был отменен³. Заметим, что Росприроднадзор при этом явно превысил свои полномочия, отменив приказ федерального министерства, в ведении которого он находится. Хотя в преамбуле к приказу и было отмечено, что отмена связана и произведена на основании постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁴.

¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора» (документ утратил силу) // Российская газета. 2013. № 12.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

³ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 6 июля 2020 г. № 783 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по осуществлению федерального государственного экологического надзора» [Электронный ресурс] // URL: [//www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 13.02.2024).

⁴ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг». (Постановление утрачивает силу с 1 января 2025 г. в связи с изданием постановления Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

Через год данный Административный регламент был отменен¹. Таким образом системный и в целом неплохой Административный регламент исполнения Роприроднадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора в настоящее отсутствует. Но его заменили многочисленные административные регламенты исполнения многочисленных функций Росприроднадзора: выдачи разрешений, заключений, согласований и т.п.

Применительно к проблеме разграничения полномочий, например, можно отметить, что согласно п. 5.1.2 Положения о Службе Росприроднадзор осуществляет «федеральный государственный геологический контроль (надзор)»², а Ростехнадзор, согласно п. 5.3.1.7 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, – контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр³.

Присутствуют на практике и трудности, связанные с формированием и сбором платежей за несоблюдение экологического законодательства. С одной стороны, законом установлены многочисленные нормативы: качества окружающей среды, допустимых воздействий и антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативы допустимых выбросов и сбросов, предельно допустимых концентраций химических веществ и физических воздействий⁴. С другой стороны, размер платы определяется не величиной оказываемого

¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 8 ноября 2021 г. № 769 «О признании утратившими силу приказов Росприроднадзора от 06.07.2020 № 783, от 17.11.2020 № 1593, от 11.01.2021 № 1» [Электронный ресурс] // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.02.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 32. Ст. 3347.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 32. Ст. 3348.

⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

негативного воздействия, не степенью потенциальной опасности, а наличием или отсутствием оформленного разрешения и лимитов¹.

Очевидно, что кроме коррупциогенности такой системы имеет место и более серьезная, системная проблема. Целью охраны окружающей среды является не снижение негативного на нее воздействия, а получение быстрой платы за нарушение установленных норм и правил природопользования. Плата взимается не за превышение предельно допустимых концентраций, а за любые сбросы и выбросы загрязняющих веществ. Природопользователи вынуждены направлять средства не на развитие и модернизацию своих предприятий, а на строительство соответствующих очистных сооружений. Необходим не просто рациональный, нужен сбалансированный подход к решению проблемы: следует предусматривать целевое расходование средств, полученных за негативное воздействие на окружающую среду, исключительно на реализацию мероприятий, направленных на снижение такого воздействия.

Не менее важное значение для повышения качества работы Росприроднадзора имеет качество проводимых контрольно-надзорных мероприятий. Согласно данным Доклада Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды в 2023 году», по сведениям, предоставленным территориальными органами Росприроднадзора, количество удовлетворенных судом исков об обжаловании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), связанных с контрольно-надзорной деятельностью, составило – 13; об обжаловании предписаний – 111².

К сожалению, ни в Докладе, ни в других источниках найти, какой процент эти данные составляют в сравнении с прошлыми годами, не удалось. Зато в

¹ О целевом использовании платы за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/75011/> (дат обращения: 27.05.2024).

² О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году : Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/880/Госдоклад-2020.pdf>.ноен (дата обращения: 07.07.2024).

Докладе выделены типичные основания для удовлетворения исков. Это: пункты предписания необоснованно возлагают на юридическое лицо дополнительную обязанность, не предусмотренную законодательством; неисполнимость предписания; исполнение предписаний в установленный срок невозможно; наличие грубых нарушений, предусмотренных ст. 20 Федерального закона от 31 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ и иного законодательства.

Несколько лет назад Росприроднадзор изменил формы отчетов о видах федерального государственного экологического надзора и для получения результатов проведенных проверок отправляет нас на сайт Генеральной прокуратуры². Найти эти результаты, например, за 2022-2023 годы уже на сайте Генеральной прокуратуры не представляется возможным.

Следует отметить тот факт, что всего несколько лет назад основаниями удовлетворения исков были в основном процессуальные нарушения норм КоАП РФ и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ при производстве по делам об административных правонарушениях и при проведении проверок, а также проблемы правоприменительной практики.

Все изложенное в комплексе свидетельствует о том, что для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо:

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² Проверки на 2023 [Электронный ресурс] // URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-open-data/check/2023/2?isFederalLaw248=false> (дата обращения: 15.08.2024).

³ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

1) законодательно определить новые подходы к разграничению объектов надзора, например исходя из уровней их негативного воздействия на окружающую среду;

2) рассмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на две самостоятельные группы - государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор. При этом будут сняты вопросы установления точных предметов указанных надзоров, а, следовательно, установить необходимые формы и способы их осуществления.

В заключение параграфа рассмотрим несколько важных аспектов правового регулирования экологической безопасности на федеральном и региональном уровнях.

Конституция Российской Федерации, как мы это отмечали ранее, относит обеспечение экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности»¹, который считается основным, базовым законом в области безопасности, только один раз употребляет словосочетание «экологическая безопасность», когда определяет предмет своего регулирования. В ст. 1 Закона среди видов безопасности названа и экологическая безопасность. Можно утверждать, что ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон «О безопасности» не регулируют отношения в области экологической безопасности.

Правовые основы государственной политики в области обеспечения экологической безопасности определяет Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Он же и дает определение, экологической безопасности – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, ЧС природного и техногенного характера, их последствий.

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

Заметим, что указанный закон не устанавливает полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по обеспечению экологической безопасности, но в ст.65 Закона говорится о том, что государственный экологический контроль (надзор) осуществляется посредством федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого федеральным органом исполнительной власти, и 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.

Очевидно, что законодатель столкнулся со сложностью понимания и восприятия юридической категории «экологическая безопасность», поскольку она непосредственно связана как с другими видами безопасности, так и с многочисленными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными исполнять функции в области безопасности. Кроме того, общественные отношения в области экологической безопасности настолько многообразны, что каким-либо образом их упорядочить, систематизировать достаточно сложно, если вообще возможно.

Но в силу предмета настоящего параграфа нас интересуют полномочия Российской Федерации и ее субъектов в этой области. Региональное законодательство отличается как многообразием, так и противоречивостью. Казалось бы, в большинстве случаев региональный законодатель в качестве основы берет федеральный закон, добавляет в него свои особенности и на этом ограничивается¹. В результате получается собственный закон, который не противоречит федеральным нормам, но и содержит некоторые собственные.

В области экологической безопасности ситуация несколько иная. Сложность в уточнении предметов ведения и полномочий субъектов Российской

¹ Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография. Москва : Юстицинформ, 2022. 221 с.

Федерации создает многообразие и разноплановость законов субъектов Российской Федерации в этой области.

Так, Закон Московской области от 12 декабря 2008 г. № 33/2008-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области»¹ вовсе не употребляет термин «экологическая безопасность», а ограничивается терминами «охрана окружающей среды» и «государственный экологический контроль». Важно отметить два обстоятельства: во-первых, поскольку федеральное законодательство в этой области некорректно и имеет многочисленные недостатки правового регулирования, законодатель Московской области решил не усугублять ситуацию и не стал этот термин использовать. Во-вторых, нечасто можно увидеть в законодательстве, как региональном, так и федеральном точное употребление терминов «контроль» и «надзор». Московский законодатель в этом Законе демонстрирует понимание и точное их употребление.

Пункт 5 ст. 8 Закона Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. «Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия)»² к ведению законодательной власти Республики Саха (Якутия) в области охраны окружающей среды относит рассмотрение вопросов обеспечения экологической безопасности. Но ни среди полномочий Правительства Республики Саха (Якутия), ни среди полномочий специально уполномоченных органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) в области охраны окружающей среды полномочий по обеспечению экологической безопасности нет.

Нам представляется достаточным анализ этих законов для того, чтобы сделать несколько важных обобщающих выводов. Во-первых, как мы уже отметили, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» не урегулированы полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области экологической безопасности. И в этом смысле возникает вопрос, а необходим ли

¹ Закон Московской области от 12 декабря 2008 г. № 33/2008-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=112018394&backlink=1&&nd=112013970> (дата обращения: 09.08.2024).

² Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 104-3 № 211-111 «Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия)» // Якутские Ведомости. 2004. № 4.

отдельный, самостоятельный федеральный закон, который бы урегулировал отношения в этой области. Наше мнение, что такой закон необходим.

Во-вторых, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относит решение вопросов по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области экологической безопасности. Этим федеральный законодатель ограничился и не определил, о каких полномочиях идет речь. Региональный законодатель в полной мере использовал эту норму и по минимуму регулирует отношения в области экологической безопасности.

Мы поддерживаем вывод Е.Н. Абаниной и Е.А. Суховой, что неоднозначность в понимании полномочий и определении предметов законотворческой деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности прослеживается и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Выводы по результатам параграфа.

В законах субъектов Российской Федерации во многом повторяются нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды». Для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо законодательно разграничить и конкретизировать предметы, виды и объекты контроля и надзора.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации одним из стратегических национальных приоритетов, которые обеспечат защиту национальных интересов Российской Федерации, названы экологическая безопасность и рациональное природопользование. В связи с этим, а также изложенными ранее факторами необходима разработка и принятие федерального закона об экологической безопасности.

Глава 2. Обеспечение охраны окружающей среды

§ 1. Обеспечение охраны окружающей среды: сущность и субъекты обеспечения

В отечественной доктрине отсутствует единство понимания терминов «обеспечить», «обеспечить охрану окружающей среды». Часть исследователей под ними понимают лишь правовое обеспечение (О.С. Жигалина, С.Ю. Иванова¹, Д.А. Толмачев, К.В. Шафрановский и др.), другие рассматривают данные понятия несколько шире – как организационно-правовое обеспечение (О.Н. Жаворонкова², А.Б. Карманов, И.М. Картоев, Д.В. Малышев и др.), информационное обеспечение (Е.В. Зайченко, С.В. Зуев, П.П. Ищенко, К.В. Хомутова и др.), ресурсное обеспечение (С.В. Солгалова, Д.В. Харюшин, С.П. Чернышов и др.), финансовое обеспечение (А.А. Беловицкая, Д.Н. Дьяконенко, Н.Н. Жилина, Р.А. Меняйлова и др.).

Несколько слов об этимологии данного термина. Обеспечить – предоставить достаточные материальные средства к жизни; снабдить кем-, чем-либо в достаточном количестве; создать все необходимые условия для осуществления чего-либо, гарантировать что-либо; оградить, защитить, предохранить³. Обеспечить – предоставить кому-нибудь достаточные материальные средства к жизни; гарантировать, сделать что-нибудь верным, несомненным⁴.

Из приведенных примеров можно сделать вывод о том, что синонимом слова «обеспечить» является в большей степени слово «гарантировать».

¹ Иванова Д.В. История оценки земли в России: правовые вопросы // Экологическое право. 2019. № 5. С. 3–7.

² Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007. 441 с.

³ Словарь русского языка : в 4-х т. 4-е изд., стер. М., 1999. Т. 2.

⁴ Толковый словарь русского языка : в 4 т. М., 1938. Т. 2. Л Ояловеть. Спб. 633.

Гарантировать – дать, давать гарантию в чем-нибудь, защитить, защищать, обеспечить, обеспечивать¹. В этой связи термин «обеспечение законности» следует рассматривать через призму понятия «гарантия».

Что касается обеспечения охраны окружающей среды, то таких исследований проведено крайне небольшое количество. При том что перечисленные выше направления исследований носят отраслевой характер, поскольку эти проблемы исследовали не только юристы, а в некоторых случаях и даже в большей степени финансисты, экономисты, управленцы, представители иных научных специальностей и направлений, обеспечение охраны окружающей среды уже имеет ярко выраженный межотраслевой характер.

Мы не видим необходимости раскрытия возможных направлений и позиций многочисленных авторов, поскольку каждая из них небыстречна, но, главное, предметом нашего исследования является комплексное обеспечение охраны окружающей среды, а оно действительно носит межотраслевой характер.

Это во-первых. Во-вторых, в силу того, что окружающая среда представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, каждый из которых также включает в себя множество элементов, рассматривать их в комплексе не представляется возможным в силу их значительного количества. Да нам не столько важны особенности обеспечения какого-либо компонента, сколько общие подходы, виды обеспечения, силы и средства обеспечения, формы и методы, необходимы общие выводы, которые можно будет потом без проблем перенести на любой из компонентов.

В связи с этими факторами рассмотрим лишь некоторые, наиболее важные и сложные, компоненты природной среды и на основе такого анализа сформулируем свое понимание проблемы обеспечения охраны окружающей среды. Из многих компонентов природной среды выберем землю, воды (поверхностные и подземные), а также атмосферный воздух.

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 126.

Под термином «обеспечить» мы будем понимать создание необходимых и достаточных условий для осуществления чего-либо, создание гарантий функционирования чего-либо. В этом смысле обеспечить охрану окружающей среды – значит оберегать окружающую среду, создать необходимые и достаточные условия для ее охраны. В связи с этим при анализе элементов и направлений обеспечения охраны окружающей среды мы воспользуемся классическим пониманием обеспечения и рассмотрим такие его направления, как правовое, организационное, ресурсное.

Причем каждый из этих элементов будем также рассматривать комплексно. Так, рассматривая правовое обеспечение, будем анализировать не только административно-правовое, но и конституционное, уголовно-правовое, финансовое направления. Прежде всего это основные, базовые нормативные правовые акты, имеющие отношение ко всем компонентам. Рассматривать организационный аспект мы будем в двух направлениях: в статике (цели, задачи, функции, полномочия) и динамике (организация системы и структура системы управления). Наконец, ресурсное обеспечение охраны окружающей среды, материальные ресурсы должны быть рассмотрены в комплексе, как необходимые средства для решения задач охраны окружающей среды. Это собственно сама система обеспечения охраны окружающей среды, производственные фонды, трудовые ресурсы, финансовые ресурсы.

Основу правового обеспечения охраны окружающей среды составляют нормы Конституции Российской Федерации и некоторые федеральные законы. В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, каждый субъект вправе принимать собственные нормативные правовые акты, развивающие федеральные нормы. Например, постановлением Правительства Иркутской области 29 октября 2018 г. утверждена государственная программа

Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 – 2025 гг.»¹. По данным общероссийской организации «Зеленый патруль», на период зимы 2018 – 2019 гг. Иркутская область занимала 85-е место в экологическом рейтинге субъектов Российской Федерации².

Среди федеральных законов в области обеспечения охраны окружающей среды выделим федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³, от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»⁴, от 24 июня 1998 г. № 451-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵, от 11 июля 2011 г. № 192-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 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. Он также регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении

¹ Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019-2025 годы [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/550247313> (дата обращения: 09.06.2024).

² Приходько Т.В., Рожкова А.К. Право на благоприятную окружающую среду в контексте обеспечения экологической безопасности: проблемы федерального и регионального правового регулирования на примере Иркутской области // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 8–12.

³ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7358.

⁵ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 451-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁶ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4281.

хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды.

Закон содержит несколько важных определений нормативов в области охраны окружающей среды. Дает общее определение понятия «нормативы в области охраны окружающей среды» – это установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Содержание приведенного определения раскрывают три понятия. Это нормативы качества окружающей среды – нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Это нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.

Наконец, это нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Казалось бы, законодатель чрезмерно подробно раскрывает данные понятия, и они не должны оказать серьезное влияние на правоприменительную практику. Но это совсем не так. Например, Арбитражный суд Липецкой области рассмотрел в судебном заседании заявление открытого акционерного общества «НЛМК», г. Липецк о признании незаконным и отмене постановления о назначении административного наказания от 1 ноября 2007 г. № 127 о

привлечении ОАО «НЛМК» к административной ответственности по ст. 8.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 100 000 рублей. Суд решил, что административным органом неправильно была произведена квалификация деяния, а именно: как следует из пп. 2, 4 ст. 35 ВК РФ предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ нормируются только для водных объектов и не могут рассматриваться как установленные допустимые нормативы для сброса сточных вод.

Постановление главного государственного инспектора признано незаконным и отменено¹.

Другой пример. Судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционную жалобу ООО «Авто–95» на решение Химкинского городского суда Московской области от 5 марта 2021 г. Суд сослался на абз. 19 ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», что нормативы в области охраны окружающей среды – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. Решение Химкинского городского суда Московской области от 5 марта 2021 г. было оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения².

Мы в полной мере поддерживаем утверждение М.М. Бринчука о том, что устойчивое функционирование естественных экологических систем является существенным элементом таких понятий, как «нормативы в области охраны окружающей среды» и «нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду». Более того, что устойчивое функционирование естественных экологических систем должно обеспечиваться и посредством

¹ Решение Арбитражного суда Липецкой области от 29 ноября 2007 г. по делу № А36-3050/2007 // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

² Апелляционное определение Московского областного суда от 18 октября 2021 г. по делу № 33-29118/2021 // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

нормирования предельно допустимого использования (изъятия) природных ресурсов¹.

Возвращаясь к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», отметим его важный аспект. Перечисляя основные принципы охраны окружающей среды, законодатель многократно употребляет термин «обеспечить». Например, такой принцип: охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов есть необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности.

Закон к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относит обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 5 Закона).

Что касается полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то Закон ограничивает их полномочия участием 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).

Общественные объединения и некоммерческие организации вправе за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности (ст. 12 Закона).

Статья 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает систему государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду. Так, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской

¹ Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1. С. 6–14.

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.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в целях обеспечения охраны окружающей среды вводит понятие «единая система государственного экологического мониторинга» (ст. 63.1). Ее задачи: регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды; хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды; анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений; обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Единая система государственного экологического мониторинга среди многочисленных подсистем включает в себя подсистемы государственного мониторинга атмосферного воздуха, земель, объектов животного мира, состояния недр, водных объектов и др.

Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»¹ регулирует отношения в сфере водоснабжения и водоотведения. По смыслу названия Закона предметом его регулирования должны быть отношения, связанные с обеспечением водоснабжения, а также водоотведения. Но если проанализировать ст. 1 Закона, то мы увидим многочисленные исключения и изъятия (в статье 6 частей), что не является достоинством Закона.

Данный Закон вводит многочисленные определения, их 29, которые во многом мы считаем не просто излишними (горячая вода, канализационная сеть, питьевая вода и др.), но и сформулированными неточно, некорректно. Например, дано определение транспортировки воды (сточных вод) – перемещение воды (сточных вод), осуществляемое с использованием водопроводных (канализационных) сетей. В данном определении синонимично употребляются термины «вода» и «сточная вода». Но это совершенно различные термины.

Исходя из содержания данного Закона, можно сделать вывод, что его нормы в определенной степени обеспечивают охрану окружающей среды, но сам Закон назвать основным или даже важным в этой области нельзя.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»² определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Среди основных принципов государственной политики в области обращения с отходами названа охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия.

¹ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7358.

² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

Отметим, что среди приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами (ч. 2 ст. 3 Закона) перечислены и максимальное использование исходных сырья и материалов, и предотвращение образования отходов, и еще много чего, но, на наш взгляд, главного направления среди перечисленных нет. Таким направлением должно стать обеспечение охраны окружающей среды при обращении с отходами.

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ является составной частью системы законодательства, регулирующего важные и потенциально опасные отношения в области обращения с радиоактивными отходами. К основным законам в этой области относятся Федеральные законы от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»², от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»³, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴, от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁶, Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»⁷, Водный кодекс

¹ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4281.

² Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552.

³ Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3 ст. 141.

⁴ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 1992. № 102.

⁷ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078.

Российской Федерации¹ и другие федеральные законы. В систему законодательства в области обращения с радиоактивными отходами следует включить многочисленные законы субъектов Российской Федерации.

Многообразие нормативных правовых актов в определенной, не очень-то широкой, области отношений имеет свои недостатки и преимущества. С одной стороны, чем больше нормативных правовых актов, тем меньше вероятность того, что какие-то вопросы останутся неурегулированными, просто забытыми. С другой стороны, хотелось бы иметь единый базовый закон, в котором должны быть сосредоточены нормы о всех тех отношениях, которые следует регулировать нормами закона. Нормы о тех отношениях, которые им не урегулированы, должны найти место в подзаконных актах, указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации. Второй путь представляется нам более правильным.

Заканчивая анализ федерального законодательства в области обеспечения охраны окружающей среды, заметим, что основным законом в этой области является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором урегулированы практически все вопросы и направления.

Тем не менее следует заметить, что законодатель, раскрывая полномочия органов государственной власти, как федеральных, так и субъектов Российской Федерации, не утруждает себя в точности и конкретности формулировок.

Доказательством такого вывода является норма ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая называется «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды». Казалось бы, в данной статье следовало раскрыть эти полномочия, хотя бы наиболее важные для органов государственной власти, например, для органов внутренних дел.

Но в данной статье имеют место вот такие формулировки: «обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития

¹ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

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» и т.д.

Можно было бы согласиться с такими формулировками, если бы в законах и в правовых актах управления органов государственной власти имелись бы нормы, раскрывающие их. Однако это не так.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ про полномочия полиции в области охраны окружающей среды среди основных направлений деятельности полиции (ст. 2) об экологии речи нет. Среди обязанностей полиции (ст. 12) их также нет. Тем не менее органы внутренних дел, полиция оказывают содействие в предупреждении и пресечении правонарушений в области охраны окружающей среды.

Опрошенные нами сотрудники МВД России (93%) считают необходимым внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О полиции»².

Мы считаем такое положение вполне оправданным, поскольку на органы внутренних дел, на полицию возложено значительное количество полномочий, исполнение которых приводит к тому, что ими не исполняются их основные функции – предупреждение и пресечение правонарушений. Поэтому выявление правонарушений в области охраны окружающей среды, их профилактика – это функция соответствующих органов, но только не органов внутренних дел.

Часть вопросов, особенно касающихся установления функций органов государственной власти, их системы и структуры, регулируется правовыми актами управления.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Приложение № 1.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»¹ Стратегия является составной частью национальной безопасности, документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющим не только основные вызовы и угрозы экологической безопасности, но и цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

К глобальным вызовам экологической безопасности отнесено недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды. Важными механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности признаны нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды и повышение эффективности государственного экологического надзора, производственного контроля в области охраны окружающей среды, общественного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического мониторинга, в том числе в отношении объектов животного и растительного мира, земельных ресурсов.

Важнейшим в области обеспечения охраны окружающей среды является то, что Стратегия названа основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. Таким образом, установлено правило, в соответствии с которым все нормативные правовые акты должны не только быть основой, но и соответствовать положениям Стратегии.

Например, первым, а следовательно, наиболее важным направлением обеспечения экологической безопасности названо совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

Таким образом, указанная Стратегия может быть оценена как содержательный, информационно наполненный и, главное, разумный политико-правовой документ стратегического планирования. Но она имеет и некоторые недостатки, наиболее важный и влияющий на дальнейшее принятие нормативных правовых актов, в основу которых эта Стратегия положена. Речь идет о том, что ее терминология не соответствует другим документам стратегического планирования. Например, сравним понятия «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды», которые используются в различных нормативных правовых актах. Ограничимся только федеральными законами, поскольку уж если на этом уровне имеются многочисленные противоречия и несогласованности, то что уж говорить о подзаконных актах и законодательстве субъектов Российской Федерации, в которых, очевидно, таких примеров более чем достаточно.

Рассмотрим сначала, каким образом и в каких федеральных законах употребляется термин «обеспечение экологической безопасности».

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹, определяя правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, будучи направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий, само определение термина «обеспечение экологической безопасности» не дает. Но он употребляется в Законе много раз.

Иная ситуация в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»², который регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

² Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3589.

проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений.

В Законе не только даны близкие понятия, например «безопасность гидротехнических сооружений», «критерии безопасности гидротехнических сооружений», но и сформулировано основное понятие «обеспечение безопасности гидротехнического сооружения» – разработка и осуществление мер по предупреждению аварий гидротехнического сооружения. Можно по-разному отнестись к данному определению, что не ясно, о каких мерах в законе идет речь, кто исполняет функции по их применению и т.п., но следует сказать, что хотя и такое определение, но оно все-таки есть.

Недостатком Закона считаем то, что в различных его статьях употребляются различные термины: «обеспечение» (ст. 5, 6.1, 8), «соблюдение» (ст. 6.1), «обеспечение соблюдения» (ст. 9), «организация» (ст. 4), «осуществление» (ст. 5, 8), «реализация» (ст. 5). Очевидно, что перечисленные термины не являются синонимами и имеют различное содержание, но важно также и то, что правоприменитель, и судебные органы в том числе, поставлены в сложное положение, особенно когда дело касается установления юридической ответственности.

В качестве примера такого использования перечисленных терминов приведем решение Арбитражного суда Уральского округа, который рассмотрел кассационную жалобу ООО «Оренбург Водоканал» (далее – Общество) на решение Арбитражного суда Оренбургской области по делу № А47–7605/2013 и постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 июня 2014 г. по тому же делу.

Общество обратилось в Арбитражный суд Оренбургской области с заявлением о признании незаконными действий управления по проведению проверки и недействительным предписания управления от 30 мая 2013 г. № 34-

1581рпо-423П. По мнению Общества, суды, неправильно применив положения Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», сделали ошибочные выводы и неправильно применили нормы Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении».

Арбитражный суд Уральского округа был вынужден комментировать статьи 8, 9, 10, 13, 15, 16, 16.1 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений». В результате решение Арбитражного суда Оренбургской области от 9 апреля 2014 г. по делу № А47–7605/2013 и постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 июня 2014 г. по тому же делу были оставлены без изменения, кассационная жалоба общества с ограниченной ответственностью «Оренбург Водоканал» оставлена без удовлетворения¹.

Одной из причин отмены предыдущих решений, очевидно, является неточное применение важных терминов, что, естественно, повлекло неправильное применение норм.

Кроме указанных федеральных законов термин «обеспечение экологической безопасности» употребляется в законах «О животном мире», «Об использовании атомной энергии», «Об экологической экспертизе», «О радиационной безопасности населения», «Об охране атмосферного воздуха», «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории»² и еще во многих федеральных законах.

Термин «охрана окружающей среды» также часто применяется законодателем. Поскольку данный термин значительно ближе к предмету нашего

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 сентября 2014 г. по делу № А47-7605/2013 // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

² Федеральные законы от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462; от 21 ноября 1995 г. № 170 «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552; от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 141; от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222; от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории» // Собрание законодательства Российской Федерации РФ. 2001. № 29. Ст. 2947.

исследования и нами он употребляется значительно чаще, назовем некоторые федеральные законы, в которых он применяется.

Конечно же, это основной закон – Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Добавим к нему некоторые другие законы: «Об особо охраняемых природных территориях», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений», Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Если учесть указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации² в этой области, то становится очевидным, что законодатель, авторы правовых актов управления не очень-то обращают внимание на точность терминов и используют их часто неудачно³.

¹ Федеральные законы от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588; от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3589; Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381; Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Часть 1. Ст. 1; «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

² Указы Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882; от 27 августа 2010 г. № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 35. Ст. 4533 и др; постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Часть III. Ст. 2171; от 12 марта 2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 1. Ст. 1839 и др.

³ Следует заметить, что количество нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в области охраны окружающей среды в силу требований Конституции Российской Федерации о полномочиях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации значительно меньше, чем Правительства Российской Федерации.

Следует заметить, что о проблемах, изложенных выше, многократно высказывались как ученые, так и практические работники. Приведем лишь наиболее значимые позиции авторитетных в этой области ученых.

В совокупности большинство позиций можно сформировать в две группы, в каждой из которых эти категории рассматриваются как общее и частное, причем эти позиции прямо противоположны и противоречивы.

Первую группу составляют позиции ученых, которые утверждают, что природоохранная деятельность является составной частью обеспечения экологической безопасности¹.

Представители второй группы, наоборот, считают обеспечение экологической безопасности частью охраны окружающей среды².

Опрошенные нами сотрудники Минприроды, МВД России и природоохранной прокуратуры также высказали свое отношение к данной проблеме. Большинство опрошенных (75% сотрудников Минприроды России, 82% сотрудников МВД России и 92% сотрудников природоохранной прокуратуры) считают, что обеспечение экологической безопасности является частью охраны окружающей среды³.

Прежде чем сформулировать свою позицию, отметим важнейшую причину такого смещения понятий, причину столь противоречивых позиций и мнений уважаемых ученых, причину столь высокой степени дискуссионности проблемы соотношения этих понятий. Проблема, как это часто бывает, заключается в том, что до сих пор нет ответов на вопросы о природе безопасности, месте экологической безопасности в системе безопасности Российской Федерации. До тех пор, пока законодатель не сформулирует свое, пусть не вполне качественное определение, такие позиции останутся, но еще найдутся и другие ученые, которые

¹ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48 ; Велиева Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

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

³ Приложение № 1.

посмотрят на проблему иначе и сформулируют свою, возможно, иную позицию. Это приведет к еще большей неразберихе, новым проблемам законодательства и правоприменения.

Исходя из действующих многочисленных нормативных правовых актов, невозможно установить, о безопасности каких объектов идет речь, когда мы говорим об экологической безопасности. Ситуацию значительно осложняет тот факт, что деятельность по обеспечению экологической безопасности носит ярко выраженный межотраслевой характер. Обеспечением экологической безопасности уполномочены заниматься различные виды как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

К федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным обеспечивать экологическую безопасность, следует отнести федеральные службы: по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по надзору в сфере природопользования, по надзору в сфере здравоохранения, по ветеринарному и фитосанитарному надзору, по надзору в сфере транспорта, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по экологическому, технологическому и атомному надзору. Это и федеральные агентства: водных ресурсов, лесного хозяйства, по недропользованию, по рыболовству, воздушного транспорта, железнодорожного транспорта, морского и речного транспорта. К субъектам обеспечения экологической безопасности следует отнести некоторые федеральные министерства, среди многочисленных функций которых в установленной им сфере деятельности есть и функции обеспечения экологической безопасности. Это МВД России, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации и т.д.

Анализ целей и задач обеспечения экологической безопасности, целей и задач охраны окружающей среды, анализ соотношения функций органов государственной власти, уполномоченных осуществлять эти виды деятельности, позволяет сделать вывод о неразберихе и хаосе в понятийном аппарате, о

дублировании функций этих органов, что влечет правоприменительные ошибки, снижение эффективности обеспечения экологической безопасности¹.

Наша позиция несколько иная и основана она на различии содержания понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды». Если безопасность, в том числе экологическая, есть степень защищенности определенных объектов (в нашем случае экологических), то охрана – это их сохранение, защита. Следовательно, считать эти понятия тождественными нельзя. Как нельзя их и противопоставлять одно другому. Значительно облегчило бы решение проблемы уточнение понятий «экология», «экологическая среда», «окружающая среда» и «природа», «природные ресурсы»².

В заключение параграфа рассмотрим организационный аспект обеспечения охраны некоторых компонентов природной среды: земли, вод (поверхностных и подземных), а также атмосферного воздуха. Прежде всего цели обеспечения охраны этих компонентов.

В соответствии со ст. 12 ЗК РФ³ целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения, и улучшения земель. Термин «задачи» в ЗК РФ не употребляется, но из содержания ст. 13 Кодекса ясно, что перечисленные в ней мероприятия, которые проводятся в целях охраны земель, таковыми и являются.

Анализ ЗК РФ позволил выявить многочисленные проблемы, которые связаны не только с употреблением терминов «цели» и «задачи». Так, в Кодексе

¹ Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. Москва, 2001. С. 107; Абанина Е.Н., Сухова Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография. Москва : Юстицинформ, 2022. С. 18.

² Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

отсутствуют нормы, которые бы определяли предмет его регулирования. ЗК РФ начинается со статьи, в которой перечислены принципы земельного законодательства. Следующая статья Кодекса определяет систему земельного законодательства: это ЗК РФ, федеральные законы и принимаемых в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации. Статья 3 ЗК РФ устанавливает отношения, которые регулируются земельным законодательством. Обратим внимание на то, что регулируются не ЗК РФ, а в целом законодательством.

Что касается целей охраны земель и их содержания, то они сформулированы не в начале закона, как того требует юридическая техника, а только в середине Кодекса, во второй его главе «Охрана земель».

Цели охраны атмосферного воздуха, в отличие от целей охраны земли и воды, установлены не кодексом, а Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96 – ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»¹ и в полном соответствии с правилами юридической техники и достаточно точно: реализация конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Кроме того, в качестве положительного фактора следует отметить раскрытие в Законе принципов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, из содержания которых следуют также некоторые иные цели его охраны. Это приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений; обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека; недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды.

Среди некоторых недостатков упомянутого Закона следует отметить наличие в нем норм, которых не должно быть, и их следует либо перенести в другие законы, либо вовсе изъять. В качестве примера можно привести норму, в соответствии с которой государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется Правительством Российской Федерации

¹ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды (ст. 4). Но регулирование отношений в области охраны окружающей среды осуществляется Федеральным законом «Об охране окружающей среды», и повторять его нормы не следует.

Закончить организационный аспект проблемы мы полагаем рассмотрением функций и полномочий субъектов обеспечения охраны окружающей среды. Прежде всего отметим принципиально важное требование к формированию системы органов государственной власти, уполномоченных обеспечивать такую охрану. К сожалению, при установлении структуры законодатель часто идет по ошибочному пути, определяя сначала орган государственной власти, а уже затем его функции и полномочия. Такой подход влечет дублирование полномочий, конфликт функций таких органов.

В нашем случае мы уже определили на примере некоторых компонентов природной среды цели и задачи органов государственной власти, обеспечивающих охрану. И вот только после этого следует определить их функции и полномочия, структурировать их, разбив на типовые группы, а уже на этой основе установить органы государственной власти, которые будут исполнять их.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» установлены полномочия органов государственной власти в области охраны окружающей среды. Обратим внимание, что большинство статей называется «полномочия ... в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды», а глава называется «Основы управления в области охраны окружающей среды».

Во-первых, называть полномочия органов государственной власти основами управления не вполне корректно хотя бы потому, что полномочия есть нормативно установленные функции, а управление – целенаправленное воздействие определенных уполномоченных органов на определенные объекты с определенными целями.

Во-вторых, употреблять термины «область» и «сфера» синонимично также нельзя, поскольку они соотносятся как общее и частное, сфера охраны

окружающей среды включает в себя многочисленные области, которые в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» названы компонентами.

Наконец, в-третьих, что означает формулировка, используемая в названиях большинства статей, – «связанных с охраной окружающей среды»? Нам представляется названия статей следует соотносить с названием главы.

Глава 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» структурирует полномочия органов государственной власти, осуществляющих функции охраны окружающей среды, традиционно по уровням управления – полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 5), полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6) и полномочия органов местного самоуправления (ст. 7).

Обращает на себя внимание тот факт, что если в ст. 5 Закона сформулированы общие полномочия органов государственной власти, то в ст. 6 логичнее было бы сформулировать особенности полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но законодатель пошел подругому, на наш взгляд, ошибочному пути: большинство функций переписаны со ст. 5, но с припиской «участвуют», другие полномочия не соотносятся с федеральными полномочиями.

Так, примером первых являются полномочия по участию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации. Очевидно, речь идет об основных направлениях государственной политики в сфере охраны окружающей среды, но это, исходя из требований Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314, полномочия федерального министерства.

Другой пример несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления правовым актам федерального уровня – установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне.

И еще один важный момент, на который следует обратить внимание: в этой же второй главе Закона присутствует статья 8 «Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды». Обратим внимание на то, что статья 8 называется не полномочия, а органы, осуществляющие государственное управление. Тем самым исходя из названия статьи можно предположить, что в ней будут эти органы названы.

Но это не так. В ч. 1 статьи приведено очевидное: 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»¹. Аналогична и ч. 2 статьи: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами Российской Федерации».

Мы полагаем, что ст. 8 должна быть исключена из Закона, поскольку не несет ничего нового и ее содержание не соответствует ее названию. А саму главу 2 мы полагаем необходимым назвать более точно и корректно – «Полномочия органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды».

И еще один важный момент: законодатель или не видит разницы в понятиях «функции» и «полномочия», или умышленно употребляет их и как синонимы, и как самостоятельные категории. Иначе как можно понять, когда в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» используется термин «полномочия», а в других законах термин «функции».

Например, в ВК РФ в ст. 25, 40 и др. используются оба термина, в ЗК РФ – в ст. 39.6, 39.10, 39.12, 39.41 и др. Аналогично обстоят дела и в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 12, 19, 22.1 и др.).

¹ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

Мы полагаем, что выйти из такого затруднительного положения можно легко, если законодатель откажется от термина «полномочия» и перестанет его употреблять в законах, но в нормативных правовых актах более низкого уровня, а именно в положениях об органах исполнительной власти, которые данные функции уполномочены выполнять, будет этот термин. Тем более что в них он так и употребляется.

Более того, отметим как вполне разумное решение, в полной степени соответствующее и теории государственного управления, и сложившейся практике, структурирование упомянутых нормативных актов – первый раздел в них назван «Общие положения», второй – «Полномочия».

Главным межотраслевым органом специальной компетенции в рассматриваемой области является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

К группе отраслевых органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования относятся находящиеся в ведении Минприроды России федеральные службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) и по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а также федеральные агентства водных ресурсов (Росводресурсы), лесного хозяйства (Рослесхоз) и по недропользованию (Роснедра)¹.

Исходя из функций к числу отраслевых органов специальной компетенции, осуществляющих отдельные функции в области охраны окружающей среды, следует отнести МВД России, МЧС России, Минобороны России. Отдельные функции в этой области выполняют ФСБ России, ФТС России и др.

Таким образом, перечень субъектов обеспечения охраны окружающей среды достаточно широк и многообразен, что во многом определяет их административно-правовой статус. Мы поддерживаем мнение О.Н. Шерстобоева, что административно-правовой статус органа исполнительной власти составляют

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

цель и задачи деятельности органа, его функции, полномочия, совокупность которых представляет компетенцию. Он особо подчеркивает, что все элементы статуса взаимосвязаны между собой, один проистекает из другого: цель всегда определяет задачи, на основе которых формулируются функции, каждая из которых обеспечивается необходимыми полномочиями¹.

Выводы по результатам параграфа.

Обеспечение охраны окружающей среды, являясь сложным системным понятием, включает в себя не только предмет охраны (совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов), но и вид природоохранной деятельности (деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий).

Цель обеспечения охраны окружающей среды представляет собой неотъемлемый элемент административно-правового статуса специальных уполномоченных субъектов и определяется сущностью их задач и функций, является идеальным представлением будущего результата не только самой этой деятельности, но и государственного управления в рассматриваемой области в целом. В общей форме цель формулируется в законодательстве, но в положениях об указанных субъектах не определяется.

Задачи обеспечения охраны окружающей среды государственных организаций как органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования конкретизируют ее цель, указывают на

¹ Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 27–30.

достигнутые результаты государственного управления в рассматриваемой области в целом и на необходимый текущий характер самой деятельности.

Развитие и совершенствование экологической функции государства осуществляется в рамках управления в области охраны окружающей среды, и предпочтение отдается государственному управлению, а не важнейшей функции государственного управления – государственному регулированию, которое отрицает прямое административное вмешательство.

Особенности административно-правового статуса субъектов обеспечения охраны окружающей среды определяются не только схожими целями, задачами их деятельности, функциями и полномочиями (совокупность которых представляет компетенцию по предмету ведения), но и формами и методами данной деятельности, а также положением самих субъектов в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

§ 2. Содержание и виды угроз окружающей среде

В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации¹ экологический кризис несет реальную угрозу устойчивому развитию человечества. Нарушения сложившихся биоценозов неизбежно приводят к дестабилизации биосферы в целом. Дестабилизация биосферы сказывается на ее способности поддерживать необходимые для человека условия окружающей среды. Именно поэтому человечеству необходимо своевременно и адекватно

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-рп «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510.

реагировать на угрозы природе, в том числе сопряженные с чрезвычайными ситуациями как природного, так и техногенного характера¹.

Но законодатель не ограничился Экологической доктриной и уже в 2017 году принял Стратегию экологической безопасности², которая, так же как и названная Доктрина, является основным системным нормативным правовым актом в области обеспечения экологической безопасности, в соответствии с которым экологическая безопасность Российской Федерации названа важной составной частью национальной безопасности. Заметим, что в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данная Стратегия не просто часть национальной безопасности, она является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющей основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

В Стратегии констатируется, что в настоящее время сохраняются угрозы экологической безопасности, несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению ЧС природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата. Так, свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления накоплено в результате хозяйственной и иной деятельности. Выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О климатической доктрине Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 51. Ст. 6305.

² Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

К сожалению, Стратегия не видит особой разницы в терминах и употребляет практически синонимично понятия «вызовы» и «угрозы». Является ли вызов угрозой и по какой причине законодатель употребляет одновременно два термина?

Сложно ответить на эти вопросы. Можно было бы предположить, что анализ вызовов и угроз, перечисленных в Стратегии, даст возможность ответить на эти вопросы. Но это совсем не так. Не вдаваясь в глубокое исследование названных терминов, она в достаточной степени уже изучена (А.И. Веруш, С.Н. Груздов, И.И. Груздова, М.И. Дзлиев, В.М. Манилов, А.А. Михайленко, С.Ф. Сутырин и др.), приведем лишь наиболее удачные аргументы и определения и градируем их по степени нарастания ЧС.

Некоторые ученые (В.Л. Манилов, М.И. Дзлиева и др.) полагают предложить оригинальную градацию (разделение) терминов по степени их важности и предполагаемым ущербу и возможным потерям, точнее по их возрастанию. Так, на начальном этапе следует определить наиболее существенные риски, никаких угроз еще нет, а есть лишь только начало, когда формируется критический потенциал, который в дальнейшем может привести к возникновению угроз. Следующий термин вызовы - объекты охраны подвергаются реальным противодействиям, возникает реальная опасность охраняемым природным объектам и интересам. Когда эта угроза начинает реализовываться, то охраняемым объектам и интересам причиняется реальный ущерб и вред¹.

На наш взгляд такая классификация имеет сугубо практическое значение: органы государственной власти, которым предписано охранять окружающую среду, смогут вовремя вмешаться и не допустить эскалации ситуации, чем раньше они начнут действовать, тем легче и быстрее будут минимизированы негативные потери и последствия, тем быстрее ситуация нормализуется. Другой вопрос

¹ Михайленко А.Н., Груздов С.В. Понятия угрозы и вызовы национальной безопасности // Научно-аналитический журнал «Обозреватель». Observer. 2011. № 2 (253). С. 57–63; Дзлиев М.И., Потрубач Н.Н. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности : курс лекций. Москва, 1996; Манилов В.Л. Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. 1996. № 1. С. 7–17.

насколько правомерны будут такие действия на всех этапах развития ситуации, поскольку в значительной степени такие действия носят характер принуждения.

Из анализа перечисленных в Стратегии глобальных и внутренних вызовов экологической безопасности можно сделать вывод, что законодатель не видит или не понимает их различия. Так, к четырем глобальным вызовам экологической безопасности он относит последствия изменения климата на планете, которые становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития; рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов; негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засуху, деградацию земель и почв; сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность.

Очевидно, что перечисленные вызовы было бы точнее назвать трансграничными, или затрагивающими территории многих государств, вызовами.

К внутренним вызовам экологической безопасности законодатель отнес значительное количество факторов, которые в полной степени очевидности можно было бы отнести к глобальным. Например, наличие густонаселенных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения окружающей среды и деградацией природных объектов; загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств и т.д.

К какой части вызовов следует отнести усиление деградации земель и почв, сокращение количества видов растений или сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных?

Как видим, законодатель не обращает внимания на точность формулировок и не видит их важности.

Наконец, по какой причине, на основании каких критериев законодатель относит к внешним угрозам экологической безопасности трансграничное загрязнение атмосферного воздуха, лесные пожары, перераспределение стока

трансграничных водотоков, создание препятствий для миграции животных, в том числе водных, несанкционированную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных, перемещение на территорию Российской Федерации зараженных организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии) различного масштаба. Почему это не вызовы, а угрозы? Какие из них следует отнести к внутренним угрозам, уж если есть внешние, тогда должны быть и внутренние угрозы? Ответов на вопросы нет.

В отдельную группу угроз экологической безопасности отнесены попытки размещения на территории Российской Федерации экологически опасных производств, а также отходов производства и потребления недобросовестными иностранными или транснациональными бизнес-структурами. В условиях усиления глобальной конкуренции возможно ведение экологически неоправданной хозяйственной деятельности, высокая вероятность импорта продукции, представляющей повышенную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей, как в товарном виде, так и после утраты потребительских свойств. В условиях проведения в отношении Российской Федерации политики сдерживания формируется угроза ограничения доступа к иностранным экологически чистым инновационным технологиям, материалам и оборудованию¹.

Очевидно, что снижение уровня международных угроз экологической безопасности возможно путем углубления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования с учетом защиты национальных интересов.

Таким образом, необходимо точно разделить понятия вызовы и угрозы и употреблять их точно по назначению: они различаются только лишь по степени вероятности нанесения ущерба окружающей среде.

Данный вывод подтверждается судебными решениями. Так, Арбитражный суд Уральского округа в своем постановлении от 16 августа 2022 г. № Ф09–

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

5134/22 по делу № А07–13295/2021 отметил, что часто суды принимают решения о взыскании вреда, причиненного окружающей среде, не оценивают вызовы и угрозы окружающей среде. Это приводит к невозможности доказать факты причинения реального вреда окружающей среде. Нижестоящие суды не исследуют указанные обстоятельства, их выводы становятся недостаточно обоснованными, что приводит к ошибочным решениям¹.

Проблема обеспечения охраны окружающей среды носит не столько прикладной, но, возможно, в большей степени теоретический характер. В доказательство данного вывода проведем сравнительный анализ содержания действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и предшествующей ей Концепции национальной безопасности Российской Федерации, в особенности анализ угроз национальной безопасности в области охраны окружающей среды, и на основании полученных выводов проанализируем Экологическую доктрину Российской Федерации и отраслевое законодательство в области охраны окружающей среды. Очевидно, что обращение, хотя бы краткое, к некоторым важным понятиям национальной безопасности мы считаем необходимым в силу того, что они в значительной степени определяют и угрозы в области охраны окружающей среды.

До настоящего времени нет не только единства ученых и практиков в понимании важных терминов, употребляемых в области охраны окружающей среды, в особенности таких терминов, как «угрозы», «интересы», налицо противоречивость в применении этих ключевых терминов. Большинство ученых и экспертов говорят о взаимосвязи и взаимозависимости данных категорий, но только лишь некоторые их раскрывают и анализируют их соотношение и взаимное влияние. Еще меньше тех, кто анализирует связь угроз окружающей среде и опасности для нее, но очевидно, что любая угроза всегда представляет собой опасность и возникнуть она может лишь при наступлении необходимых условий и поводов. Для охраны окружающей среды это чрезвычайно важно.

¹ Подборка судебных решений за 2022 год : статья 77 «Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде» Федерального закона «Об охране окружающей среды» (Арбитражный суд Уральского округа) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Мы в полной степени поддерживаем позицию С.А. Старостина, который, анализируя содержание понятий «концепция» и «стратегия», делает вывод о том, что синонимизация этих терминов ведет не только к отождествлению различных функций управления, к потере необходимой концентрации деятельности исполнительной власти, утрате вектора развития, но и снижению эффективности исполнительной власти. Точность и качество формулировок есть залог качества законодательства, а следовательно, эффективности государственного управления¹. Все это в полной степени имеет отношение к предмету нашего исследования.

Так, в сфере национальной безопасности документ, именуемый концепцией, был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300². Концепция национальной безопасности (далее - Концепция 1997 г.) изначально определялась как «политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности». Кроме того, Концепция содержала важнейшие направления и принципы государственной политики. Концепция объявлялась основой для принятия программных и организационных документов в области национальной безопасности. В 2000 году Концепция обновилась. В определении сущности Концепции исключены слова «политический документ» и упоминания о роли Концепции как основы принятия иных правовых актов³.

С 2009 года Президент Российской Федерации принимал различные Стратегии национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности 2009 года (далее также - Стратегия 2009 г.) определялась в качестве «официально признанной системы стратегических приоритетов, целей и мер» в соответствующей сфере. Помимо этого, Стратегия 2009 г. называлась «базовым

¹ Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 88–90.

² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909.

³ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170.

документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности»¹.

Стратегия национальной безопасности 2015 г. (далее также - Стратегия 2015 г.), принятая после вступления в силу Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», позиционировалась в качестве «базового документа стратегического планирования», который определял «интересы и стратегические приоритеты, цели, задачи и меры» в соответствующей сфере².

В основу Стратегии 2015 г. были положены риски России в мировом сообществе, ее национальные интересы и угрозы национальной безопасности. Следует обратить внимание на тот факт, что угрозы рассмотрены в Стратегии подробнее, чем в Концепции 1997 г. и Стратегии 2009 г.

Что касается ныне действующей Стратегии национальной безопасности 2021 года (далее также - Стратегия 2021 г.), то она во многом переняла сущностные характеристики Стратегии 2015 г.

Достаточно сложно объяснить решение законодателя, который изменил в 2021 году название важнейшего для страны документа и назвал бывшую концепцию национальной безопасности стратегией. Мы попытаемся это объяснить, проанализировав содержание обоих документов, а оно принципиально различно.

В нашем понимании стратегия – это, по сути, планирование, рассчитанное на перспективу, на длительный срок, на достижение определенной цели (целей)³. Стратегия всегда должна быть направлена на конечный результат, внимание же на решение промежуточных задач не столь важно. Стратегия обеспечения охраны окружающей среды состоит в использовании органами государственной власти

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

² Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2024).

³ Клаузевиц К. О войне. Часть I. Глава I. Раздел 28 // О войне = Clausewitz K.Vom Krieg. 1832/34. Москва, 2023.

своих властных полномочий и необходимых ресурсов с целью достижения целей охраны окружающей среды. А такими целями являются сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Концепция – всего лишь совокупность взаимосвязанных взглядов на что-либо¹, в нашем случае – на проблемы охраны окружающей среды, формы и методы ее сохранения и восстановления.

Концепция национальной безопасности 2021 года (далее – Концепция) – это система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, и в ней сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации. В основу Концепции были положены риски России в мировом сообществе, ее национальные интересы и угрозы национальной безопасности. Причем угрозы выписаны в Концепции достаточно подробно.

Что касается Стратегии национальной безопасности 2021 года (далее – Стратегия), то ее основа несколько иная.

Во-первых, Стратегия названа базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Как видим, содержание Стратегии уже ближе к ее названию.

Во-вторых, в Стратегии сформулированы важнейшие понятия, которых в Концепции не было: национальная безопасность Российской Федерации, национальные интересы Российской Федерации, национальные приоритеты

¹ Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 87–88.

Российской Федерации. Стратегия включает в себя такие важные разделы, как «Россия в современном мире: тенденции и возможности», «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты», «Обеспечение национальной безопасности». Причем Стратегия включает в себя подраздел «Экологическая безопасность и рациональное природопользование», но разделов, которые бы раскрыли и сформулировали риски и угрозы национальной безопасности в этой области, отсутствуют.

Как видим, акцент в Стратегии национальной безопасности сделан не на риски и угрозы, а на национальные интересы и национальные приоритеты. Объяснить и понять позицию законодателя в таком случае достаточно просто: категории «риск» и «угроза» достаточно динамичны, подвержены более частым и глубоким изменениям, достаточно вспомнить COVID –19, специальную военную операцию 2022 года и др. Национальные интересы, национальные приоритеты более стабильны, и при этом важно, что не требуются постоянные изменения в Стратегию. Национальные интересы в большей степени соответствуют понятию и содержанию Стратегии.

Все сказанное в отношении национальной безопасности в полной мере соответствует безопасности окружающей среды.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации провозгласила одним из важных национальных интересов Российской Федерации на современном этапе охрану окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптацию к изменениям климата. В соответствии со Стратегией для перехода России на новый уровень экономического развития и повышения качества жизни граждан должны приниматься комплексные меры, направленные на улучшение состояния окружающей среды.

Тем не менее условия и факторы, несущие за собой прямую или косвенную возможность причинения ущерба окружающей среде (включая чрезвычайные ситуации), еще не устранены. Среди комплекса мер, целью которых являются защита гражданского населения и охрана природы от вредоносного и пагубного

воздействия различных факторов биологического характера и предотвращение биологических угроз (опасностей), важное место занимают меры по снижению уровня распространения отдельных инфекций животных и растений, причиняющих вред природе¹.

Действующий Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не содержит легальной дефиниции угроз окружающей среде и не перечисляет их, но рассматривает, прежде всего, через угрозы общеправовым ценностям (жизни, имуществу и пр.). В числе нормативно определенных основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3) выделен принцип обязательного проведения проверки документации, обосновывающий деятельность, способную пагубно воздействовать на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан.

Общественные объединения и некоммерческие организации наделены правомочием обращаться в органы публичной власти, иные организации и к должностным лицам за получением актуальной информации о состоянии окружающей среды, о предпринимаемых действиях по ее охране, об обстоятельствах и о фактах деятельности, создающих угрозу соответствующим правовым ценностям (ст. 12).

Важным при исследовании угроз окружающей среде является методологический аспект проблемы, который обостряется и усиливается межотраслевым характером. Невозможно найти область функционирования публичных органов государственной власти, среди задач которых отсутствовали бы задачи по охране окружающей среды. К тому же проблему терминологии в области охраны окружающей среды изучают представители многочисленных отраслей науки, не только юристы, но и управленцы, экономисты, социологи, философы и др. И все они применяют научный аппарат своей отрасли, а он различен. Требуется межотраслевой, междисциплинарный подход к изучению проблемы.

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 31.

Если обратиться к судебной практике, то она позволяет сделать вывод о достаточно слабой судебной охране окружающей среды. Например, постановлением старшего государственного инспектора Белгородской области области охраны окружающей среды от 25 марта 2022 года юридическое лицо ООО «АвтоСеть» было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде штрафа в размере 100 000 рублей.

Свердловский районный суд Белгородской области, сославшись на абз.11 ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» охрана окружающей среды, что деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц должна быть направлена на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, жалобу ООО «АвтоСеть» удовлетворил, а решение государственного инспектора отменил.

Суд отметил, что в постановлении должностного лица не приведено ни одного доказательства, подтверждающего виновность юридического лица во вмененном правонарушении¹.

Угрозу окружающей среде несет превышение предельно допустимых концентраций (далее – ПДК) загрязняющих окружающую среду веществ.

Так, вред, причиненный водному объекту, оценивается как масса загрязняющего вещества, обнаруженного в пробах сточных вод. Превышение нормативов допустимого воздействия на водные объекты является самостоятельным нарушением водного законодательства (ч. 4 ст. 35 ВК РФ), имущественная ответственность за которое определяется на основании Методики

¹ Решение Свердловского районного суда города Белгорода № 12-185/2022 от 10 июня 2022 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной Приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87¹.

Верховный Суд Российской Федерации в своем обзоре отметил, что вопросы применения законодательства об охране окружающей среды и обеспечения права каждого на ее благоприятное состояние являются предметом рассмотрения судами при разрешении различных категорий дел в порядке гражданского, арбитражного, административного судопроизводства, включая дела по спорам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде; дела по спорам о прекращении или приостановлении деятельности; дела об оспаривании положений нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды; дела об оспаривании действий (бездействия) и решений органов, уполномоченных принимать меры по охране окружающей среды; дела об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды².

Прежде чем рассматривать угрозы окружающей среде, определенные базовым Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и отраслевыми законами, отметим важный фактор, на основании которого можно сделать вывод об усилении внимания законодателя к данной проблеме. По мнению руководителя одного из комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, VII созыв ГД РФ является самым «экологичным»: впервые в нем создан профильный Комитет по экологии и охране окружающей среды. Раньше вопросы экологии и природопользования всегда объединялись в одном комитете, благодаря чему усилена экологическая повестка и принято большое количество важных законов³.

¹ Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» // Российская газета от 24 июня 2009 г. № 113.

² Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды : Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Какие законы приняты для защиты экологии [Электронный ресурс] // URL: <http://duma.gov.ru/news/51885/> (дата обращения: 05.05.2024).

Принятые в 2020 году поправки в Конституцию возлагают на Правительство обязанности по снижению негативного воздействия на окружающую среду, что означает необходимость выявления и ликвидации соответствующих угроз окружающей среде.

Анализ угроз окружающей среде начнем с констатации важного факта, что недостатки, присущие действующему Федеральному закону «Об охране окружающей среды», были перенесены законодателем из предшествующего закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». И это при том, что уже тогда были осуществлены многочисленные научные исследования угроз окружающей среде.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не дает определения угроз окружающей среде и не перечисляет их, но рассматривает угрозы, во-первых, через угрозы жизни, здоровью и имуществу граждан. Среди основных принципов охраны окружающей среды выделен в качестве самостоятельного принцип обязательного проведения 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(ст. 3).

Общественные объединения и некоммерческие организации вправе обращаться в органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, 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 (ст. 12 Закона).

Во-вторых, законодатель очень часто употребляет термин «угрозы» при определении целей, задач, полномочий по охране, например, редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов (ст. 62 Закона); охране редких и находящихся под угрозой исчезновения почв (ст. 62 Закона) и т.п.

Например, в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красные книги Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» связывает угрозы окружающей среде с причинением ей вреда. Статья 77 устанавливает правило, в соответствии с которым 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.

Опрошенные нами сотрудники Минприроды России, МВД России и природоохранной прокуратуры были едины в ответах на вопрос: считают ли они необходимым ввести в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» понятие «угроза окружающей среде»? Положительно ответили на него 82%, 87% и 93% опрошенных соответственно¹.

Анализ отраслевых законов в исследуемой области позволяет сделать вывод о том, что ни один из них никаким образом не выделяет угрозы окружающей среде, но в определенных контекстах, особенно когда идет речь об охране отдельных компонентов окружающей среды, некоторые угрозы определены. Ясно, что в каждом конкретном случае угрозы различны, но даже в таких случаях

¹ Приложение № 1.

законодатель не называет их конкретно, а делает это опосредованно, через формулировки объектов охраны, задач, функций, полномочий и т.п.

Так, в ст. 19 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» перечислены мероприятия по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. И в этом контексте сказано, что при изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

Как видим, угрозами названы только лишь аварийные выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ. Других угроз нет. Но это очевидно не так. Но надо здесь понимать, о каких угрозах идет речь. Это угрозы загрязнения атмосферы или угрозы, которые несет загрязнённый воздух. Из содержания Закона очевидно, что речь идет только лишь о загрязнении воздуха, а уж к каким последствиям это приводит, другой вопрос.

По данным ООН, загрязнение воздуха – одна из главных угроз для планеты. На сегодняшний день более 90 процентов людей во всем мире дышат воздухом, уровень загрязнения которого превышает допустимые нормы¹.

Необходимо точнее формулировать объекты и задачи охраны. В ст. 6 упомянутого Закона «Об охране атмосферного воздуха» среди многочисленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха названо проведение мероприятий по защите населения при ЧС, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха.

Как видим, объектом охраны в Законе назван не компонент природной среды – атмосферный воздух, а население, которое нуждается в защите, да и

¹ Загрязнение воздуха – одна из главных угроз для человека и планеты [Электронный ресурс] // URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/09/1409462> (дата обращения: 11.07.2024).

только лишь при ЧС. Такое размывание объектов охраны, условий возникновения возможных негативных последствий не дает ясности в способах решения проблемы, создает неопределенность в применении сил и средств уполномоченных органов государственной власти.

Аналогичную ситуацию мы видим и в Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 98-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В случае возникновения или угрозы аварий, связанных с обращением с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб окружающей среде, здоровью или имуществу физических лиц либо имуществу юридических лиц, немедленно информировать об этом соответствующие федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Из содержания Закона не ясно, о каких авариях идет речь. Понятно, что они связаны с обращением с отходами и что они наносят или могут нанести вред окружающей среде, здоровью людей. Но аварии могут быть различного генезиса, и не обязательно это могут быть ЧС техногенного характера. Подпадает ли под данное определение ситуация, когда какая-либо внешняя причина приводит к аварии на предприятии по переработке отходов? Например, технически предприятие работает вполне нормально, безопасно, но происходит природная ситуация, наводнение или землетрясение, и предприятие разрушается. А как быть с аналогичной ситуацией, например, антропогенного характера? Во избежание подобных вопросов необходимо точнее формулировать как нормы законов, так и нормы правовых актов управления.

Активно формируется климатическое законодательство. В 2021 году был принят Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов»¹. При том что в данном Законе нет упоминания ни угроз окружающей среде, ни вызовов для нее, само появление Закона говорит о том, что парниковые газы, являясь газообразными веществами природного или антропогенного происхождения,

¹ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» // Собрание законодательства Российской Федерации № 27. 2021. Часть II. Ст. 5124.

поглощают и излучают инфракрасное излучение. Имея природное или антропогенное происхождение, парниковые газы превращают проблему парникового эффекта в «сложную гибридную проблему на стыке физической природы, экономики и социума»¹.

Отмечая важность принятия данного Закона, отметим, что некоторые его формулировки оставляют желать лучшего (это в первую очередь проблема понятий, которые сформулированы в ст. 2), другие не в полной степени раскрывают содержание, казалось бы, неплохих статей Закона. Так, ст. 4 данного Закона определяет меры по ограничению выбросов парниковых газов. Но в ней речь идет лишь о необходимости государственного учета выбросов парниковых газов, установления целевых показателей их сокращения, а также о поддержке деятельности по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению поглощения парниковых газов. А где же собственно меры по ограничению выбросов парниковых газов? Их нет.

Следует добавить, что в целях создания необходимых условий для сокращения выбросов парниковых газов и увеличения их поглощения субъекты Российской Федерации вправе провести на своих территориях эксперимент по ограничению выбросов парниковых газов.

В соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»² эксперимент проводится с 1 сентября 2022 года по 31 декабря 2028 года пока только на территории Сахалинской области, но его проведение возможно и на территориях иных субъектов Российской Федерации, которые могут быть включены в эксперимент путем внесения изменений в данный Закон.

¹ Забытые парниковые газы ставят под угрозу судьбу парижского соглашения [Электронный ресурс] // URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/-забытые--парниковые-газы-ставят-под-угрозу-судьбу-парижского-соглашения/46257946> (дата обращения: 11.07.2024).

² Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 10. Ст. 1391.

Выводы по результатам параграфа.

Анализ видов и содержания угроз экологической среде позволяет объединить их в три группы: угрозы международного характера, глобальные угрозы и угрозы внутреннего характера.

Снижение уровня международных угроз экологической среде и минимизация глобальных угроз возможно путем углубления международного сотрудничества и только с учетом защиты национальных интересов. Смягчение внутренних угроз не возможно без создания системы экологической безопасности, включающей в себя совершенствование правового регулирования и организации природоохранной деятельности, повышения эффективности государственного экологического надзора, общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического мониторинга окружающей среды.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» отсутствует понятие «угрозы окружающей среде», они не сформулированы, но рассмотрены через угрозы жизни, здоровью и имуществу граждан. В многочисленных законах и правовых актах управления термин употребляется, но лишь только в целях данных актов. Как следствие, возникают многочисленные проблемы понимания и толкования норм, ошибки правоприменителя. В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации понятия «вызовы» и «угрозы» употребляются в качестве синонимов, но определений ни вызовов, ни угроз в Стратегии также нет.

Проблема низкого качества терминов в области охраны окружающей среды имеет не только практический и правовой, но и методологический аспект. Дело в том, что охрана окружающей среды носит, мы ранее это утверждали межотраслевой характер. И ученые и практики представляют различные отрасли права и разноместные органы, а потому и подходы у них различны, научный аппарат различен. Требуется единый и согласованный по целям, задачам и функциям межотраслевой, междисциплинарный подход к изучению проблемы.

§ 3. Государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды и полномочия органов государственной власти по его обеспечению

Проблема обеспечения эффективности государственного экологического надзора в области охраны окружающей среды в значительной степени связана с деятельностью органов государственной власти, которая как представляется обусловлена отсутствием системности, а, следовательно, низким уровнем взаимодействия и координации этих органов. Дело все в том, что участвуют в этой деятельности органы государственной власти, которые по своему функциональному предназначению обязаны этим заниматься (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, прокуратура), так и другие органы, которые осуществляют эти функции опосредованно, то есть участвуют в этой деятельности, выполняя функции, которые можно отнести к экологическому надзору (МВД России, МЧС России, ФТС России и др.).

Как вытекает из предыдущих параграфов настоящей работы указанная проблема эффективности государственного экологического надзора в области охраны окружающей среды обусловлена в первую очередь отсутствием единообразного понимания содержания термина «экологический надзор» и, следовательно, точной и скоординированной деятельности органов государственной власти по его обеспечению.

В научной литературе надзорная деятельность часто ассоциируется только с деятельностью специальных органов, например, с деятельностью органов прокуратуры, внутренних дел, осуществление которой сконцентрировано лишь для выяснения законности проводимых мероприятий (действий, решений)¹. При этом упускаются из виду другие органы, в том числе и негосударственные органы, общественные организации, основные функции которых в определенной степени связаны с охраной окружающей среды.

¹ Бывальцева С.Г. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1. С. 133–136; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. Москва, 2022. С. 40–41.

В соответствии со ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» общественные объединения, другие негосударственные некоммерческие организации, а также граждане осуществляют общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль). Общественная палата вправе проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации, затрагивающих вопросы государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения (ст. 18 Общественная экспертиза¹).

Мы не разделяем такое широкое понимание термина «надзор» поскольку существует несколько видов надзора – судебный, прокурорский, административный². Законность, обеспечение которой является главной целью надзора, означает идею, требование и систему (режим) реального выражения права³. Применительно к этому можно считать, что идею законности обеспечивает судебный надзор, требование законности – прокурорский надзор, а режим законности – административный надзор, то есть вид исполнительно-распорядительной деятельности и средство административного воздействия.

Обратимся к ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в которой определяется понятие «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)», а также ч. 1 ст.65 – понятие «государственный экологический надзор». Отдельные исследователи считают такое разночтение «отсутствием единства терминологии»⁴; другие, что «понятие «государственный контроль (надзор)» используется за пределами природоохранной сферы»⁵; третьи, указывая на неравнозначность понятий, выделяют лишь то, что разделение

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 460.

³ Алексеев С.С. Общая теория права : Курс. В 2-х т. Т. 1. Москва: Юридлит., 1981. С. 218-219.

⁴ Бывальцева С.Г. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1. С. 133–136.

⁵ Агафонов В.Б. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография. Москва : ПравоТэк, 2014. С. 32–36.

терминов в законе произведено по субъектному составу: в отношении экологического контроля, осуществляемого органами государственной власти, употребляется термин «надзор», а в отношении производственного и общественного – «контроль»¹. Мы считаем первые две позиции ошибочными, а последнюю – односторонней.

Ошибочной является и позиция, согласно которой понятия «контроль» и «надзор» на основе наличия общей этимологической основы толкуются практически одинаково – как «наблюдение за кем-нибудь с целью проверки»². Наиболее неприемлемой, по нашему мнению, является позиция Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, отраженная в его ежегодных докладах. Осуществление и оценка государственного экологического надзора затруднительны из-за легального определения в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» как «деятельности по систематическому наблюдению» (в п. 1 ст. 65). Доводом считается то, что согласно ст. 1 данного закона наблюдения отнесены к государственному экологическому мониторингу. Кроме того, по мнению составителей докладов, «если наблюдения являются составной частью деятельности по государственному экологическому надзору, то возникает проблема дублирования полномочий и функций Росприроднадзора с Росгидрометом, а также с собственниками водных объектов и водопользователями (ст. 30 и 39 Водного кодекса Российской Федерации)»³.

По нашему мнению, ошибкой как законодателя, так и правоприменителя (Росприроднадзора) является недостаток внимания к тому, что эквивалентом слова «мониторинг» в русском языке считается не слово «наблюдение», а слово «отслеживание». При этом смысл слова «отслеживание» определяется как «проверка, изучение, прослеживание, наблюдение», а другие слова, указываемые

¹ Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // *Lex russica*. 2013. № 6. С. 616–620.

² Бывальцева С.Г. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // *Бизнес, менеджмент и право*. 2013. № 1. С. 13.

³ Об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) : доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 12 марта 2015 года. С. 53–54 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в качестве синонимов «мониторинга», имеют иное и более однозначное смысловое значение. В частности, «наблюдение» в данном случае – это целенаправленное восприятие¹.

Кроме того, следует учитывать, что мониторинг в значении наблюдение как разновидность контроля и информационно-оценочная технология в науке уже практически не используется, а рассматривается как специальная функция информационного обеспечения и контроля в различных системах управления.

Следует иметь в виду и учитывать важное обстоятельство, вытекающее из Федерального закона «Об охране окружающей среды», что поскольку компонентами природной среды являются вода, растительный, животный мир и иные организмы, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле, то ее охрану осуществляют различные органы публичной власти, использующие в своей деятельности предоставленные им законом необходимые способы и методы. Такими способами выступают контроль и надзор, профилактические рейды, проводимые указанными органами, в том числе и во взаимодействии с органами внутренних дел, по таким вопросам, как нарушение федерального лесного законодательства; противодействие незаконному производству и обращению лекарственных средств для ветеринарного применения; борьба с преступлениями в сфере природопользования, работа по сбережению природных ресурсов; борьба с браконьерством и незаконной охотой и т.д.

Обратим также внимание, что если в самом названии Федеральной службы по надзору в сфере природопользования², отсутствует термин «контроль», то в самом тексте положения по всему тексту термины «контроль» и «надзор» употребляются синонимично. Более того, в положении о Минприроды³ имеют

¹ Мониторинг [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения: 12.08.2024).

² Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 32. Ст. 3347.

³ Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и

место многочисленные противоречия и недостатки правового регулирования государственного экологического надзора.

Например, в п. 7 указанного положения установлено, что Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации не вправе осуществлять функции по контролю и надзору. Но как же тогда быть с функциями Минприроды по установлению порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (5.2.59 положения о Минприроды); установлению перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (5.2.77 положения о Минприроды) и мн. др. Конечно же это вносит дополнительные проблемы точного их понимания и, главное, практического использования.

Среди надзорных органов Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический надзор, важное и, по нашему мнению, наиболее существенное место занимают органы прокуратуры. Заметим, что вначале 70-х годов надзор осуществлялся бессистемно, не выделялся в самостоятельное направление, лишь в 1972 году было принято два постановления Верховного Совета СССР¹, в которых было не только констатировано, что охрана природы и рациональное использование природных ресурсов в условиях быстрого развития промышленности, транспорта и сельского хозяйства становится одной из важнейших общегосударственных задач, от решения которых зависит успешное

признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 47. Ст. 6586.

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»; Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. № 2764-XI «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

выполнение народнохозяйственных планов и благосостояние нынешних и будущих поколений. Верховный Совет СССР поручил Совету Министров СССР разработать мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и использованию природных ресурсов, предложены направления совершенствования эффективности государственного управления данной области. Прокуратуре СССР было поручено принять дополнительные меры к предупреждению и пресечению нарушений законодательства об охране природы, к устранению причин и условий, им способствующих.

С учетом нарастающего ухудшения состояния окружающей среды все более осознанной и насущной необходимостью поддержания законности в сфере охраны природы было принято решение организовать специализированные подразделения, одним из которых стала природоохранная прокуратура.

27 апреля 1990 года приказом Генерального прокурора СССР от 27.04.1990 г. № 443 «Об образовании прокуратуры» была создана первая в России специализированная природоохранная прокуратура - Волжская природоохранная прокуратура с дислокацией в городе Калинин (в настоящее время город Тверь). Организована данная прокуратура была по бассейновому принципу, которой было поручено надзирать за экологической законностью на огромных территориях, прилегающих к Волге и ее притокам.

В настоящее время в России насчитывается 69 природоохранных прокуратур, в Центральном федеральном округе их – 16, Северо-Западном – 11, Южном – 4, Северо-Кавказском – 3, Приволжском – 13, Уральском – 6, Сибирском – 9, Дальневосточном – 7.

Деятельность природоохранных прокуратур регламентируется приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». В частности, в п. 2.3 названного приказа определяются полномочия природоохранных прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства различными субъектами права.

Природоохранным прокурорам поручен надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам¹.

Значительными и многогранными функциями в части надзора в области охраны окружающей среды наделены органы исполнительной власти. Среди них наиболее значимое место занимает МВД России. С вступлением в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающие правовые основы экологического контроля и его виды, утратили свою законную силу. Вместо государственного экологического контроля установлен государственный экологический надзор с сохранением федерального и регионального уровней осуществления его как вида контрольной деятельности. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды остались, однако их статус и содержание изменились.

Среди многочисленных функций МВД России полномочий в области охраны окружающей среды немного, деятельность органов внутренних дел сводится в основном к рассмотрению протоколов, которые им передают органы экологического надзора для назначения административных наказаний.

¹ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон № 242-ФЗ от 18 июля 2011 года // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Более широкие и серьезные полномочия имеются у МВД России только в части санитарно-эпидемиологического надзора, поскольку в ее системе есть свои санитарные врачи.

Что касается терминологической чистоты, то МВД России часто употребляют двусмысленные, неточные термины, придумывают новые категории даже тогда, когда уже имеются опробированные и понятные. Нет и единообразия: используются термины «охрана природы», «вред окружающей среде», «экологическая безопасность».

Затраты на оказание услуг по экологии (отбор и анализ сточных вод; расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду и разработка проектно-экологической документации) определяются в соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»¹ и постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»². Приказом МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199 установлено правило, согласно которому проведение сотрудниками полиции обследования в ночное время допускается при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу экологической безопасности Российской Федерации.

Распоряжением МВД России от 17 декабря 2020 г. № 1/14287 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг»³

¹ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7358.

² Постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 728 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 22. Ст.3496

³ Распоряжение МВД России от 17.12.2020 № 1/14287 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг» [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/573852256> (дата обращения: 15.06.2024).

установлен порядок определения нормативных затрат на обеспечение функций подразделений и организаций системы МВД России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2005 г. № 303¹ утверждено Положение о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации. МВД России организует и обеспечивает проведение специальных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на повышение устойчивости работы органов внутренних дел при возникновении биологических или химических опасностей чрезвычайного характера. Органы внутренних дел вправе участвовать в мероприятиях по ликвидации ЧС, связанных с опасными биологическими агентами и химическими веществами, в соответствии с задачами, определенными федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации².

Должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), являются руководитель структурного подразделения МВД России (соответствующего органа управления) – главный государственный санитарный врач Министерства внутренних дел Российской Федерации, его заместитель, руководители государственных учреждений – главные государственные санитарные врачи по территориальным органам МВД России, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) (их заместители)³.

¹ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 2023.

² Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2019 г. № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 11. Ст. 1106.

³ Приказ МВД России от 4 марта 2022 г. № 150 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) на объектах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202203230016> (дата обращения: 12.06.2024).

Ни постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий»¹, ни постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)»² полномочия МВД России не установлены.

Оценивая состояние эффективности государственного экологического надзора, прежде всего следует указать на недостатки в его нормативно-правовом регулировании. Например, объединение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 65) в понятии «государственный экологический надзор» различных видов надзора природоресурсного и природоохранного характера создает сложности в определении предметов каждого из них.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в п. 2 ст. 65 определяет общий перечень видов государственного экологического контроля, однако виды регионального государственного экологического надзора при этом отдельно не выделяет. Их приходится искать в других федеральных законах и правовых актах управления, регулирующих природоохранные отношения. Но этот процесс достаточно сложен и трудоемок. Так, государственный экологический надзор часто определяется как «государственный надзор» (11 видов), реже – как «федеральный государственный надзор» (4 вида). Какому из видов отдавать предпочтение не ясно. Но есть еще и некоторые виды регионального государственного экологического надзора.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 28. Часть I. Ст. 5520.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 28. Часть I. Ст. 55.

Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹, на базе которого в основном осуществляется контрольно-надзорная деятельность органов государственного надзора, типовой механизм (порядок) согласования совместных проверок между ними не установлен. В законе отсутствует однозначное понимание времени проведения проверки. Имеются противоречия между положениями Закона и Правил подготовки ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53², в части, касающейся указания даты начала проведения каждой плановой проверки.

Положение, устанавливающее порядок осуществления федерального экологического надзора, вступило в силу 30 июня 2015 года³, то есть, несмотря на вступление в силу 1 августа 2011 года Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, Правила осуществления государственного экологического контроля, хотя и в редакции 2013 года⁴, продолжали действовать еще на протяжении четырех лет.

Государственный экологический надзор регулируется подзаконными нормативными правовыми актами, которое также несовершенно.

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I) ст. 5007.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28. Ст. 3706.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом надзоре»)» (документ утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 20. Ст. 2535.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 5 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) (вместе с «Правилами осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» (документ утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 5. Ст. 625.

Например, норма о том, что государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, была установлена в ст. 71 ЗК РФ Федеральным законом от 18 июня 2011 г. № 242-ФЗ. Тем не менее постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»¹ фактически действовало до 2015 года².

Многообразие видов государственного экологического надзора требует существенной мобилизации сил и средств государственных органов и их должностных лиц, его осуществляющих, оптимизации методов и регламентов их работы. В связи с этим следует отметить, что наряду с правовыми недостатками правового регулирования значительное количество проблем присуще и системе организации государственного экологического надзора в целом.

Так, одним из наиболее сложных и важных проблем является проблема обеспечения эффективности государственного экологического надзора, что вторично к повышению эффективности и оптимизации функций и полномочий соответствующих органов государственной власти. В качестве примера следует привести полномочия Роспотребнадзора: они определены не только в Положении об этой федеральной службе, но и еще не менее чем в 30 иных нормативных правовых актах. Но к тому же Роспотребнадзор исполняет не только контрольно-надзорные полномочия, у этой службы значительное количество иных полномочий, связанных с административной деятельностью в области охраны окружающей среды и с ее обеспечением.

Полномочия территориальных органов Росприроднадзора межрегионального³ и регионального¹ уровней по осуществлению

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном надзоре» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 47. Ст. 4919.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 2. Ст. 514.

³ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 июня 2011 г. № 493 «Об утверждении Положения о Департаменте Федеральной службы по надзору в сфере

государственного экологического надзора в положениях об указанных органов также четко не выделяются и «смешиваются» с их иными контрольно-надзорными полномочиями. Более того, отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных осуществлять региональный государственный экологический надзор в рамках переданных полномочий Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации очень мало. В основном региональный государственный экологический надзор осуществляется государственными органами исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии (их структурными подразделениями и (или) должностными лицами).

Проведенный анализ как законодательства, так и правовых актов управления в области охраны окружающей среды позволяет сделать вывод о том, что разграничение федерального и регионального государственных экологических надзоров в настоящее время осуществляется лишь только по надзорным объектам. В законодательстве это установлено, но на практике такого нет. Так, в отношении водных, лесных, земельных, геологических объектов надзора применяются единые подходы, отсутствуют особенности охраны этих объектов, а их достаточное количество. Все это сказывается на эффективности надзора и, следовательно, на его качестве. Ситуация усугубляется еще и тем, что перечисленные объекты надзора отнесены к объектам федерального государственного экологического надзора, но на практике все они во многом являются объектами хозяйственной деятельности регионального уровня, а, следовательно, и объектами регионального надзора.

Опыт контрольно-надзорных мероприятий выявил существенную проблему, что они осуществляются только в части проверки договорных условий. Сложно объяснить такое положение, но как нам представляется, это обусловлено во

природопользования по Северо-Западному федеральному округу» [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru/documents/legal/rpn/> (дата обращения: 10.08.2024).

¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 27 июня 2011 г. № 445 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Псковской области» [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru/documents/legal/rpn/> (дата обращения: 23.07.2024).

многом неточностью необходимых формулировок, а также отсутствием у субъектов, уполномоченных проводить контрольно-надзорные мероприятия, соответствующих знаний, опыта и в целом непонимания сути своих действий. Именно эти негативные последствия, связанные с неточностью дефиниций, которые мы ранее рассматривали, оказывают значительное влияние на указанную деятельность.

Частично проблему усугубляет тот факт, что ни федеральное, ни региональное законодательство не устанавливают требования и стандарты, например, по обязательному экологическому страхованию и экологическому аудиту. Очевидно, это не позволяет правоприменителю обязать природопользователей уделять решению экологических проблем больше внимания.

Негативно сказывается на качестве и эффективности федерального государственного экологического надзора и тот факт, что на Росприроднадзор возложены многочисленные полномочия по администрированию (более 52 видов) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с наличием проблем финансирования и штатной численности органов государственного экологического надзора, а также постоянным возложением на них новых функций остро стоит вопрос об объеме средней нагрузки на одного работника (государственного инспектора), исполняющего функции по контролю и надзору в области охраны окружающей среды. Методика определения данной нагрузки в законодательстве отсутствует.

Согласно данным доклада Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) за 2023 год, в производстве центрального аппарата Росприроднадзора находилось 197 дел, территориальных органов Росприроднадзора - 6 970 дел. Основными категориями судебных споров в 2023 г. являлись: возмещение вреда, причиненного окружающей среде – 1 638 дел (23,5 %); оспаривание постановлений по делам об административных правонарушениях – 1 497 дел (21,48 %); взыскание платы за негативное воздействие на

окружающую среду – 1 033 дела (14,82 %); споры различных категорий, в которых территориальные органы Росприроднадзора принимали участие в качестве третьего лица – 964 дела (13,83 %)¹.

В рамках реализации государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326², все фактически достигнутые значения показателей государственного экологического надзора, как правило, превышают плановые по всему перечню установленных прогнозных показателей. Так, например, фактически достигнутые значения показателей по такому наиболее важному для Росприроднадзора показателю, как «Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в области природопользования и охраны окружающей среды» составили в 2014 году 84,8% при плане не менее 70% (2013 году – 84% и 57% соответственно).

Заканчивая параграф, отметим многогранную роль органов исполнительной власти в осуществлении государственного экологического надзора, что позволит нам аргументированно сделать вывод о его эффективности, а также предложить направления его совершенствования. Их функциональная многогранность во многом обусловлена значительным количеством объектов охраны – это компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство), природные объекты (естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства), а также природные комплексы (функционально и естественно связанные между собой

¹ Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2023 году [Электронный ресурс] // URL: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/da8/x8cgrbq0y6fk8ziy6cdmf51s9e09nk9q/Doklad-2023-_1_.pdf (дата обращения: 15.06.2024).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (Часть III). Ст. 2171.

природные объекты, объединенные географическими и иными соответствующими признаками).

Степень участия органов исполнительной власти в охране указанных объектов обусловлена как особенностью этих объектов, так и назначением и направлениями деятельности полиции. Так, незаконная охота или добыча диких животных, рыбы или морепродуктов часто связаны с применением оружия и боеприпасов, что предполагает активное участие в охране этих объектов сотрудников полиции, применение ими мер принуждения.

В третьем параграфе первой главы диссертации мы уже отмечали, что в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» ни среди полномочий полиции (ст. 2), ни среди ее обязанностей (ст. 12) ничего об этом не сказано. Но имеется множество нормативных правовых актов, которые наделяют сотрудников полиции дополнительными полномочиями по охране окружающей среды.

В действовавшем ранее Законе Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции» существовала важная норма, которая устанавливала правило, что иные задачи на милицию могут быть возложены только законом о милиции и никакими другими нормативными правовыми актами. Такой нормы в действующем Законе о полиции нет.

Но в нем есть другая норма, которая, по мнению законодателя, более точно устанавливает полномочия полиции. Это ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О полиции»: «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав».

Обратим внимание, что полиция оказывает органам государственной власти содействие не в исполнении ими своих полномочий, а только лишь в защите их прав. О каких правах идет речь в законе, не ясно. Мы оцениваем указанные

изменения как ошибки законодателя, которые на практике вполне могут привести к наделению полиции дополнительными и, главное, несвойственными полномочиями, которые только увеличивают и без того высокую нагрузку на полицию. Следовало бы установить норму, в соответствии с которой полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие органам государственной власти в решении их задач. Наделение полиции дополнительными полномочиями возможно исключительно федеральным законом.

Рассмотрим несколько примеров наделения полиции полномочиями в области охраны окружающей среды.

Степень участия сотрудников полиции в природоохранных мероприятиях обусловлена спецификой и пределами их полномочий. Приведенные ранее примеры убедительно показали, что такие полномочия ограничиваются направлениями деятельности и задачами МВД России. Но есть задачи, которые в большей степени имеют отношение к деятельности полиции. Например, МВД России в соответствии с п. 95 Положения о МВД России¹ организует и осуществляет федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор) на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный пожарный надзор на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор) на объектах системы МВД России; организует и осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными на объектах системы МВД России в части, касающейся соблюдения обязательных требований в области обращения со служебными животными.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон о ЧС) единая

¹ Указ Президента Российской Федерации № 699 от 21 декабря 2016 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от ЧС, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах. МВД России входит в функциональную подсистему охраны общественного порядка.

Важной функцией МВД России является участие в охране лесов от пожаров. По данным МЧС России, площадь лесных пожаров весной–летом 2023 года, втрое превысила прошлогодние показатели: ими были охвачены почти 70 субъектов Российской Федерации и почти 8,96 млн гектаров территории. Экологические последствия от лесных пожаров заключаются в загрязнении атмосферного воздуха углекислым газом и продуктами пиролиза лесных горючих материалов, выгорании кислорода. Лесные пожары, загрязняющие окружающую среду, наносят значительный ущерб растительному и животному миру, ухудшают условия естественного возобновления лесов¹.

Одна из проблем низкой эффективности предупреждения и ликвидации лесных пожаров – недостатки взаимодействия уполномоченных органов, осуществляющих охрану окружающей среды.

В соответствии со ст. 4 Лесного кодекса Российской Федерации² в лесных отношениях участвуют органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами.

Исследование причин лесных пожаров, а также практический опыт позволили предложить некоторые направления совершенствования

¹ Экологические проблемы [Электронный ресурс] // URL: <https://natural-sciences.ru/ru/article/view?id=27316#:~:text=Экологические%20последствия%20от%20лесных%20пожаров,и%20продуктов%20неполного%20сгорн и я %20древесины> (дата обращения: 01.08.2024).

² Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России и Минприроды. Нами разработаны проект совместного приказа «О взаимодействии в пожароопасный сезон»¹, а также порядок такого взаимодействия территориальных органов МВД России с указанными федеральными органами исполнительной власти в пожароопасный сезон². Должностные лица территориальных органов УМВД России при получении сообщений о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений, других горючих лесных материалов регистрируют и рассматривают их в соответствии с требованиями КоАП РФ (ст. 8.32 КоАП РФ) и соответствующими приказами МВД России.

Роль МВД России в охране окружающей среды в значительной степени определена нормативными правовыми актами не только МВД России, но в большей степени МЧС России. Так, при введении режима повышенной готовности или режима ЧС уполномоченный орган вправе принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС, среди которых, например, ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения ЧС, а также в зону ЧС (ст. 4.1 Федерального закона о ЧС). О том, кто вправе исполнять эти обязанности, мы находим в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»³ (далее – Постановление о РСЧС), в соответствии с которым РСЧС включает в себя функциональные и территориальные подсистемы.

В приложении к указанному Постановлению Правительства Российской Федерации приведен Перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями функциональных подсистем РСЧС. МВД России входит в функциональную подсистему охраны

¹ Приложение № 3.

² Приложение № 4.

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 794 от 30 декабря 2003 г. «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 2. Ст. 121.

общественного порядка. Иные органы исполнительной власти в эту подсистему не включены.

Таким образом, единственная задача МВД России при обеспечении охраны окружающей среды – лишь охрана общественного порядка. Считать ее какой-то иной дополнительной задачей, не свойственной МВД России, нельзя. Но в таком случае корректнее было бы предусмотреть и в Федеральном законе о ЧС, и в Постановлении о РСЧС «Органы Министерства внутренних дел Российской Федерации в пределах своих полномочий участвуют в охране окружающей среды».

Другой пример. Обеспечение охраны растений и территории Российской Федерации от проникновения на нее и распространения по ней карантинных объектов, предотвращение ущерба от распространения карантинных объектов регулирует Федеральный закон от 30 марта 1999 г. «О карантине растений»¹, ст. 2 которого вводит понятие карантин растений – правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации.

Вышеуказанный закон устанавливает правовые основы регулирования в области карантина растений, определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти. Исключительной компетенцией по организации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности в области охраны растений наделены органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Органы МВД России по решению Россельхознадзора, но в рамках своих полномочий участвуют в контрольно-надзорной деятельности.

Так, в апреле 2015 года по результатам проведения карантинного фитосанитарного контроля в ФКП д. Долосцы Себежского района Псковской области был запрещен ввоз в Российскую Федерацию двух партий плодоовощной продукции общим количеством 7,3 т. Сотрудниками Управления

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Часть 1. Ст. 4207.

Россельхознадзора совместно с УГИБДД УМВД России по Псковской области партия подкарантинной продукции была возвращена на территорию Республики Беларусь¹.

Существует достаточно обширная правовая база участия МВД России в различных природоохранных мероприятиях. Так, МВД России взаимодействует с иными федеральными органами исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки². Задача МВД России состоит в обеспечении в пределах своей компетенции своевременного выявления и пресечения угроз экономическим и иным законным интересам Российской Федерации.

Следует отметить, что органы внутренних дел (полиция) вправе как возбуждать (ст. 28.1 КоАП РФ), так и рассматривать отдельные дела об административных правонарушениях (ст. 23.3 КоАП РФ) в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными (гл. 8 КоАП РФ).

Выводы по результатам параграфа.

Функции органов государственной власти в осуществлении государственного экологического надзора носят ярко выраженный межотраслевой характер, что приводит к несогласованности и синхронизации их действий, что, в свою очередь, негативно сказывается на ее эффективности и результативности. Функциональная многогранность обусловлена также значительным количеством объектов охраны.

¹ Об указании результатов лабораторных исследований в эВСД [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/13386.html> (дата обращения: 06.05.2024).

² Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки : приказы ФСБ Российской Федерации № 552, МВД Российской Федерации № 1076, МИД Российской Федерации № 19176, Министра обороны Российской Федерации № 1861, Минприроды Российской Федерации № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС Российской Федерации № 2116, ФССП Российской Федерации № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13 октября 2011 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

В целях обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти по государственному экологическому надзору функцию координации такой деятельности следует возложить на прокуратуру Российской Федерации (по аналогии с координацией деятельности по борьбе с преступностью).

Следует предусмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора.

Степень участия органов государственной власти в охране окружающей среды должна быть ограничена рамками их функциональных полномочий, обусловлена назначением и направлениями их деятельности, а также особенностью объектов охраны.

Система организации государственного надзора, правовая природа его составных элементов, порядок их функционирования должны быть нормативно обеспечены.

Заключение

Проблемы совершенствования правового регулирования и организации охраны окружающей среды во многом обусловлены недостаточным вниманием государства к охране окружающей среды, исторически сложившимся межотраслевым подходом к формированию субъектов охраны окружающей среды и их полномочий, низким уровнем и хаотичностью законодательства в этой области. Проведенное исследование позволило сформулировать важные результаты и прийти к следующим выводам.

Понятие охраны окружающей среды, являясь сложным системным понятием, включает в себя не только предмет охраны (совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов), но и вид природоохранной деятельности (деятельность органов государственной Российской Федерации, органов власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий).

Цель обеспечения охраны окружающей среды представляет собой неотъемлемый элемент административно-правового статуса специально уполномоченных субъектов государственного управления и определяется сущностью их задач и функций, является идеальным представлением будущего результата не только самой этой деятельности, но и государственного управления в рассматриваемой области в целом. В общем виде цель обеспечения охраны окружающей среды формулируется в законодательстве, но в положениях об указанных субъектах она не определяется.

Задачи по обеспечению охраны окружающей среды государственных организаций как органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды и природопользования конкретизируют цель обеспечения

охраны окружающей среды, указывают на достигнутые результаты государственного управления в рассматриваемой области в целом и на необходимый текущий характер самой деятельности.

Важной экологической функцией государственного управления должна стать функция государственного регулирования, отрицающая прямое административное вмешательство.

Отечественное законодательство в области охраны окружающей среды при многообразии правовых актов и избыточном правовом регулировании не выполняет охранительную функцию, не соответствует критериям комплексности и системности, в нем отсутствует единство в понятиях, используемых в этих целях. В определениях, сформулированных в правовых актах, отсутствует четкость и ясность в главном – что является объектом охраны. Соответствующие нормы рассредоточены по многочисленным законодательным нормативным правовым актам и правовым актам управления. Этапы развития законодательства об охране окружающей среды во многом связаны со значимыми общественно-политическими событиями государства.

Низкое качество терминов, используемых в целях охраны окружающей среды, имеет как правовой, юридический, так и методологический аспект, который обусловлен межотраслевым характером данных общественных отношений. Казалось бы, совсем неплохо, когда проблему изучают представители различных отраслей юридической науки, но очевидно, что данные отрасли применяют собственный научный аппарат, собственные, присущие им формы и методы исследования. Следовательно, в таком случае отсутствует единство в подходах, нет соответствия по целям, задачам и функциям.

Действующее законодательство в области охраны окружающей среды изобилует многочисленными понятиями и определениями, но многие из них либо сформулированы некачественно, либо вовсе отсутствуют. Нет содержательных различий понятий «охрана окружающей среды» и «защита окружающей среды», что приводит к принятию некачественных норм и правоприменительным проблемам. Мы считаем наиболее приемлемым термин «защита окружающей

среды» в силу многих содержательных его признаков, в особенности признаков функционального характера.

Правовое регулирование охраны окружающей среды осуществляется посредством норм, закрепленных не только в административном, но и в гражданском, банковском, налоговом законодательстве. Многочисленные нормы в этой области установлены правовыми актами управления. В законах субъектов Российской Федерации во многом повторяются нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды». Для повышения эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях необходимо законодательно разграничить и конкретизировать предметы, виды и объекты контроля и надзора.

Задачи Минприроды России, Росгидромета, Росприроднадзора, Росводресурсов, Рослесхоза и Роснедр в области охраны окружающей среды сформулированы бессистемно, неконкретны и отражают особенности правового статуса названных федеральных органов исполнительной власти. В Положениях о МВД России, МЧС России, Минобороны России и ФСБ России задачи их административной деятельности не выделены.

Особенности административно-правового статуса субъектов обеспечения охраны окружающей среды определяются взаимосвязью не только целей и задач их деятельности, их функций и полномочий (совокупность которых представляет компетенцию по предмету ведения), но и форм и методов данной деятельности, а также положением самих субъектов в структуре органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Участие органов внутренних дел (полиции) в охране окружающей среды должно быть ограничено рамками их функциональных полномочий, обусловлено назначением и направлениями их деятельности, а также особенностью объектов охраны.

В результате исследования мы пришли к выводу о том, что необходимо не просто выделить и разграничить природоохранный и государственный

природоресурсный надзоры, они должны быть четко определены законодательно поскольку это две составные части государственного экологического надзора. Это позволит точно и исчерпывающе установить как предмет надзора, так и виды и объекты каждого из названных видов надзора.

Библиографический список**Нормативные правовые акты****I. Нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая систем. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=28399&demo=1> (дата обращения: 10.05.2024).
2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ от 6 ноября 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=36690&demo=1> (дата обращения: 11.07.2024).
3. Водный кодекс Российской Федерации № 74-ФЗ от 3 июня 2006 года [Принят Государственной Думой 12 апреля 2006 : одобрен Советом Федерации 26 мая 2006 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997 — Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=60683&demo=1> (дата обращения: 23.08.2024).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 года (часть первая). – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482692&demo=1> (дата обращения: 16.07.2024).
5. Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЗ от 25 октября 2001 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997. — Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482897&demo=1> (дата обращения: 18.03.2024).

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации № 21-ФЗ от 8 марта 2015 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482733&demo=1> (дата обращения: 15.08.2024).

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482473&demo=1> (дата обращения: 12.05.2024).

8. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации № 81-ФЗ от 30 апреля 1999 года – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=479340&demo=1> (дата обращения: 11.06.2024).

9. Лесной кодекс Российской Федерации № 200-ФЗ от 4 декабря 2006 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483121&demo=1> (дата обращения: 19.02.2024).

10. О безопасности : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 2. – Текст : непосредственный.

11. О безопасности гидротехнических сооружений : Федеральный закон № 117-ФЗ от 21 июля 1997 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482808&demo=1> (дата обращения: 22.07.2024).

12. О биологической безопасности в Российской Федерации : Федеральный закон № 492-ФЗ от 30 декабря 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=372659&demo=1> (дата обращения: 23.05.2024).
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон № 242-ФЗ от 18 июля 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=454217&demo=1> (дата обращения: 12.08.2024).
14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 219-ФЗ от 21 июля 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=136048&demo=1> (дата обращения: 11.07.2024).
15. О водоснабжении и водоотведении : Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 50. – Ст. 7358. – Текст : непосредственный.
16. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6078. – Текст : непосредственный.
17. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон № 248-ФЗ от 31 июля 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482844&demo=1> (дата обращения: 15.05.2024).

18. О государственной охране : Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483257&demo=1> (дата обращения: 07.06.2024).

19. О животном мире : Федеральный закон № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482862&demo=1> (дата обращения: 03.07.2024).

20. О защите конкуренции : Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=474932&demo=1> (дата обращения: 04.08.2024).

21. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482798&demo=1> (дата обращения: 05.05.2024).

22. О защите прав потребителей : Закон Российской Федерации № 2300-1 от 7 февраля 1992 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482748&demo=1> (дата обращения: 10.05.2024).

23. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

: Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482704&demo=1> (дата обращения: 09.04.2024).

24. О карантине растений : Федеральный закон № 206-ФЗ от 21 июля 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482867&demo=1> (дата обращения: 18.04.2024).

25. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон № 99-ФЗ от 4 мая 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482726&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).

26. О недрах : Закон Российской Федерации № 2395-1 от 21 февраля 1992 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482793&demo=1> (дата обращения: 12.07.2024).

27. О пожарной безопасности : Федеральный закон № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482769&demo=1> (дата обращения: 06.05.2024).

28. О полиции: Федеральный закон № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483039&demo=1> (дата обращения: 13.07.2024).

29. О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации : Федеральный закон № 34-ФЗ от 6 марта 2022 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=411051&demo=1> (дата обращения: 10.06.2024).
30. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Федеральный закон № 116-ФЗ от 21 июля 1997 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482803&demo=1> (дата обращения: 11.04.2024).
31. О радиационной безопасности населения : Федеральный закон № 3-ФЗ от 9 января 1996 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=442434&demo=1> (дата обращения: 12.07.2024).
32. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон № 52-ФЗ от 30 марта 1999 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483030&demo=1> (дата обращения: 15.08.2024).
33. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации № 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=346019&demo=1> (дата обращения: 25.05.2024).

34. О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории : Федеральный закон № 92-ФЗ от 10 июля 2001 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=131659&demo=1> (дата обращения: 12.06.2024).
35. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=480785&demo=1> (дата обращения: 14.07.2024).
36. Об использовании атомной энергии : Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4552. – Текст : непосредственный.
37. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482648&demo=1> (дата обращения: 15.05.2024).
38. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 190-ФЗ от 11 июля 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=404179&demo=1> (дата обращения: 12.08.2024).
39. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482825&demo=1> (дата обращения: 12.06.2024).

40. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон № 73-ФЗ от 25 июня 2002 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482687&demo=1> (дата обращения: 23.07.2024).

41. Об обязательных требованиях в Российской Федерации : Федеральный закон № 247-ФЗ от 31 июля 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482876&demo=1> (дата обращения: 24.04.2024).

42. Об ограничении выбросов парниковых газов : Федеральный закон № 296-ФЗ от 2 июля 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=388992&demo=1> (дата обращения: 11.06.2024).

43. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон № 323-ФЗ от 21 ноября 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483031&demo=1> (дата обращения: 15.05.2024).

44. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон № 33-ФЗ от 14 марта 1995 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482785&demo=1> (дата обращения: 12.04.2024).

45. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483040&demo=1> (дата обращения: 15.05.2024).
46. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 209-ФЗ от 24 июля 2009 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482889&demo=1> (дата обращения: 13.04.2024).
47. Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон № 96-ФЗ от 4 мая 1999 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=482880&demo=1> (дата обращения: 12.06.2024).
48. Об охране окружающей среды : Федеральный закон № 7-ФЗ от 10 января 2002 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=483053&demo=1> (дата обращения: 21.05.2024).
49. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента Российской Федерации № 868 от 11 июля 2004 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=462964&demo=1> (дата обращения: 15.06.2024).
50. О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития : указ Президента

Российской Федерации № 236 от 4 февраля 1994 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=30794&demo=1> (дата обращения: 17.05.2024).

51. О Климатической доктрине Российской Федерации (утратил силу) : распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 51. – Ст. 6305. – Текст : непосредственный.

52. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. Ст. –170 (утратил силу в связи с принятием указа Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537). – Текст : непосредственный.

53. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 19. – Ст. 1234. – Текст : непосредственный.

54. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации № 400 от 2 июля 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=389271&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).

55. О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации № 176 от 19 апреля 2017 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=215668&demo=1> (дата обращения: 18.04.2024).

56. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации № 21 от 21 января 2020 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=480065&demo=1> (дата обращения: 26.04.2024).
57. О Федеральном агентстве лесного хозяйства : указ Президента Российской Федерации № 1074 от 27 августа 2010 года. – Текст : электронный. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=131816&demo=1> (дата обращения: 18.07.2024).
58. Об основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу : указ Президента Российской Федерации № 97 от 11 марта 2019 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=319787&demo=1> (дата обращения: 20.08.2024).
59. Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации : указ президента Российской Федерации № 812 от 26 октября 2023 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=460556&demo=1> (дата обращения: 25.06.2024).
60. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации № 229 от 31 марта 2023 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=443540&demo=1> (дата обращения: 18.04.2024).

61. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации № 699 от 21 декабря 2016 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997.

– Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=458873&demo=1> (дата обращения: 26.06.2024).

62. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=129117&demo=1> (дата обращения: 15.06.2024).

63. О государственном земельном надзоре : постановление Правительства Российской Федерации № 689 от 15 ноября 2006 года (утратило силу). – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=147566&demo=1> (дата обращения: 12.05.2024).

64. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства Российской Федерации № 794 от 30 декабря 2003 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=467534&demo=1> (дата обращения: 14.07.2024).

65. О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю : постановление Правительства Российской Федерации

от 31 марта 2009 г. № 285 (утратило силу). – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=86393&demo=1> (дата обращения: 05.06.2024).

66. О развитии сельского хозяйства : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 27. – Текст : непосредственный.

67. О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля(надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 (Постановление утрачивает силу с 1 января 2025 г. в связи с изданием постановления Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228). // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 22 – Ст. 3169. – Текст : непосредственный.

68. О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 21. – Ст. 2023. – Текст : непосредственный.

69. О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий : постановление Правительства Российской Федерации № 1090 от 30 июня 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997.

– Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=481894&demo=1> (дата обращения: 12.06.2024).

70. О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) : постановление Правительства Российской Федерации № 1100 от 30 июня 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая

система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=458512&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).

71. О федеральном государственном экологическом надзоре (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом надзоре») : постановление Правительства Российской Федерации № 426 от 8 мая 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=321417&demo=1> (дата обращения: 16.08.2024).

72. О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) : постановление Правительства Российской Федерации № 1096 от 30 июня 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_471264/ (дата обращения: 12.07.2024).

73. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства Российской Федерации № 401 от 30 июля 2004 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_470687/ (дата обращения: 03.08.2024).

74. Об определении границ зон затопления, подтопления (вместе с «Правилами определения границ зон затопления, подтопления») : постановление Правительства Российской Федерации № 360 от 18 апреля 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=477234&demo=1> (дата обращения: 18.05.2024).

75. Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) : постановление Правительства Российской Федерации № 53 от 27 января 2009 (утратило силу). – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=147387&demo=1> (дата обращения: 27.05.2024).

76. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по осуществлению федерального государственного экологического надзора : приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 6 июля 2020 г. № 783 . – URL: <https://www.pravo.gov.ru>. 6 ноября 2020 г. № 0001202011060015 (дата обращения: 11.08.2024). – Текст : электронный.

77. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы : постановление Правительства Российской Федерации № 326 от 15 апреля 2014 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=483480&demo=1> (дата обращения: 12.08.2024).

78. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18. – Ч. III. – Ст. 2168. – Текст : непосредственный.

79. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре : постановление Правительства Российской Федерации № 1 от 2 января 2015 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=24208&demo=1> (дата обращения: 19.04.2024).

80. Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр : постановление Правительства Российской Федерации № 39 от 2 февраля 2010 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=483911&demo=1> (дата обращения: 13.06.2024).

81. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 47. – Ст. 6586. – Текст : непосредственный.

82. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства Российской Федерации № 400 от 30 июля 2004 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=481959&demo=1> (дата обращения: 14.05.2024).

83. Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия : постановление Правительства Российской Федерации № 632 от 28 августа 1992 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=148379&demo=1> (дата обращения: 17.07.2024).

84. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства Российской Федерации № 489 от 30 июня 2010 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=395077&demo=1> (дата обращения: 23.05.2024).

85. Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 728 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 22. – Ст.3496. – Текст : непосредственный.

86. Положение о региональном государственном экологическом контроле (надзоре): постановление Правительства Российской Федерации № 784 от 27 сентября 2021 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=410179&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).

87. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2014. – 1 марта (№ 46).

88. О внесении изменений в Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=60846&demo=1> (дата обращения: 29.06.2024).

89. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=86001&demo=1> (дата обращения: 15.03.2024).

90. О Концепции развития лесного хозяйства : распоряжение Правительства Российской Федерации № 69-р от 18 января 2003 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=92841&demo=1> (дата обращения: 25.06.2024).

91. Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1225-р от 31 августа 2002 года // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=92097&demo=1> (дата обращения: 17.07.2024).

92. Об официальном представителе Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О растительном мире» : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1646-р от 21 ноября 2000 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=229503&demo=1> (дата обращения: 28.06.2024).

93. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1235-р от 27

августа 2009 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=128678&demo=1> (дата обращения: 16.07.2024).

94. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации № 2322-р от 22 декабря 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=124870&demo=1> (дата обращения: 23.04.2024).

95. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1021-р от 10 июня 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=134648&demo=1> (дата обращения: 12.04.2024).

96. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации № 297-р от 3 марта 2012 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=167975&demo=1> (дата обращения: 19.03.2024).

97. Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования : распоряжение Правительства Российской Федерации № 494-р от 21 апреля 2003 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул.

- экрана. — URL:
<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=259573&demo=1> (дата обращения: 23.04.2024).
98. Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации № 312-р от 11 февраля 2021 года. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997. — Загл. с титул. экрана. — URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=377162&demo=1> (дата обращения: 12.05.2024).
99. Об Экологической доктрине Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1225-р от 31 августа 2002 года. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997. — Загл. с титул. экрана. — URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=92097&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).
100. О реализации Федеральным агентством водных ресурсов полномочия по определению границ зон затопления, подтопления : приказ Федерального агентства водных ресурсов № 170 от 16 июня 2014 года. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997. — Загл. с титул. экрана. — URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=853112&demo=1> (дата обращения: 13.05.2024).
101. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84. — Текст : электронный. — URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-genprokuratury-rf-ot-07052008-n-84/> (дата обращения: 05.07.2024)
102. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере : приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 198 от 15 апреля 2021 года. — Текст : электронный // КонсультантПлюс :

справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=436880demo=1> (дата обращения: 27.05.2024).

103. Об охране окружающей среды Республики Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 104-З № 211-111. – Текст : непосредственный // Якутские Ведомости. – 2004. – 17 января (№ 4).

104. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора : приказ Федеральной службой по надзору в сфере природопользования № 191 от 29 июня 2012 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=284279demo=1> (дата обращения: 16.03.2024).

105. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха : приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 300 от 31 октября 2008 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=95919demo=1> (дата обращения: 27.06.2024).

106. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации : Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 298 от 14 августа 2013 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=151006demo=1> (дата обращения: 24.05.2024).

107. Об утверждении Положения о Департаменте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу : приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования № 493 от 29 июня 2011 г. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=669661demo=1> (дата обращения: 26.06.2024).

108. Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Псковской области : приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования № 445 от 27 июня 2011 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=EXP&n=541065&demo=1> (дата обращения: 15.07.2024).

109. Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) на объектах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России № 150 от 4 марта 2022 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=412455demo=1> (дата обращения: 23.06.2024).

110. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды : приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 461 от 28 декабря 2012 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=412469demo=1>_____ (дата обращения: 17.05.2024).

111. Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг : распоряжение МВД России от 17.12.2020 № 1/14287. – Текст : электронный. – URL: // <https://docs.cntd.ru/document/573852256> (дата обращения: 17.02.2024).

112. Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Ростовской области : постановление Правительства Ростовской области № 331 от 26 апреля 2012 года. – Текст : электронный // Гарант : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://base.garant.ru/19517899/> (дата обращения: 21.03.2024).

113. Об утверждении программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного экологического контроля (надзора) на 2022 год : приказ Службы природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области № 459/1 от 29 декабря 2021 года. – Текст : электронный // интернет-портал правовой информации органов государственной власти Астраханской области. – Астрахань, 2021. – Загл. с титул. экрана. – URL: <http://pravo-astrobl.ru/documents/document-0002202308030016> (дата обращения: 13.04.2024).

114. Об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) : доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 12 марта 2015 года. – Текст : электронный // Экология производства. – научно-практический журнал. – URL: <http://www.ecoindustry.ru/gosdoklad/view/689.html?ysclid=m0eym20ksj423897414> (дата обращения: 22.02.2024).

115. Экологический Кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28 : ред. от 22.06.2018 года. – Текст : электронный // ГАРАНТ : справочная правовая система. – Москва, 1990. — Загл. с титул. экрана. – URL: <https://base.garant.ru/17700017/> (дата обращения: 13.04.2024).

116. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ/– Текст : непосредственный. // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2009. — № 1. — Ст. 1.

117. Экологический кодекс Санкт-Петербурга. — URL: <https://publication.pravo.gov.ru> 27 июля 2016. (дата обращения: 15.04.2024). — Текст : электронный.

II. Нормативные правовые акты РСФСР и СССР

1. Вопросы организации Министерства лесного хозяйства СССР: Постановление Совмина СССР № 856 от 4 апреля 1947 года. — Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. — Москва, 1997 — Загл. с титул. экрана. — URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=49961&demo=1> (дата обращения: 23.08.2024).

2. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров. Об охране участков природы и его отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение : постановление ВЦИК и СНК РСФСР 5 октября 1925 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства РСФСР за 1925 г. № 45-94. — Текст : непосредственный.

3. Земельный кодекс РСФСР № 1103-1 от 25 апреля 1991 года. — Текст : электронный // Гарант : справочно-правовая система. — Москва, 1997. — Загл. с титул. экрана. — URL: <https://base.garant.ru/3961064/> (дата обращения: 29.08.2024).

4. По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности Прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан : постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. — Текст : непосредственный // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1985. — № 27. — Ст. 480.

5. Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения: утв. Постановлением СНК СССР № 1460 от 21 июня 1945 года // СП СССР. – 1945. – № 4. – Ст. 58. – Текст : непосредственный.
6. О задачах переустройства сельского хозяйства засушливой области и пути их разрешения : постановление ВЦИК и СНК, от 21 июня 1927 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР за 1927 г. № 55-124. Отдел первый. – Москва, 1927. – 466 с. – Текст : непосредственный.
7. О коренной перестройке дела охраны природы в стране : постановление ЦК КПСС, Совмина СССР № 32 от 7 января 1988 года. – Текст : электронный // Гарант : справочно-правовая система. – Москва, 1990. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://base.garant.ru/2157243> (дата обращения: 29.08.2024).
8. О лесах : Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 27 мая 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР за 1918г. № 42, ст. 522. – Текст : непосредственный.
9. О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов : постановление Верховного Совета СССР № 3351-VIII от 20 сентября 1972 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=750&demo=1> (дата обращения: 23.08.2024).
10. О мерах по улучшению дела введения и освоения севооборотов в колхозах : постановление СНК СССР № 1467 от 21 июня 1945 г. – Текст : непосредственный // Известия. – 1945. – 22 июля.
11. О недрах земли : Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 апреля 1920 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=30412&demo=1> (дата обращения: 10.07.2024).

12. О распространении на Союз ССР Декрета о недрах земли, принятого 22 сессией ВЦИКА 10 созыва : постановление Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=8889&demo=1> (дата обращения: 10.05.2024).
13. О социализации земли : Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 19 февраля 1918 года. – Текст : электронный // ГАРАНТ : справочная правовая система. – Москва, 1990. – Загл. с титул. экрана. – UR: <https://basegarant.ru/70264748/> (дата обращения: 12.06.2024).
14. Об использовании берегов сплавных рек и озер в интересах сплава леса : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=7592&demo=1> (дата обращения: 12.05.2024).
15. Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР: Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=17154&demo=1> (дата обращения: 18.07.2024).
16. Об обязательных постановлениях местных исполкомов об охране лесов и насаждений от хищений и истребления и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1928 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=17154&demo=1> (дата обращения: 15.05.2024).
17. Об ограничении промысла морских котиков и морских бобров: Постановление СНК СССР от 2 февраля 1926 года. – Текст : электронный //

КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=16489&demo=1> (дата обращения: 12.03.2024).

18. Об организации Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 августа 1933 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997.

– Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=20337&demo=1> (дата обращения: 14.02.2024).

19. Об организации лесного хозяйства: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 31 июля 1931 года // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1931 год, стр. 565-568. – Текст : непосредственный.

20. Об организации управления лесами местного значения: Постановление ВЦИК и СНК от 2 марта 1932 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=53264&demo=1> (дата обращения: 15.02.2024).

21. Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL:

<https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=25926&demo=1> (дата обращения: 10.04.2024).

22. Об охоте: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 июля 1920 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=17222&demo=1> (дата обращения: 05.03.2024).

23. Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохраных, берегозащитных и почвозащитных лесов : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=43159&demo=1> (дата обращения: 15.04.2024).
24. Об охране и развитии природных богатств РСФСР: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=23736&demo=1> (дата обращения: 03.05.2024).
25. Об охране лесов от пожаров : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1931 года // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1931 г. № 1-35, 37-40. Отдел первый. – Москва, 1931. – Текст : непосредственный.
26. Об охране памятников природы, садов и парков : Декрет Совнаркома РСФСР от 16 сентября 1921 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=17218&demo=1> (дата обращения: 14.04.2024).
27. Об охране природы в РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1960 года. – Текст : электронный // ГАРАНТ : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://base.garant.ru/70794304/> (дата обращения: 52.06.2024).
28. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485. – Текст : непосредственный.
29. Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест : Постановление СНК РСФСР от 6 июля 1928 года. – Текст :

электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – 1997. – Загл. с титул. экрана. URL: – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=21167&demo=1> (дата обращения: 21.03.2024).

30. Об учете и охране памятников искусства, старины и природы : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1924 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=ESU&n=17069&demo=1> (дата обращения: 14.03.2024).

31. Общие начала землепользования и землеустройства : постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. // СЗ СССР. – 1928. – № 69. – Ст. 642. – Текст : непосредственный.

32. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик : принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г. – Москва : Юридическое Издательство Наркомюста, 1924 г. – Текст : непосредственный.

III. Материалы судебной практики

33. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондрашина Андрея Владимировича на нарушение его конституционных прав рядом положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также решениями судов общей юрисдикции : Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 346-О-О от 29 мая 2007 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=40664&demo=1> (дата обращения: 18.06.2024).

34. По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 250-О от 6 декабря 2001 года. – Текст : электронный

// КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36750/ (дата обращения: 22.05.2024).

35. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 21 от 18 октября 2012 года – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_434694 (дата обращения: 12.01.2024).

36. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды : Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420088 (дата обращения: 15.04.2024).

37. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации № 302-ЭС21-5900 от 24 августа 2021 года по делу № А10-129/2020. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_678365&demo=1 (дата обращения: 13.02.2024).

38. Апелляционное определение Московского областного суда от 18 октября 2021 г. по делу № 33-29118/2021// КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. Экрана. – URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=AOKI&n=9844514&cacheid=9B451140E15AC6B6A9D65050CE9C3AB3&mode=splus&rnd=71TcNg#l8dnQN UWX2gQTeEt> (дата обращения: 09.07.2024). Постановление Арбитражного суда Уральского округа № Ф09-5971/14 от 4 сентября 2014 года по делу № А47-7605/2013. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая

система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155482 (дата обращения: 14.05.2024).

39. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда № 02АП-9933/2020 от 12 июля 2021 года по делу № А29-16954/2018. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114581 (дата обращения: 26.02.2024).

40. Решение Арбитражного суда Липецкой области от 29 ноября 2007 года по делу № А36-3050/2007. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASCN&n=438822&dst=100020> (дата обращения: 07.07.2024).

41. Решение Свердловского районного суда города Белгорода № 12-185/2022 от 10 июня 2022 года. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – Москва, 1997. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=AOKI&n=10423913&cacheid=C881BFED0B40BA54AB2F5FC98262116C&mode=splus&rnd=71TcNg#bD8oQNUIp6v1GBu7> (дата обращения:).

42. Решение Татарстанского УФАС России от 2 сентября 2013 № 06-23/2013. – Текст : электронный // Татарстанское управление Федеральной антимонопольной службы. – Уфа, 2013. – URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 12.01.2024).

43. Тихомирова Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование / Л.А. Тихомирова. – Текст : электронный // Гарант : справочная правовая система. – Москва, 2010. – Загл. с титул. экрана. – URL: <https://base.garant.ru/19517899/> (дата обращения: 11.02.2024).

IV. Монографии, учебники, учебные пособия

44. Абанина Е. И. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации : состояние и перспективы развития : монография / Е. И. Абанина Е. А. Сухова. – Москва : Юстицинформ, 2022. – 221 с. – ISBN 978-5-7205-1811-0. – Текст: непосредственный.
45. Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами : монография / В. Б. Агафонов. – Москва : ПравоТЭК, 2014. – 478 с. – ISBN 978-5-903262-86-1. – Текст: непосредственный.
46. Аграрное и экологическое законодательство в России и СНГ : (Сравн.-правовой анализ) / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ.; [Боголюбов С. А. и др.]. – Москва : Норма, 1999. – 235 с. – ISBN 5-89123-254-5. – Текст : непосредственный.
47. Алексеев С. С. Общая теория права : курс : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Москва : Юридическая литература, 1981. – 359 с. – Текст: непосредственный.
48. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – Москва : Юридическая литература, 1989. – 286 с. – ISBN 5-7260-0086-2. – Текст: непосредственный.
49. Анисимов А. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, А. Е. Черноморец. – Волгоград : Панорама, 2005. – 500 с.— ISBN 5-9666-0009-0. – Текст: непосредственный.
50. Анисимов П. В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации : монография / П. В. Анисимов, Л. В. Медведицкова ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Волгоградская акад. – Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2007. – 149 с. – ISBN 978-5-7899-0471-8. – Текст: непосредственный.
51. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Экологическая безопасность, устойчивое развитие и природоохранные проблемы : монография / В. И. Данилов-Данильян, В. И.

- Осипов, Н. А. Махутов и др. – Москва : Знание, 1999. – 703 с. – ISBN 5-87633-048-5. – Текст: непосредственный.
52. Бринчук М. М. Экологическое право / М. М. Бринчук. – 4-е изд. – Москва : Эксмо, 2010. – 668 с. – ISBN 978-5-699-35837-3. – Текст: непосредственный.
53. Буркова Л. Н. Экологические права человека в Российской Федерации : (конституц.-правовые вопр.) / Л. Н. Буркова, Н. М. Чупернова. – Москва : Юристъ, 2006. – 181 с. – ISBN 5-7975-0846-X. – Текст: непосредственный.
54. Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов : учебное пособие / А. К. Голиченков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Городец, 2012. – 489 с. – ISBN 978-5-9584-0288-5. – Текст: непосредственный.
55. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : В 4 ч. Ч. 2. И-О / В. И. Даль. – Москва : Изд. общ-ва любителей Российской словесности, 1865 – С. 629-1351. – Текст : непосредственный.
56. Евтихийев А. И. Административное право СССР : учебник / А. И. Евтихийев, В. А. Власов. – Москва : Юридическое изд-во Министерства юстиции СССР, 1946. – 431 с. – Текст: непосредственный.
57. Единство юридических понятий и определений современного мира. Анализ понятийного аппарата модельных актов для государств – участников Содружества Независимых Государств // [Л. Ф. Апт и др.] ; Межпарламентская Ассамблея государств –участников Содружества Независимых Государств, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – Москва ; Санкт-Петербург : Изд-во Совета Федерации, 2006. – 279 с. – Текст: непосредственный.
58. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – Москва ; Ленинград : Гос. изд-во, 1929. – 366 с. – Текст: непосредственный.
59. Ерофеев Б. В. Экологическое право России : учебник / Б. В. Ерофеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект : Юристъ, 1996. – 616 с. – ISBN 5-7357-0190-8. – Текст: непосредственный.
60. Жаворонкова Н. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография / Н. Г.

Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский. – Москва : Проспект, 2017. – 155 с. – ISBN 978-5-392-23821-7. – Текст: непосредственный.

61. Законодательная техника : науч.-практ. пособие / [Л. Ф. Апт и др.] Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации ; под ред. Ю. А. Тихомирова;. — Москва : Городец, 2000. — 271 с. — ISBN 5-9258-0004-4. — Текст: непосредственный.

62. Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития / И. А. Игнатьева. – Москва : Издательство Московского университета, 2001. – 252 с. – ISBN 5-211-04462-2. – Текст: непосредственный.

63. История отечественного государства и права в 2 ч. Часть 1 : учебник для академического бакалавриата / О. И. Чистяков [и др.] ; под редакцией О. И. Чистякова. – 6-е изд., испр. – Москва : Издательство Юрайт, 2017. – 434 с. – ISBN 978-5-9916-4858-5. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru-bcode/411110> (дата обращения: 26.08.2024).

64. Кичигин Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора) : монография / Н. В. Кичигин ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – Москва : Триумф, 2012. – 327 с. – ISBN 978-5-89392-530-2. – Текст: непосредственный.

65. Клаузевиц К. О войне : [перевод с немецкого] / К. Клаузевиц. – Москва : Яуза-пресс, 2023. – 160 с. – ISBN 978-5-9955-1129-8. – Текст: непосредственный.

66. Колбасов О. С. Правовые исследование по охране окружающей среды в СССР / О. С. Колбасов. – Москва : ВИНТИ, 1978. – 207 с. – (Итоги науки и техники / ВИНТИ. Серия Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Т. 5). – Текст: непосредственный.

67. Крассов О. И. Экологическое право : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям и направлению юридического профиля / О. И. Крассов. – 2-е изд., пересмотренное. – Москва : Норма, 2008. – 671 с. – ISBN 978-5-468-00256-8. – Текст : непосредственный.

68. Левин В. И. Философия, логика и методология науки: Толковый словарь понятий : словарь / В. И. Левин. – Пенза : ПензГТУ, 2011. – 67 с. – Текст :

электронный // Лань : электронно-библиотечная система. – URL: <https://e.lanbook.com/book/62711> (дата обращения: 30.08.2024). – Режим доступа: для авториз. пользователей.

69. Лиддел Г. Стратегия не прямых действий [Текст] / Г. Лиддер, Г. Базил; [пер. с англ. Б. Червякова, И. Козлова, С. Любимова]. – Москва : Астрель ; Владимир : ВКТ, 2012. – 508 с. – ISBN 978-5-271-39810-0. – Текст : непосредственный.

70. Малейн Н. С. Охрана прав личности советским законодательством / Н. С. Малейн ; Отв. ред. А. И. Масляев. – Москва : Наука, 1985. – 165 с. – Текст : непосредственный.

71. Молчанов Б. А. Правовая охрана лесов России XX и начала XXI вв. : учеб. пособие / Б. А. Молчанов, В. С. Герасимов, С. Н. Мамедов. – Владимир : ВГУ, 2005. – 144 с. – ISBN 5-89368-608-X. – Текст : непосредственный.

72. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / [Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. И. Хлуденева и др.]. – Москва : КОНТРАКТ, 2018. – 528 с. – ISBN 978-5-9500468-5-8. – Текст : непосредственный.

73. Об охране окружающей среды : Сб. документов партии и правительства 1917-1985 гг. / [Сост. и авт. предисл. А. М. Галеева, М. Л. Курок]. – 3-е изд., доп. – Москва : Политиздат, 1986. – 414с. – Текст : непосредственный.

74. Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 57 000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 11-е изд., стер. – Москва : Русский язык, 1975. – 847 с. – Текст : непосредственный.

75. Охрана окружающей среды: управление, право : Сб. науч. тр. / АН УССР, Ин-т государства и права; [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (пред.) и др.]. – Киев : Наук. думка, 1982. – 207 с. – Текст : непосредственный.

76. Памятники права Киевского государства X-XII вв.: Памятники права Киевского государства X-XII вв. / сост. доц. А. А. Зимин. – 1952. – XVI, 288 с. – Текст : непосредственный.

77. Памятники русского права. Вып.1 / под ред. [и с предисл.] заслуж. деятеля науки проф. С. В. Юшкова. – Москва : Госюриздат, 1952 – 304с. – Текст: непосредственный.
78. Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – Москва : Юридическая литература, 1981. – 224 с. – Текст: непосредственный.
79. Попов Л. Л. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : монография / Л. Л. Попов, Ф. Б. Рысаев. – Оренбург : Издательский центр ОГАУ, 2007. – 182 с. – ISBN 5-88838-329-5. – Текст: непосредственный.
80. Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы / [Т. Лялев, С. Кушлев, М. Шювегешь и др.]. – Москва : Высшая школа, 1990. – 367 с. – ISBN 5-06-001001-5. – Текст : непосредственный.
81. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / [Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Л. Н. Васильева и др.] ; под ред. В. Г. Вишнякова. – Москва : Юридическая литература, 2005. – 400 с. – Текст: непосредственный.
82. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России : современные проблемы развития : монография / [Г. В. Выпханова и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. – Москва : Норма : Инфра-М, 2014. – 157 с. – ISBN 978-5-91768-457-4. – Текст: непосредственный.
83. Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – Москва : Мысль, 1990. – 637 с. – ISBN 5-244-00450-6. – Текст: непосредственный.
84. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – Москва : Норма, 2015. – 575 с. – ISBN 978-5-91768-599-1. – Текст: непосредственный.
85. Серов Г. П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации : Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит : учебное пособие / Г. П. Серов. – Москва : Анкил, 1998. – 206 с. – ISBN 5-86476-126-5. – Текст: непосредственный.
86. Сиваков Д. О. Правовое регулирование водопользования : научно-практическое пособие / Д. О. Сиваков ; Инс-т законодательства и сравнит.

правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – Москва : Юриспруденция, 2010. – 125 с. – ISBN 978-5-9516-0508-5. – Текст: непосредственный.

87. Татищев В. Н. История Российская с самых древнейших времен : монография : в 7 томах / В. Н. Татищев. — Москва : Академический Проект, 2016 – Том 7 – 2018. – 579 с. – ISBN 978-5-8291-2132-7. – Текст : электронный // Лань : электронно-библиотечная система. – URL: <https://e.lanbook.com/book/132533> (дата обращения: 30.08.2024). – Режим доступа: для авториз. пользователей.

88. Тихомирова Л. А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды : проблемы реализации : монография / Л. А. Тихомирова. – Москва : Академия труда и социальных отношений, 2008. – 225 с. – ISBN 978-5-93441-163-4. – Текст: непосредственный.

89. Толковый словарь русского языка : в 4 т. Т. 2. – Москва: 1938. – 633 с. – Текст : непосредственный

90. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография / Н.И. Хлуденева. – Москва : Инфра-М, 2014. – 170 с. – ISBN 978-5-16-009450-2. – Текст: непосредственный.

91. Экологическая безопасность России / А. С. Овчинников и др. ; под ред. Г. К. Лобачевой. — Волгоград : Волгоградский ГАУ, 2014. — 428 с. — ISBN 978-5-85536-877-2. — Текст: непосредственный.

92. Экологическое право : учебник для вузов / С. А. Боголюбов [и др.] ; под редакцией С. А. Боголюбова. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2024. – 318 с. – ISBN 978-5-534-17734-3. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/535413> (дата обращения: 03.06.2024).

93. Экология. Юридический энциклопедический словарь / [С. А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, В. Г. Емельянова и др.] ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – Москва : Норма, 2000. – 442 с. – ISBN 5-89123-410-6. – Текст: непосредственный.

94. Ястребов Л. А. Правовое регулирование охраны окружающей среды : учебно-методическое пособие / Л.А. Ястребов ; под ред. А. Т. Никитина, С. А.

Степанова. – Москва : МНЭПУ, 2003. – 126 с. – ISBN 5-7383-0249-4.– Текст: непосредственный.

V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати и материалах конференций

95. Агафонов Н. А. Проблемные вопросы государственного управления в эколого-правовой сфере / Н. А. Агафонов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 32–36.
96. Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав граждан / И. А. Адмиралова. – Текст : непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 550–558.
97. Адиханов Ф. Х. Экологический процесс: место в системе экологического права, форма систематизации. – Текст : непосредственный / Ф. Х. Адиханов // Экологическое право. – 2010. – № 1. – С. 8–15.
98. Акопджанова М. О. Современное лесное законодательство: история формирования, тенденции развития и правовое обеспечение исполнения / М. О. Акопджанова. – Текст : непосредственный // Юрист. – 2019. – № 9. – С. 60–63.
99. Андрюхина Э. П. Административно-процедурная деятельность в области недропользования / Э. П. Андрюхина. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 2–6.
100. Бажайкин А. Л. Влияние конституционных основ на систематизацию норм-принципов экологического законодательства / А. Л. Бажайкин. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2013. – № 6. – С. 3–8.
101. Бижанова К. А. Исторические аспекты формирования прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды. – Текст : непосредственный / К. А. Бижанова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 7. – С. 232–242.
102. Боголюбов С. А. Административное воздействие на экономику и экологию / С. А. Боголюбов. – Текст : непосредственный // Законодательство и экономика. – 2015. – № 3. – С. 17–21.

103. Боголюбов С. А. Развитие законодательства об экологической безопасности / С. А. Боголюбов. – Текст : непосредственный // Экологическая безопасность России. Проблемы правоприменительной практики / Генеральная прокуратура Российской Федерации, НИИ проблем укрепления законности и правопорядка ; под ред. В. Н. Лопатина. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. – ISBN 5 – 942012 – 19 – 9.
104. Болтанова Е. С. Правовой режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной ситуации / Е.С. Болтанова. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2017. – № 1. – С. 33–39.
105. Бринчук М. М. Многофункциональная роль природы и право собственности на природные ресурсы / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2021. – № 2. – С. 3–10.
106. Бринчук М. М. О достоинствах нового Федерального закона «Об охране окружающей среды» / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2002. – № 3. – С. 20–22.
107. Бринчук М. М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Государство и право. – 1994. – № 8. – С. 125–126.
108. Бринчук М. М. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 1998. – № 9. – С. 32.
109. Бринчук М. М. Практика экологизации законодательства / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2008. – № 6. – С. 10–19.
110. Бринчук М. М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. – 2001. – № 3 – С. 106–119.
111. Бринчук М. М. Так существует ли эколого-правовая ответственность? / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2009. – № 2–3. – С. 16–23.

112. Бринчук М. М. Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О.С. Колбасова о концепции экологического права / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2007. – № 6. – С. 16–21.
113. Бринчук М. М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 5–16.
114. Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве. / М. М. Бринчук. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2008. – № 1. – С. 6–14.
115. Брославский Л. И. Благоприятная окружающая среда как правовая категория / Л. И. Брославский. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2021. – № 2. – С. 11–17.
116. Бывальцева С. Г. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды / С. Г. Бывальцева, Л. А. Белых. – Текст : непосредственный // Бизнес, менеджмент и право. – 2013. – № 1. – С. 133–136.
117. Вагина О.В. Экологическая безопасность как составная часть национальной безопасности Российской Федерации / О.В. Вагина, Е.Ю. Гаевская, Л.Я. Савина. – Текст : непосредственный // Бизнес, менеджмент и право. – 2018. – № 2. – С. 27–29.
118. Веденин Н. Н. Экологическая безопасность как институт экологического права / Н. Н. Веденин. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 53–54.
119. Ведяшкин С. В. Административные процедуры охранительной направленности / С. В. Ведяшкин. – Текст : непосредственный // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 422. – С. 206–210.
120. Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти / С. В. Ведяшкин. – Текст : непосредственный // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Выпуск «Административное право и процесс». – 2019. – № 6 (58). – С. 87–95.

121. Велиева Д. С. Понятие конституционных экологических прав и их значение в системе действующего правового регулирования / Д. С. Велиева. – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 45–80.
122. Вершило Н. Д. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2009. – № 1. – С. 18–24.
123. Волков А. М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства / А. М. Волков. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 50–57.
124. Волков Г. А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений / Г. А. Волков. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2018. – № 6. – С. 3–7.
125. Вылегжанина Е. Е. Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду / Е. Е. Вылегжанина. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2005. – № 3. – С. 35–41.
126. Гамидуллаева Л. С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне / Л. С. Гамидуллаева. – Текст : непосредственный // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4 (42). – С. 163–175.
127. Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства и Конституция России / Р. Х. Гиззатуллин. – Текст : непосредственный // Правовое государство: теория и практика. – 2012. – № 3 (29). – С. 54–59.
128. Гогаева М. Т. Совершенствование правовых основ экологического аудита как необходимого элемента механизма принятия экологически значимых решений / М. Т. Гогаева. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2010. – № 5. – С. 18–25.

129. Голиченков А. К. На пути к формированию правовых основ экологической безопасности человечества / А. К. Голиченков, С. В. Чиркин. – Текст : непосредственный // История взаимодействия общества и природы: факты и концепции. – Москва : АН СССР, 1990. – С. 23-26.
130. Голиченков А. К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение / А. К. Голиченков. – Текст : непосредственный // Экологическое право России : сборник материалов научно-практических конференций. 1995–1998 гг. – Москва : Зерцало, 1999. – С. 37–43.
131. Голиченков А. К. Профессор В. В. Петров: время изучать научное наследие / А. К. Голиченков. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2009. – № 2–3. – С. 2–3.
132. Гусев Р. К. Правовые проблемы охраны окружающей природной среды и экологической безопасности при недропользовании / Р. К. Гусев, М. В. Дудиков. – Текст : непосредственный // Маркшейдерия и недропользование. – 2001. – № 1. – С. 12-16.
133. Евланов В. В. Формирование территориально-республиканской системы управления охраной природы (50 – 80-е гг. XX века) / В. В. Евланов – Текст : непосредственный // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 4 (30). – В 3 ч. – Ч. I. – С. 70–78.
134. Жаворонкова Н. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский. – Текст : непосредственный // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — Выпуск «Экологическая безопасность Российской Федерации». – 2022. – № 5 (93). – С. 26–45.
135. Жмотов А. И. Конституция СССР и совершенствование государственного управления охраной природы / А. И. Жмотов. – Текст : непосредственный // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 53–59.

136. Заславская Н. М. Некоторые аспекты разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, или к вопросу о локальном экологическом мониторинге / Н. М. Заславская. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2014. – № 1. – С. 11–16.
137. Заславская Н. М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля / Н. М. Заславская – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2010. – № 3. – С. 17–23.
138. Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве / О. А. Зиновьева. – Текст : непосредственный // Lex russica. — 2013. — № 6. — С. 616–620. — Текст: непосредственный.
139. Ибрагимов К. Х. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы применительно к условиям России/ К. Х. Ибрагимов. - Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 698–700.
140. Иванова Д. В. История оценки земли в России: правовые вопросы / Д. В. Иванова. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2019. — № 5. – С. 3–7.
141. Игнатьева И. А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства / И. А. Игнатьева. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2007. – № 1. – С. 4–11.
142. Кадомцева А. Е. Экологическая безопасность как межгосударственная проблема современного развития цивилизации / А. Е. Кадомцева. – Текст : непосредственный // Вестник Саратовской гос. академии права. – 1999. – № 1. – С. 427–429.
143. Кичигин Н. В. 30 лет Закону РСФСР «Об охране окружающей природной среды» / Н. В. Кичигин, В. Ф. Меньщиков. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2022. – № 5. – С. 3–9.
144. Колбасов О. С. Концепция экологического права / О. С. Колбасов. – Текст : непосредственный // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 1 (17). – С. 174–181.

145. Колбасов О. С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О. С. Колбасов. – Текст: непосредственный // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 227–234.
146. Колбасов О. С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет / О. С. Колбасов. – Текст : непосредственный // Правоведение. – 1958. – № 1. – С. 37–46.
147. Копылов М. Н. Экологическая безопасность: понятийно-терминологический аспект / М. Н. Копылов. – Текст : непосредственный // Закон и право. – 2000. – № 3. – С. 52–55.
148. Краснова И. О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства / И. О. Краснова. – Текст : непосредственный // Lex russica. – 2016. – № 6. – С. 146–157.
149. Краснова И. О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики / И. О. Краснова. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17, № 1. – С. 164–177.
150. Круглов В. В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти / В. В. Круглов, Д. В. Осинцев. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2008. – № 6. – С. 5–10.
151. Куракин А. В. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами / А. В. Куракин, Д. В. Карпухин, Н. Ф. Попова. – Текст : непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 11. – С. 19–35.
152. Лупанова Е. М. «Излишнего рубить не давать...». Российская вальдмейстерская служба XVIII века / Е. М. Лупанова. – Текст : непосредственный // Военно-исторический журнал. – 2019. – № 12. – С. 47–52.
153. Макарова З. В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы / З. В. Макарова // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 217–231.
154. Макеева Е. Д. Становление системы государственного управления охраной природы в России в 1917-1929-х гг. / Е. Д. Макеева. – Текст : непосредственный // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2016. – № 1. С. 34–39.

155. Маммадов У. Ю. Защита природной среды во время вооруженных конфликтов в контексте международного права окружающей среды / У. Ю. Маммадов. – Текст : непосредственный // Российский юридический журнал. — 2015. — № 6. — С. 54–67. — Текст: непосредственный.
156. Манилов В. Л. Угрозы национальной безопасности России / В. Л. Манилов. – Текст : непосредственный // Военная мысль. – 1996. – № 1. – С. 41–45.
157. Минина Е. Л. Нормативное закрепление принципов природоресурсного законодательства / Е. Л. Минина. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2021. – № 6. – С. 162–177.
158. Минина М. Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире / М. Л. Минина. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2016. – Т. 4, № 5. – С. 108–117.
159. Михайленко А. Н. Понятия угрозы и вызовы национальной безопасности / А. Н. Михайленко, С. В. Груздов. – Текст : непосредственный // Научно-аналитический журнал «Обозреватель». Observer. – 2011. – № 2 (253). – С. 57–63.
160. Мурашин Г. А. Роль правоохранительных органов в области окружающей среды / Г. А. Мурашин. – Текст : непосредственный // Охрана окружающей среды: управление, право : Сборник научных трудов. – Киев : Наук. думка, 1982. – С. 78.
161. Навасардова Э. С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования / Э. С. Навасардова. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2007. – № 5. – С. 38–40.
162. Петров В. В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») / В. В. Петров. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2009. – № 2–3. – С. 9–16.
163. Петрова Т. В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды / Т. В. Петрова. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 77–81.

164. Попов В. А. Различные подходы к пониманию экологической безопасности в экологическом праве Российской Федерации / В. А. Попов. – Текст : непосредственный // Лесной вестник. – 2001. – № 3. – С. 72–74.
165. Приходько Т. В. Право на благоприятную окружающую среду в контексте обеспечения экологической безопасности: проблемы федерального и регионального правового регулирования на примере Иркутской области / Т. В. Приходько, А. К. Рожкова. – Текст : непосредственный // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 2. – С. 8–12.
166. Прокопович Г. А. Правозащитная деятельность как относительно самостоятельная разновидность юридической деятельности / Г. А. Прокопович. – Текст : непосредственный // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 1 (133). – С. 31–34.
167. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития / С. Н. Русин. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2012. – № 6. – С. 10–18.
168. Русскова М. А. Меры административной ответственности за правонарушения в сфере рыболовства / М. А. Русскова, В. Е. Степенко. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2022. – № 1. – С. 112–115.
169. Селезнев М. А. Презумпция экологической опасности / М. А. Селезнев. – Текст : непосредственный // Экологическое право. – 2000. – № 2. – С. 35–36.
170. Симаева Е. П. Правовое обеспечение рынка «зеленых» облигаций / Е. П. Симаева // Безопасность бизнеса. – 2020. – № 1. – С. 43–46.
171. Скрипко Е. А. Организация охраны природы в Советской России (1919–1924 гг.) / Е. А. Скрипко. – Текст : непосредственный // Вестник РГГУ. – Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. – 2017. – № 8 (29). – С. 73–81.
172. Смирнов А. П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» / А. П. Смирнов // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 331. – С. 123–125.

173. Соколов А. Ю. Проблемные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере охраны правил рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания / А. Ю. Соколов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 12-14.
174. Солдатенков О. О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики / О. О. Солдатенков. – Текст : непосредственный // Юридический мир. – 2014. – № 8. – С. 43–47.
175. Солдатенков О. О. Делегирование полномочий в механизме реализации права публичной собственности на природные ресурсы / О. О. Солдатенков. – Текст : непосредственный // Юрист. – 2009. – № 1. – С. 67–72.
176. Стоякин Г. Н. Понятие «защита гражданских прав» / Г. Н. Стоякин. – Текст : непосредственный // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. – Свердловск, 1973. – Вып. 27. – С. 30–35.
177. Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении / С. А. Старостин. – Текст : непосредственный // Вестник Томского университета. – Право. – 2019. – № 32. – С. 76–96.
178. Тимошенко А. С. Глобальная экологическая безопасность: международно-правовой аспект / А.С. Тимошенко. – Текст : непосредственный // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 84–92.
179. Шерстобоев О. Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения / О. Н. Шерстобоев. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2010. – № 2. – С. 27–30.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

180. Артамонова М. А. Соотношение экологических преступлений и административных правонарушений в области охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Артамонова Мария Александровна ; [Место защиты: Кубан. гос. аграр. ун-т]. – Краснодар, 2013. – Текст : непосредственный.

181. Васильев Е. В. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России : проблемы совершенствования на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Васильев Евгений Валерьевич ; [Место защиты: Российский университет дружбы народов]. – Москва, 2018. – 24 с. – Текст : непосредственный.
182. Вербицкий В. В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Вербицкий Владимир Владимирович. – Москва, 1999. – 164 с. – Текст : непосредственный.
183. Власов В. А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Власов Валерий Александрович ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2007. – 223 с. – Текст : непосредственный.
184. Волков А. М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Волков Александр Михайлович ; [место защиты: Российский университет дружбы народов]. – Москва, 2009. – 22 с. – Текст : непосредственный.
185. Герасимова И. А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук / Герасимова Ирина Аркадьевна. – Оренбург, 1998. – 173 с. – Текст : непосредственный.
186. Гулак Н. А. Правовая охрана окружающей природной среды от загрязнения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гулак Наталья Валентиновна. — Оренбург, 1998. – 140 с. – Текст : непосредственный.
187. Дзеитов С. А. Государство и экологическая безопасность : Теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дзеитов Султангирей Асхабович. – Санкт-Петербург, 1994. – 195 с. – Текст : непосредственный.
188. Дизер О. А. Административно-правовая защита общественной нравственности : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Дизер Олег Александрович. – Омск, 2019. – 475 с. – Текст : непосредственный.

189. Дикусар В. М. Международно-правовые проблемы охраны окружающей среды : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Дикусар Василий Михайлович. – Москва, 2007. – 327 с. – Текст : непосредственный.
190. Ежов Ю. А. Административно-правовая деятельность экологической милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ежов, Юрий Алексеевич. – Москва, 2002. 154 с. – Текст : непосредственный.
191. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Жаворонкова Наталья Григорьевна. – Москва, 2007. – 441 с. – Текст : непосредственный.
192. Жариков Ю. Г. Правовая охрана почв в СССР : дис. ... канд. юрид. наук / Жариков Юрий Георгиевич. – Москва, 1963. – Текст: непосредственный.
193. Железинский А. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Железинский Александр Александрович ; [Место защиты: Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского]. – Саратов, 2011. – Текст : непосредственный.
194. Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Карпова Наталья Анатольевна ; [место защиты: Московский университет МВД России]. – Москва, 2007. – 159 с. – Текст : непосредственный.
195. Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Кинев Александр Юрьевич ; [место защиты: Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина]. – Москва, 2014. – 329 с. – Текст : непосредственный.
196. Лапина М. А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Московская академия МВД России. – Москва, 2002. – 60 с. – Текст : непосредственный.

197. Лютягина Е. А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование» : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лютягина Елена Александровна ; [место защиты: Российский университет дружбы народов]. – Москва, 2011. – 206 с. – Текст : непосредственный.
198. Минеева В. И. Правовая политика российского государства в области экологии: проблемы реализации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Минеева Валентина Ивановна. – Ставрополь, 2004. – 201 с. – Текст : непосредственный.
199. Мышко Ф. Г. Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Московский университет МВД России. – Москва, 2004. – 361 с. – Текст : непосредственный.
200. Мясников А. П. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по охране окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук / Мясников Анатолий Павлович. – Ростов-на-Дону, 1998. – 164 с. – Текст : непосредственный.
201. Петров В. Н. Государственное регулирование охраны и защиты лесов как элемента окружающей природной среды : дис. ... д-ра юрид. наук / Петров Владимир Николаевич. – Санкт-Петербург, 1998. – 424 с. – Текст : непосредственный.
202. Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пономарев Михаил Вячеславович. — Москва, 2019. — 215 с. — Текст : непосредственный.
203. Рысаев Ф. Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Рысаев Фархитдин Бадритдинович ; Московская государственная юридическая академия – Москва, 2003. – 202 с. – Текст : непосредственный.
204. Серов Г. П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении военно-оборонной деятельности Российской Федерации : дис. ...

д-ра юрид. наук : 20.02.03 / Серов Геннадий Петрович ; Военный университет Минобороны. – Москва, 1999. – 429 с. – Текст : непосредственный.

205. Скоморохина Е. В. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Скоморохина Елена Владимировна ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж. 2002. – 183 с. – Текст : непосредственный.

VII. Интернет-ресурсы

206. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации : официальный сайт / Правительство России. – Москва. – URL: <http://government.ru/department> (дата обращения: 15.08.2024). – Текст : электронный.

207. Федеральное агентство водных ресурсов : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://voda.mnr.gov.ru> (дата обращения: 12.08.2024). – Текст : электронный.

208. Федеральное агентство лесного хозяйства : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2024). – Текст : электронный.

209. Федеральное агентство по недропользованию : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.rosnedra.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2024). – Текст : электронный.

210. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://www.meteorf.ru> (дата обращения: 12.08.2024). – Текст : электронный.

211. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования : официальный сайт. – Москва. – URL: <http://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 15.08.2024). – Текст : электронный.

212. Генеральная прокуратура Российской Федерации: статистические данные. – Москва. – URL : <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics> (дата обращения: 06.08.2024). – Текст : электронный.

213. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2023 году : Государственный доклад. – Текст : электронный // Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – URL : <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/880/Госдоклад-2020.pdf>.ноен (дата обращения: 07.07.2024). – Текст : электронный.
214. Декларация Конференции Организации Объединенных наций по проблемам окружающей человека среды. – Текст : электронный // ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv (дата обращения: 11.01.2024).
215. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. – Текст : электронный // ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_environment (дата обращения: 11.01.2024).
216. Коптюг В. А. Обзор материалов Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 года) / В. А. Коптюг. – Текст : электронный // Новосибирск: СО РАН. – URL: <http://www.prometeus.nsc.ru/koptyug/ideas/unrio92/024-025.ssi> (дата обращения: 11.01.2024).
217. Венская конвенция об охране озонового слоя. - Текст : электронный // ООН. - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ozone.shtml (дата обращения: 11.01.2024).
218. Национальный экологический рейтинг – Текст : электронный // URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskii-reytingsubektov-rf?tid=361> (дата обращения: 15.07.2024).
219. О целевом использовании платы за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации – Текст : электронный // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/75011/> (дата обращения: 27.05.2024).

220. Проверки на 2023 год – Текст : электронный // URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-open-data/check/2023/2?isFederalLaw248=false> (дата обращения: 07.06.2024).
221. Закон Московской области от 12 декабря 2008 г. № 33/2008-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области» – Текст : электронный // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=112018394&backlink=1&&nd=112013970> (дата обращения: 09.08.2024).
222. Государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019 - 2025 годы – Текст : электронный // URL: <https://docs.cntd.ru/document/550247313> (дата обращения: 09.06.2024).
223. Какие законы приняты для защиты экологии – Текст : электронный // URL : <http://duma.gov.ru/news/51885/> (дата обращения: 05.05.2024).
224. Загрязнение воздуха – одна из главных угроз для человека и планеты – Текст : электронный // URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/09/1409462> (дата обращения: 11.07.2024).
225. Забытые парниковые газы ставят под угрозу судьбу парижского соглашения - Текст : электронный // URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/-забытые--парниковые-газы-ставят-под-угрозу-судьбу-парижского-соглашения/46257946> (дата обращения: 11.07.2024).
226. Мониторинг – Текст : электронный // URL: [http:// dic.academic.ru/](http://dic.academic.ru/) (дата обращения: 12.08.2024).
227. Экологические проблемы - Текст : электронный // URL: <https://natural-sciences.ru/ru/article/view?id=27316#:~:text=Экологические%20последствия%20от%20лесных%20пожаров,и%20продуктов%20неполного%20сгорн и я %20древесины> (дата обращения: 01.08.2024).
228. Об указании результатов лабораторных исследований в эВСД – Текст : электронный // URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/print/news/13386.html> (дата обращения: 06.05.2024).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

**Результаты анкетирования сотрудников Минприроды России, МВД России и
природоохранных прокуратур Российской Федерации¹**

№	Вопрос	Варианты и результаты (в %) ответов
1.	Какую службу Вы представляете?	а) Минприроды России (115 чел.) б) МВД России (150 чел.) в) природоохранную прокуратуру (73 чел.)
2.	Насколько полно урегулированы отношения в области охраны окружающей среды?	а) в полной степени (75, 35, 25) б) достаточно (17, 28, 47) в) требуют совершенствования (8, 37, 28)
3.	Какой из двух терминов Вы считаете наиболее удачным?	а) охрана окружающей среды (12, 48, 10) б) защита окружающей среды (20, 52, 82) в) они синонимичны (62, 0, 0) г) затрудняюсь ответить (6, 0, 8)
4.	Какие методы административно–правового регулирования следует применять в области охраны окружающей среды?	а) дозволения (46, 15, 28) б) предписания (35, 28, 32) в) запреты (19, 57, 40)
5.	Необходимо ли заменить термин «окружающая среда» на термин «окружающая природная среда»?	а) необходима замена (72, 88, 91) б) нет, такой необходимости нет (23, 5, 6) в) затрудняюсь ответить (5, 7, 3)
1.	Какой из терминов Вы считаете наиболее удачным и приемлемым – «доктрина экологической безопасности» или «стратегия экологической безопасности»?	а) доктрина экологической безопасности (5, 7, 12) б) стратегия экологической безопасности (8, 10, 11) в) не вижу разницы (87, 83, 77)
8.	Какой критерий разделения	а) объект надзора (80, 85, 88) б) полномочия надзорных органов (80, 77,

¹ Результаты опросов расположены в следующей последовательности — Минприроды России, МВД России, природоохранная прокуратура.

	экологического надзора, на Ваш взгляд, наиболее приемлем?	92) в) полномочия должны быть максимально переданы субъектам РФ (95, 74, 66) г) затрудняюсь ответить (0, 27, 32)
9.	Считаете ли Вы необходимым дополнить ст. 2 Федерального закона «О полиции» таким направлением деятельности полиции, как «деятельность в области охраны окружающей среды»?	а) да (5, 93, 10) б) нет (12, 7, 14) в) затрудняюсь ответить (83, 0, 76)
10.	Считаете ли Вы, что обеспечение экологической безопасности являются частью охраны окружающей среды?	а) да (75, 82, 92) б) нет (10, 12, 8) в) затрудняюсь ответить (15, 6, 0)
11.	Считаете ли Вы необходимым ввести в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» понятие «угроза окружающей среде»?	а) да (82, 87, 93) б) нет (6, 8, 3) в) затрудняюсь ответить (12, 5, 4)

Методические рекомендации по расчету выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от несанкционированных свалок

Введение

1. Понятийный аппарат
2. Общие положения
3. Расчет выбросов и сумм ущерба

Введение

Настоящие Методические рекомендации разработаны для получения достоверных данных о влиянии выбросов загрязняющих веществ при несанкционированных свалок твердых бытовых и промышленных отходов на качество атмосферного воздуха.

Кроме того, данные Рекомендации содержат порядок расчета вреда от выбросов в атмосферный воздух от несанкционированного размещения отходов, а также от размещения отходов на промышленных и иных землях.

Рекомендовано использовать при разработке проектов нормативов предельно допустимых и временно согласованных выбросов для полигонов твердых бытовых и промышленных отходов и прогнозов ожидаемого загрязнения атмосферы в районах их расположения. Настоящие Рекомендации распространяются на основные виды газообразных загрязняющих веществ, образующихся в результате биотермического анаэробного процесса распада органических составляющих твердых бытовых и промышленных отходов и выделяющихся с поверхностей полигонов отходов в атмосферу.

Рекомендации содержат примерный морфологический состав и основные характеристики отходов, вывозимых на полигоны Российской Федерации,

поэтапную временную характеристику процессов, происходящих в толще отходов, складированных на полигонах, способы определения количественного и качественного состава выделяемого полигонами биогаза, методы расчета удельных и валовых выбросов образующегося биогаза в целом и по компонентам

1. Понятийный аппарат

– Отходы производства и потребления – вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению. К отходам не относится донный грунт, используемый в порядке, определенном законодательством Российской Федерации;

– обращение с отходами – деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов;

– размещение отходов – хранение и захоронение отходов;

– хранение отходов – складирование отходов на специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения;

– захоронение отходов – изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду;

– утилизация отходов – использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация), а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных

энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки;

– обезвреживание отходов – уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание, за исключением сжигания, связанного с использованием твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов), и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду;

– объекты размещения отходов – специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хворостохранилище, отвал горных пород и другое) и включающие в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов;

– трансграничное перемещение отходов – перемещение отходов с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства, или в район, не находящийся под юрисдикцией какого-либо государства, при условии, что такое перемещение отходов затрагивает интересы не менее чем двух государств;

– лимит на размещение отходов – предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории;

– норматив образования отходов – установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции;

– паспорт отходов – документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе;

– вид отходов – совокупность отходов, которые имеют общие признаки в соответствии с системой классификации отходов;

– лом и отходы цветных и (или) черных металлов – пришедшие в негодность или утратившие свои потребительские свойства изделия из цветных и (или) черных металлов и их сплавов, отходы, образовавшиеся в процессе производства изделий из цветных и (или) черных металлов и их сплавов, а также неисправимый брак, возникший в процессе производства указанных изделий;

– транспортирование отходов – перевозка отходов автомобильным, железнодорожным, воздушным, внутренним водным и морским транспортом в пределах территории Российской Федерации, в том числе по автомобильным дорогам и железнодорожным путям, осуществляемая вне границ земельного участка, находящегося в собственности индивидуального предпринимателя или юридического лица либо предоставленного им на иных правах;

– накопление отходов – складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения;

– обработка отходов – предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку;

– твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами;

– норматив накопления твердых коммунальных отходов – среднее количество твердых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени;

– объекты захоронения отходов – предоставленные в пользование в установленном порядке участки недр, подземные сооружения для захоронения отходов I – V классов опасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах;

– объекты хранения отходов – специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначены для долгосрочного складирования отходов в целях их последующих утилизации, обезвреживания, захоронения;

– объекты обезвреживания отходов – специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначены для обезвреживания отходов;

– оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

– региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее также – региональный оператор) – оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора;

– группы однородных отходов – отходы, классифицированные по одному или нескольким признакам (происхождению, условиям образования, химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме);

– баланс количественных характеристик образования, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации – соотношение количества образовавшихся твердых коммунальных отходов и количественных характеристик их утилизации,

обезвреживания, захоронения, передачи в другие субъекты Российской Федерации (поступления из других субъектов Российской Федерации) для последующих утилизации, обезвреживания, захоронения;

- отходы от использования товаров – отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств;

- федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности – юридическое лицо, уполномоченное в соответствии с законом обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности на территории Российской Федерации (далее также – федеральный оператор);

- российский экологический оператор – публично–правовая компания, создаваемая в соответствии с указом Президента Российской Федерации в целях формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечения управления указанной системой, предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду, вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления новой продукции и (или) получения энергии, а также в целях ресурсосбережения;

- оператор по обращению с отходами I и II классов опасности – индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, которые обладают правом в соответствии с законом осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности, полученными от иных индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, и имеют лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности в отношении соответствующих видов работ с отходами I и II классов опасности;

- вторичные ресурсы – отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного

накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства.

Классы опасности отходов	Примечание
I класс – чрезвычайно опасные отходы	В данный класс входят вещества чрезвычайно высокой опасности. Именно данная категория веществ оказывает наибольший вред окружающей среде, здоровью людей и могут привести к экологической катастрофе. Сюда относятся отходы, которые не распадаются и содержат ртуть, свинец, полоний и иное (ртутные и люминесцентные лампы, градусники, минеральные масла и иное).
II класс – высокоопасные отходы	К данному классу относится мусор, который приводит к серьезным последствиям для окружающей среды – вред от его воздействия может быть восстановлен спустя 30 лет и после полного устранения источника (аккумуляторы, блоки питания и батарейки, остатки нефтепродуктов, пиротехнику и другие).
III класс – умеренно опасные отходы	Отходы, которые приводят к нарушению экологической системы, однако менее через 10 лет после изъятия такого мусора окружающая среда полностью восстанавливается (дезодоранты, лак для ногтей, бальзамы и шампуни, мобильные телефоны, свежий навоз, строительный мусор и иное).
IV класс – малоопасные отходы	Мусор с низким воздействием на окружающую среду (восстановление природы происходит в течении 3 лет). Это многочисленный класс отходов (органический и неорганический мусор). Например, пластмасса, флаконы от косметики, зеркала, полиэтилен, ковры, сухие корма для животных и иное.
V класс – практически неопасные отходы	Мусор, который относится к данному классу разлагается естественным путем, то есть менее 3 лет, например бумага, глина, гипс, изделия из древесины, пищевые остатки и иное.

2. Общие положения

Сгорание твердых бытовых отходов (ТБО) рассматривается как аварийный выброс загрязняющих веществ в атмосферу, вследствие чего применяется двадцатикратный тариф к нормативам платы за допустимые выбросы загрязняющих веществ, установленный действующим порядком применения нормативов платы за загрязнение природной среды на территории Российской Федерации.

Сумма ущерба определяется в зависимости от нормативов платы за выбросы загрязняющих вредных веществ в атмосферный воздух, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Состав твердых бытовых отходов зависит от многих факторов:

уровня развития страны и региона, культурного уровня населения и его обычаев, времени года и других причин.

Более трети ТБО составляют упаковочные материалы, количество которых непрерывно увеличивается. ТБО характеризуются многокомпонентностью и неоднородностью состава, малой плотностью и нестабильностью (способностью к загниванию). Источниками образования ТБО могут быть как жилые, так и общественные здания, торговые, зрелищные, спортивные и другие предприятия (резина, кожа, стекло, дерево, бумага, органические отходы и иное).

3. Расчет выбросов и сумм ущерба

Насыпная плотность 1 куб.м. ТБО принимается равной 0,5 тонны на куб. м.; удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу в результате сжигания 1 тонны ТБО и критерии оплаты приведены в таблице.

Вещество	Удельный выброс	Норматив платы (руб.)	Объем (куб.м)
Окись углерода	0,4	60	

.	.	.	
.	.	.	
.	.	.	

Сведения о массе или объеме сгоревших ТБО подтверждается стационарными источниками, либо справке органов исполнительной власти.

Масса сожженных ТБО определяется как произведение объема и расчетной насыпной массы ТБО (0,5 тонны на куб.м). Для большей ясности рекомендуется определять сжигание ТБО как разницу между расчетным количеством отходов, поступивших на полигон, и оставшимися ТБО после сжигания.

Количество образующегося опасного вещества определяется как произведение массы сжигаемых ТБО и величины удельного выброса, указанного в таблице, а сумма, уплаченная за выброс этого вещества, определяется как произведение полученной массы и величины аварийного выброса и нормативной платы, соответствующей количеству. Ущерб от загрязнения атмосферного воздуха при сжигании ТБО определяется как количество отходов I класса опасности и II класса опасности при их обнаружении, умноженное на два.

При определении размера ущерба необходимо учитывать экологическую ситуацию на данной территории. В городах и крупных промышленных районах сумма ущерба увеличивается на 60 процентов, также сумма увеличивается в три раза в случае выбросов в зонах экологического бедствия, национальных парках, специальных заповедниках, охраняемых территориях и полигонах на территориях, подпадающих под действие международных конвенций.

Физические, юридические и должностные лица, а также индивидуальные предприниматели, виновные в возгорании свалок, признаются нарушителями экологических требований и несут юридическую ответственность (дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную).

**Совместный приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД
России, МЧС России и Минприроды
«О взаимодействии в пожароопасный сезон»**

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ
ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И
ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ
МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ

.06.2024

№ ____ / ____ / ____ / ____

Москва

О взаимодействии в пожароопасный сезон

В целях совершенствования взаимодействия в пожароопасный сезон, своевременного обмена информацией, координации совместных действий по профилактике и пресечению правонарушений,

ПРИКАЗЫВАЕМ:

1. Утвердить Порядок взаимодействия территориальных органов прокуратуры Российской Федерации, территориальных органов МВД России, территориальных органов МЧС России (включая отдел административной практики и дознания), территориальных органов Федерального агентства лесного

хозяйства в пожароопасный сезон (далее – Порядок) согласно приложению к настоящему приказу.

2. Территориальным органам МВД России, территориальным органам МЧС России (включая отдел административной практики и дознания), территориальным органам Федерального агентства лесного хозяйства:

2.1. Ежеквартально к 5 числу месяца, следующего за отчетным периодом, осуществлять сверки статистических данных по сообщениям, содержащим информацию о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений.

2.2. Копии актов сверок по соответствующей форме (приложение № 1 к Порядку) территориальным органам МЧС России ежемесячно до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, начиная с апреля и до окончания пожароопасного сезона, направлять в Главное управление МЧС России; территориальным органам МВД России на районном уровне, территориальным органам Федерального агентства лесного хозяйства, прокуратуру района (межрайонную природоохранную прокуратуру).

3. Территориальным органам МВД России, территориальным органам МЧС России (включая отдел административной практики и дознания), территориальным органам Федерального агентства лесного хозяйства осуществлять сверки статистических данных ежеквартально до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, начиная со 2 квартала.

5. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителей руководителей указанных органов по направлениям деятельности.

Приказ направить заинтересованным лицам для организации исполнения.

Генеральный прокурор Российской
Федерации

Министр внутренних дел Российской
Федерации

действительный государственный советник юстиции

генерал полиции Российской
Федерации

Министр Российской Федерации по
делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и
ликвидации последствий стихийных
бедствий

Министр природных ресурсов и
экологии Российской Федерации

**Порядок взаимодействия территориальных органов прокуратуры
Российской Федерации, территориальных органов МВД России,
территориальных органов МЧС России (включая отдел административной
практики и дознания), территориальных органов Федерального агентства
лесного хозяйства в пожароопасный сезон**

от _____ № ____ / ____ / ____ / ____

ПОРЯДОК
взаимодействия территориальных органов прокуратуры Российской
Федерации, территориальных органов МВД России, территориальных
органов МЧС России (включая отдел административной практики и
дознания), территориальных органов Федерального агентства лесного
хозяйства в пожароопасный сезон

1. Общие положения

1. Настоящий Порядок определяет условия взаимодействия территориальных органов прокуратуры Российской Федерации, территориальных органов МВД России, территориальных органов МЧС России (включая отдел административной практики и дознания), территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства в пожароопасный сезон.

2. Целями взаимодействия сторон являются:

- профилактика правонарушений в пожароопасный сезон;
- организация своевременного обеспечения информацией о совершенных административных правонарушениях и преступлениях в пожароопасный сезон;
- повышение эффективности раскрытия, расследования правонарушений и преступлений.

2. Порядок взаимодействия

1. Должностные лица межрайонных отделов государственного лесного контроля управления государственного лесного контроля Департамента лесного комплекса (приложение № 3 к Порядку):

1.1. При выявлении фактов повреждения (уничтожения) лесных насаждений, если эти деяния причинили ущерб лесным насаждениям в размере более десяти тысяч рублей, не позднее 3 дней с даты ликвидации лесного пожара направляют сообщение о повреждении (уничтожении) лесных насаждений согласно установленной форме (приложение № 4 к Порядку) и справку о расчете ущерба в территориальный орган МЧС России.

1.2. Не позднее одних суток после направления сообщения согласовывают вопросы о времени и возможности выезда должностных лиц территориальных органов МЧС России к месту происшествия.

1.3. В случае совершения противоправных действий со стороны лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, либо в случае отказа со стороны указанных лиц предоставить сведения, необходимые для составления протокола об административном правонарушении, незамедлительно сообщают об этом в территориальный орган УМВД России.

1.4. При возникновении пожара в зоне авиационной охраны и тушения пожаров предварительно согласовывают с ГБУ ТО «Авиационная и наземная охрана лесов» возможность доставки должностных лиц территориальных органов МЧС России, УМВД России к месту пожара с использованием сил авиации.

1.5. В качестве специалистов принимают участие в осмотре места происшествия, описывают и фиксируют факты повреждения (уничтожения) лесных насаждений с применением специальных познаний в сфере лесного хозяйства либо в установленном Агентством лесного хозяйства порядке организуют направление должностных лиц государственного казенного учреждения «Управление лесами» для выполнения вышеуказанных действий.

При осмотре места происшествия специалисты с применением специальных познаний в сфере лесного хозяйства подтверждают факты повреждения (уничтожения) лесных насаждений, указанных в сообщении, помогают их описывать и фиксировать.

1.6. Оказывают содействие в сборе материалов доследственных проверок, а также в раскрытии и расследовании преступлений, связанных с лесными пожарами, предоставляя необходимую информацию по письменным запросам должностных лиц территориальных органов МЧС России.

1.7. При поступлении из диспетчерского пункта лесничества информации об отсутствии повреждения (уничтожения) лесных насаждений в результате лесного пожара, при наличии фактов выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра, принимают меры по привлечению лиц, совершивших указанные действия, к административной ответственности, руководствуясь требованиями статей 28.1, 28.2, 28.7 КоАП РФ.

1.8. В случае неустановления правонарушителей возбуждают административное расследование в соответствии с требованиями статьи 28.7 КоАП РФ, а также направляют поручения и запросы о предоставлении необходимых сведений в Управление Росреестра, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 26.9 КоАП РФ.

С целью установления правонарушителей, допустивших нарушение требований пожарной безопасности в лесах и действия по выжиганию хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5

метра, направляют информацию в территориальные органы УМВД России, в территориальный орган МЧС России.

1.9. При выявлении фактов нарушения лицами, владеющими, пользующимися и (или) распоряжающимися территориями, не находящимися на землях лесного фонда, прилегающими к лесу, правил противопожарного режима в Российской Федерации в части захламления таких территорий сухой травянистой растительностью, пожнивными остатками, валежником, порубочными остатками, мусором и другими горючими материалами на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отсутствия отделения леса противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 1,4 метра или иным противопожарным барьером направляют сведения о лицах, допустивших такие нарушения, в территориальные органы МЧС России для принятия мер административного воздействия.

1.10. При привлечении виновных лиц, допустивших нарушение требований пожарной безопасности в лесах, к ответственности решают вопрос о направлении материалов для расчета ущерба, причиненного при пожаре животному миру, в Департамент по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а также проводят работу по расчету затраченных средств на тушение пожара и предъявлению исковых требований о взыскании данных средств.

2. Должностные лица территориальных органов МЧС России (приложение № 2 к Порядку):

2.1. Осуществляют работу по приему, регистрации и рассмотрению сообщений, поступивших из межрайонных отделов государственного лесного контроля управления государственного лесного контроля Департамента лесного комплекса, руководствуясь требованиями УПК РФ, действующих приказов МЧС России.

2.2. Дознаватели после получения сообщения, содержащего информацию о повреждении (уничтожении) лесных насаждений, согласовывают с

должностными лицами территориального органа Агентства лесного хозяйства вопросы о времени и возможности выезда к месту происшествия.

2.3. Осмотр места происшествия производится с обязательным участием в качестве специалистов должностных лиц территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства.

2.4. При возникновении и тушении пожара в зоне авиационной охраны и невозможности совершения посадки вертолета дознаватель осуществляет осмотр места лесного пожара с борта вертолета с применением фото– и видеосъемки.

2.5. В ходе проведения проверок по сообщениям о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений, а также в ходе проведения дознания по уголовным делам, возбужденным по преступлениям, связанным с пожарами в лесах, дознаватели запрашивают в территориальных органах Федерального агентства лесного хозяйства необходимую информацию, руководствуясь нормами уголовно-процессуального законодательства.

2.6. По результатам проверки сообщения, поступившего из территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства, дознаватели принимают решение в пределах компетенции. О принятом решении письменно уведомляют лицо, направившее сообщение.

2.7. В срок не позднее 3 суток с момента поступления сообщения из территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства (либо по требованию надзирающего прокурора незамедлительно) дознаватели обеспечивают представление материалов проверки надзирающему прокурору с целью получения конкретных указаний, направленных на принятие законного решения.

2.8. В случаях вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений дознаватели в течение 3 суток направляют материалы в территориальный орган Федерального агентства лесного хозяйства.

2.9. При выявлении фактов загорания сухой травы, пожнивных остатков, стерни и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил

пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра, дознаватели регистрируют информацию в журнале регистрации иных происшествий и направляют сообщение согласно установленной форме (приложение № 5 к Порядку) в территориальный орган Федерального агентства лесного хозяйства для принятия мер административного воздействия, копию сообщения приобщают в накопительное дело.

2.10. В течение 20 дней со дня поступления от должностных лиц территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства информации, указанной в пункте 1.8 Порядка, представляют должностным лицам территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства сведения о результатах рассмотрения указанной информации.

2.11. При поступлении от должностных лиц территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства сведений, указанных в пункте 1.9 Порядка, дознаватели возбуждают дело об административном правонарушении в соответствии с требованиями КоАП РФ.

2.12. При проведении осмотра места происшествия фиксируют особенности местности, на которой произошло лесонарушение (наличие автодорог, железнодорожных путей, озер, сельскохозяйственных угодий и т.д.), удаленность места обнаружения нарушения от населенных пунктов, автодорог и т.д.

2.13. При привлечении к ответственности виновных лиц, допустивших неосторожное обращение с огнем, повлекшее значительную площадь возгорания, решают вопрос о направлении материалов для расчета ущерба, причиненного пожаром животному миру, в Департамент по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а также проводят работу по расчету затраченных средств на тушение пожара и предъявлению исковых требований о взыскании данных средств.

3. Территориальные прокуроры принимают меры к незамедлительному изучению материалов проверок, представляемых территориальными органами

МЧС России и УМВД России, дают конкретные указания, направленные на принятие законных решений.

Межрайонный природоохранный прокурор принимает меры к незамедлительному изучению материалов проверок, представляемых территориальными органами Федерального агентства лесного хозяйства.

Проводит учет и анализ поступивших актов сверок статистических данных по сообщениям, содержащим информацию о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений.

4. Должностные лица территориальных органов УМВД России (приложение № 6 к Порядку):

4.1. При поступлении от территориальных органов МЧС России, территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства сообщений о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений, загорания сухой травы, пожнивных остатков, стерни и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра, осуществляют в соответствии с требованиями КоАП РФ, приказами МВД России их прием, регистрацию и рассмотрение.

О принятом решении уведомляют территориальные органы МЧС России.

4.2. Прибыв на место происшествия, собирают предварительную информацию о состоянии и характерных особенностях объекта (лесного массива), где возник пожар, устанавливают данные о подразделениях пожарной охраны, которые принимали участие в тушении пожара, получают от них и фиксируют первоначальную информацию о пожаре.

4.3. Организуют и осуществляют осмотр места происшествия, привлекая должностных лиц территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства к участию в них в качестве специалистов.

4.4. В ходе проведения проверки по сообщению о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений запрашивают в соответствующем

территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства необходимую информацию в соответствии с требованиями УПК РФ, КоАП РФ.

4.5. В случае вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела самостоятельно принимают необходимые меры для составления протокола об административном правонарушении по статье 8.32 КоАП РФ, иным статьям КоАП РФ и направляют материалы дела об административном правонарушении в межрайонный отдел государственного лесного контроля управления государственного лесного контроля Департамента лесного комплекса для рассмотрения в соответствии с требованиями КоАП РФ.

4.6. Оказывают помощь по розыску лиц, совершивших преступления и (или) правонарушения.

Приложение № 1

Акт сверки

по сообщениям о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений

за _____ месяцев 20 _____ года

<i>n/ n</i>	<i>Наименование показателя</i>	<i>По данным ОНДшПР _____ ГУ МЧС России</i>	<i>По данным _____ (наименова ние межрайонного отдела)</i>
1	Количество лесных пожаров всего		
2	Направлено сообщений о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений в результате лесных пожаров		
3	Рассмотрено материалов всего		
4	Из них приняты решения :	о возбуждении уголовного дела	
5		о присоединении к уголовным делам	
6		об отказе в возбуждении уголовного дела	

7		о приобщении к отказным материалам		
8		о направлении по территориальности в другие органы		
9		о направлении по подведомственности		
10		о приобщении в накопительное дело		
11	П о уголовн ым делам приняты решения :	направлено в суд		XXX
12		направлено в ОВД для проведения предварительного следствия		XXX
13		приостановлено в связи с неустановлением виновного лица		XXX
14		приостановлено в связи с розыском виновного лица		XXX
15	Направлено материалов по фактам НППБ в лесах в межрайонный отдел гослесконтроля (по отказным материалам) *			
16	Из них привлечено к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ		XXX	
17	В том числе:	граждан	XXX	
18		должностных лиц	XXX	
19		юридических лиц	XXX	
20	Направлено материалов в территориальный отдел ГРОВД по фактам загорания сухой травы, пожнивных остатков, стерни и др. на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой			

	шириной не менее 0,5 метра		
--	----------------------------	--	--

XXX – не заполняется

* число строки 13 должно равняться числу строки 5

Начальник

Начальник

ОНДиПР

лесничества

Приложение № 2

Список должностных лиц территориальных отделов надзорной деятельности и профилактической работы Управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России

п/ п	Наименование отдела	Адрес отдела, телефон
1	Начальник территориального отдела	

Приложение № 3

Список должностных лиц межрайонных отделов государственного лесного контроля управления государственного лесного контроля Департамента лесного комплекса

Район деятельности	Межрайонный отдел	
Кировский	Начальник отдела	8 (3452) 42-05-54
	Заместитель начальника	8-904 494-36-48

СООБЩЕНИЕ**о фактах повреждения (уничтожения) лесных насаждений**

1. « ____ » _____ 20 ____ года сообщение составил _____

(Ф.И.О., должность составителя)

Место составления _____

2. « ____ » _____ 20 ____ года « ____ » часов « ____ » минут было
обнаружен _____ лесной _____ пожар

(указать филиал, участковое лесничество, квартал,

ориентировочную площадь повреждения)

лесной пожар потушен « ____ » _____ 20 ____ года.

3. Способ обнаружения

(авиационные сила и средства; наземные силы и средства)

4. В результате лесного пожара повреждены (уничтожены) лесные насаждения:

(вид лесных насаждений, площадь повреждения (уничтожения), характер
выявленных повреждений (обугливание, закопчение и т.п.)

5. Ущерб в результате повреждения (уничтожения) лесных насаждений, в
результате лесного пожара составил _____ рублей.

6. Лесной пожар образовался в результате возгораний, произошедших

(категория земель и их местоположение)

7.* Информация о предположительном виновнике возникновения пожара

(Ф.И.О., адрес проживания, документы удостоверяющие личность)

(подпись)

Приложение № 5

СООБЩЕНИЕ

**по факту загорания сухой травы, пожнивных остатков, стерни и др. на
земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и
лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной
полосой шириной не менее 0,5 метра**

1. «____» _____ 20 ____ года сообщение составил

(Ф.И.О., должность составителя)

2. Сообщение зарегистрировано в ЖРП

3. «____» _____ 20 ____ года «____» часов «____» минут был
обнаружено загорание _____

(где, ориентировочная площадь)

4. Способ обнаружения _____

(силы и средства, принимавшие участие в тушении)

5. На месте возникновения пожара обнаружено: _____

(остатки костра, сельхозпала

и т.д., что может способствовать установлению причин и виновника пожара)

6. Информация о предположительном виновнике возникновения пожара

(Ф.И.О., адрес проживания, документы удостоверяющие личность)

Приложение № 6**Список территориальных органов МВД России на районном уровне,
подчиненных УМВД России и отделов полиции**

Наименование органа	Телефоны дежурных частей
ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и ЛО	Телефон