

Научная статья

УДК 349.6

doi: 10.17223/22253513/43/14

Развитие правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в контексте реализации целей устойчивого развития

**Елена Александровна Сухова¹, Елена Николаевна Абанина²,
Марина Александровна Алькова³**

^{1, 2, 3} *Саратовская государственная юридическая академия, Саратов, Россия*

¹ *suхова-elena@yandex.ru*

² *elena-abanina@yandex.ru*

³ *alkova_marina@mail.ru*

Аннотация. Рассмотрены проблемы правового обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации. Установлено отсутствие на государственном уровне единых представлений о системе законодательства в обозначенной сфере и механизмах ее реализации. Доказана необходимость законодательного разграничения понятий «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды», уточнения федеральных и региональных полномочий в обеих сферах, создания механизма участия общественности в подготовке нормативных правовых актов.

Ключевые слова: устойчивое развитие, правовое обеспечение экологической безопасности, законотворческие полномочия, учет мнения общественности

Источник финансирования: исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

Для цитирования: Сухова Е.А., Абанина Е.Н., Алькова М.А. Развитие правового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации в контексте реализации целей устойчивого развития // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 164–181. doi: 10.17223/22253513/43/14

Original article

doi: 10.17223/22253513/43/14

Development of legal provision for environmental security of the Russian Federation in the context of implementing sustainable development goals

Elena A. Sukhova¹, Elena N. Abanina², Marina A. Alkova³

^{1, 2, 3} *Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation*

¹ *suhova-elena@yandex.ru*

² *elena-abanina@yandex.ru*

³ *alkova_marina@mail.ru*

Abstract. One of the urgent tasks in the field of sustainable development that requires a systemic solution is the protection of the population, its health and well-being from hazards emanating from the environment. This necessitates the formation of a coherent system of legal provision for environmental security in Russia. Despite the fact that the provisions of regulatory legal acts of the Russian Federation in general allow to ensure the implementation of all 17 Sustainable Development Goals, the study revealed the lack of unified ideas at the state level about the system of legislation in the field of environmental security and the mechanisms of its implementation.

The authors recognize the confusion of the concepts of "ensuring environmental security" and "environmental protection", as well as the goals and objectives facing them, as a key problem. This, in turn, causes the lack of a clear delimitation of powers in the sphere of environmental protection and in the sphere of environmental security, as well as of lawmaking powers between the Russian Federation and its constituent entities in the legislation. The authors draw attention to the importance of improving the legal provision of environmental security at the level of RF subjects, since it is in the regional law-making process that it is possible to take into account the real state of environmental security, identify possible threats and develop the necessary legal means. The lack of an effective mechanism for cooperation between lawmaking bodies and the public in developing policies, plans, programmes, and laws and other regulations in this area is not conducive to harmonious development of legal support for environmental security. At the same time, the Sustainable Development Agenda emphasizes the importance of uniting efforts of all stakeholders to implement the SDGs.

The article substantiates the conclusion that the adoption of the Federal Law "On ensuring environmental security" can contribute to the solution of these problems. Its goals should be: to establish a legal basis for ensuring environmental security; to protect the rights and legitimate interests of citizens, society and the state from the negative consequences of the impact of altered environment; to promote sustainable development of the Russian Federation. This law is proposed to establish a unified terminology, principles, and structure of legislation in the field of environmental security. The following are proposed as the main directions of ensuring environmental security: information support of activities in the field of environmental security, rationing in the field of environmental security, assessment and prevention of threats to environmental security, elimination of the consequences of dangerous environmental situations.

Keywords: sustainable development, legal provision for environmental security, law-making powers, consideration of public opinion

Source of financing: the study was supported by the Russian Foundation for Basic Research, Project No. 19-011-00416.

For citation: Sukhova, E.A., Abanina, E.N. & Alcova, M.A. (2022) Development of legal provision for environmental security of the Russian Federation in the context of implementing sustainable development goals. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 43. pp. 164–181. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/43/14

Поиск баланса между социально-экономическим развитием и сохранением благоприятной окружающей среды – задача, которую государства решают на протяжении уже нескольких десятилетий. В целях решения данной проблемы с 1992 г. широкое распространение в мире получила концепция устойчивого развития, ориентированная на такое преобразование будущего, в котором среда обитания человека будет устойчивой, безопасной и способной противостоять деградации и иным негативным явлениям.

В Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г., утвержденной в 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН, подчеркивается неотложность приоритетного внимания к мерам для предотвращения деградации планеты, в том числе посредством внедрения рациональных моделей потребления и производства, рационального использования ее природных ресурсов и принятия неотложных мер в связи с изменением климата, с тем чтобы планета могла обеспечивать удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений. Однако главный вопрос состоит в том, как добиться такого мирового развития, которое учитывало бы социальные, экономические и экологические факторы. За последние два года Межправительственная группа экспертов по изменению климата, Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам, Международная группа по устойчивому регулированию ресурсов (IRP) и Программа ООН по окружающей среде (UNEP, ЮНЕП) опубликовали важнейшие научные доклады о положении дел в мире, и все они содержат похожие выводы: несмотря на предпринимаемые меры, современные тенденции развития экологически неустойчивы, при этом они взаимосвязаны и негативно воздействуют на основные системы производства и потребления.

В мировом сообществе на передний план начинает выдвигаться позиция, что устойчивое развитие невозможно без обеспечения экологической безопасности. Так, в Докладе о глобальных рисках 2020 г. [1] впервые в истории именно экологические риски занимают пять верхних строчек в рейтинге по вероятности их возникновения. К ним отнесены: экстремальные погодные явления, влекущие серьезный материальный ущерб и человеческие жертвы; негативные последствия изменения климата, а именно неспособность адаптироваться к ним и снизить нанесенный ими ущерб; крупные стихийные бедствия; существенная утрата биоразнообразия и коллапс экосистем (наземных и морских) с необратимыми последствиями

для окружающей среды и человечества, а также антропогенные экологические катастрофы. Таким образом, одной из неотложных задач в области устойчивого развития, требующей системного решения, является защита населения планеты, его здоровья и благополучия от опасностей, исходящих от окружающей среды.

Повестка дня на период до 2030 г. придала импульс действиям, направленным на воплощение в жизнь закрепленного в ней видения, во многих странах и сообществах, в том числе и в России. В отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы государственного управления по внедрению Повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года» [2] отмечается, что положения нормативных правовых актов РФ во многом пересекаются с Целями устойчивого развития (ЦУР) и в целом позволяют обеспечить реализацию задач, соответствующих всем 17 ЦУР как в публично-правовых, так и в частноправовых отношениях. При этом экологический аспект ЦУР не нашел прямого выражения в национальных целях, но учтен на уровне национальных проектов, закрепленных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В то же время ежегодная статистика свидетельствует, что, несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата, масштабы угроз экологической безопасности продолжают расти. Такая ситуация, на наш взгляд, вызвана тем, что в России еще не сформирована целостная система правового обеспечения экологической безопасности в соответствии с потребностями устойчивого развития, что предопределяет необходимость анализа правовых ограничений для ее эффективного развития.

Ключевая проблема в рассматриваемой сфере заключается в том, что представления государства о целях, задачах, приоритетах, принципах, механизмах и прогнозируемых результатах деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности в настоящее время содержатся в нескольких стратегических документах, которые не отличаются единством подходов и формулировок. На протяжении длительного времени основным документом являлась Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, в которой стратегической целью единой государственной политики в области экологии признано сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и

демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

К приоритетным направлениям деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации в указанном документе отнесены: обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях, экологические приоритеты в здравоохранении, предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций, предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды, и контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов. Буквальное толкование доктринальных положений позволяет прийти к выводу, что обеспечение экологической безопасности рассматривается через призму сохранения целостности природной среды, а направления деятельности связываются с предупреждением экологической опасности при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности, а также с устранением экологической опасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

По прошествии десяти лет, подводя промежуточные итоги реализации доктринальных положений сквозь призму конкретных показателей состояния окружающей среды, было констатировано, что экологическая ситуация в Российской Федерации не улучшилась, а, напротив, продолжает характеризоваться высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. Это послужило толчком для разработки и принятия нового стратегического документа – Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г., в котором стратегической целью такой политики признается 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 безопасности. Как видим, в данном документе главной целью признается такое решение социально-экономических задач, которое должно обеспечить помимо прочего «укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». Что представляет собой данный правопорядок и чем отличается он от экологического правопорядка (или является синонимом) – не разъясняется. При этом далее, несмотря на то, что охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности рассматриваются как самостоятельные категории, механизмы реализации государственной политики описываются для них единые.

Необходимость дальнейшей конкретизации направлений государственной экологической политики обусловила выделение в ее составе государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, основой для формирования и реализации которой в настоящее время являются Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. В данных документах непосредственно определены две стратегические цели:

- сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики;

- ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

При этом в первом документе это цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, а во втором они признаются целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Анализируя данные цели, остается вопрос: «Должны ли отличаться цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности от целей государственной политики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования?» Еще более интересующим нас вопросом в связи с проводимым исследованием является следующий: «Предполагается ли формирование самостоятельной системы законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности?» Неясность объясняется тем, что в Стратегии приоритетным направлением решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности признается совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Суммируя сказанное, приходим к выводу, что задача обеспечения экологической безопасности России признана одной из основных экологических функций государства. Однако, несмотря на значительное количество стратегических документов, определяющих основу государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, единые представления о формировании системы законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности отсутствуют. Это порождает, в свою очередь, проблемы в правотворческой деятельности. В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов, в связи с чем анализируемая система имеет два уровня: федеральный и региональный. Однако каково должно быть распределение полномочий между центром и регионами в Конституции РФ, не конкретизировано. В целях решения обозначенной проблемы, на наш взгляд, требуется в специальном законодательстве решить как минимум два вопроса:

– разграничить полномочия по охране окружающей среды и по обеспечению экологической безопасности;

– разграничить федеральные и региональные полномочия в обеих сферах.

В подтверждение необходимости решения первого вопроса можно привести следующие положения нормативных правовых актов, закрепляющие полномочия по охране окружающей среды и по обеспечению экологической безопасности:

1) в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. элементами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности признаны: проведение экологической экспертизы лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей; внедрение комплексных экологических разрешений в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии; ведение Красной книги Российской Федерации и Красных книг субъектов Российской Федерации; управление системой особо охраняемых природных территорий; повышение эффективности государственного экологического надзора и др. Эти же элементы указаны в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» в качестве полномочий органов государственной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды. Кроме того, цель реализации некоторых из названных элементов связана с сохранением благоприятной среды (комплексное экологическое разрешение, лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, ведение Красной книги Российской Федерации, экологическая экспертиза, государственный экологический надзор). А цель реализации других норм связана и с сохранением благоприятной окружающей среды, и с обеспечением экологической безопасности (экологическое нормирование, экологическая сертификация);

2) в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно, относится решение вопросов «организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности».

Необходимость решения второго вопроса связана с частыми случаями, когда региональные правовые акты дублируют федеральные [3. С. 48], «региональными актами пытаются решить вопросы, отнесенные к ведению федеральных органов власти» [4. С. 135], когда «отдельные субъекты Российской Федерации опережают федеральное законодательство в части принятия исключительных нормативных правовых актов» [5. С. 25], что не

способствует эффективной реализации предоставленных субъектам РФ полномочий.

В рамках анализа законотворческих полномочий субъектов Федерации мы можем выделить несколько направлений, требующих пристального внимания, определение которых может быть положено в основу разграничения федеральных и региональных законотворческих полномочий по обеспечению экологической безопасности.

Во-первых, необходимо точное определение сферы законодательного регулирования субъектов федерации в области обеспечения экологической безопасности. Особенность правового обеспечения экологической безопасности связана с тем, что в границах одного региона гораздо легче оценить состояние экологической безопасности, определить жизненно важные интересы и возможные угрозы экологической безопасности, выделить приоритетные цели и основные направления обеспечения экологической безопасности, именно в региональном законотворческом процессе имеется возможность «детального учета всех географических, природных, экономических, социальных особенностей региона» [6. С. 73].

Во-вторых, на наш взгляд, важным является решение принципиального вопроса – эффективно ли региональное законодательство в сфере обеспечения экологической безопасности и насколько состояние экологической безопасности в регионе зависит именно от наличия такого регионального законодательства. Предположив, что состояние экологической безопасности в отдельно взятом регионе зависит от состояния правового обеспечения экологической безопасности, а именно от выполнения законотворческой функции региональных органов власти, был проведен мониторинг нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения экологической безопасности, и полученные данные сопоставлены с экологическим рейтингом регионов.

Были проанализированы 185 нормативных актов 85 субъектов федерации. Принималось во внимание, что вопросы обеспечения экологической безопасности могут регулироваться как отдельными статьями в законах об охране окружающей среды, так и отдельными актами, специально принятыми в этой сфере (Закон об экологической безопасности, Концепция экологической безопасности, Стратегия экологической безопасности, Программа экологической безопасности, Закон об охране окружающей среды с разделами (главами, статьями) об экологической безопасности, Экологическая стратегия с разделом об экологической безопасности, Экологическая программа с разделом об экологической безопасности, Экологические кодексы с разделом об экологической безопасности, Экологическая концепция с разделом об экологической безопасности, Экологическая доктрина). Установлено, что во всех регионах урегулированы вопросы обеспечения экологической безопасности, от минимального – статей в общих законах, до максимального – попытке создания целостной правовой системы. В за-

висимости от количества и формы правовых актов составлен рейтинг регионов. Первые строчки в рейтинге заняли субъекты, в которых вопросам обеспечения экологической безопасности посвящены несколько разноразноуровневых по значимости правовых актов (табл. 1).

Таблица 1

**Рейтинг регионального правового регулирования
обеспечения экологической безопасности (извлечения)**

Регион РФ	А	Б	В	Г	Д	Е	Ж	З	И	К
Республика Саха (Якутия)		+		+	+				+	+
Чувашская Республика – Чувашия	+			+			+			
Красноярский край	+	+								
Хабаровский край			+	+			+			
Нижегородская область	+			+(до 2015 г.)			+			
Свердловская область		+		+	+		+			
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра		+		+						

Примечания: А – Закон об экологической безопасности; Б – Концепция экологической безопасности; В – Стратегия экологической безопасности; Г – Программа экологической безопасности; Д – Закон об охране окружающей среды с разделами (главами, статьями) об экологической безопасности; Е – Экологическая стратегия с разделом об экологической безопасности; Ж – Экологическая программа с разделом об экологической безопасности; З – Экологический кодекс с разделом об экологической безопасности; И – Экологическая концепция с разделом об экологической безопасности; К – Экологическая доктрина.

Для выяснения эффективности состояния экологической безопасности в субъектах Федерации, был изучен Национальный экологический рейтинг регионов России, «который формируется на основе поступления информационных материалов из различных источников, включая СМИ, органы власти, общественные организации, экспертные организации, хозяйствующие субъекты и инициативные группы граждан». Рейтинг «представляет собой систему оценок событий в трех сферах: экосфера (природоохранный индекс), техносфера (промышленно-экологический индекс), социум (социально-экологический индекс). У каждого индекса есть семь индикаторов, и в зависимости от характера события определенному индикатору или нескольким индикаторам присваиваются цифровые значения +1/–1. Где +1 – положительная оценка; –1 – отрицательная оценка. Для возможности сравнения регионов, соотношение положительных и отрицательных оценок

переведено на 100-балльную шкалу» [7]. По итогам лета 2020 г. (данные за период 01.06.2020–31.08.2020) выбранные нами регионы занимали следующие места (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Экологический рейтинг регионов (извлечения)

Место	Регион РФ	А	Б	В	Г
79	Республика Саха (Якутия)	+45/–55	+40/–60	+53/–47	+47/–53
7	Чувашская Республика – Чувашия	+60/–40	+50/–50	+80/–20	+66/–34
80	Красноярский край	+34/–66	+42/–58	+60/–40	+46/–54
71	Хабаровский край	+46/–54	+35/–65	+61/–39	+50/–50
58	Нижегородская область	+34/–66	+48/–52	+72/–28	+55/–45
82	Свердловская область	+34/–66	+45/–55	+57/–43	+46/–54
76	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	+39/–61	+35/–65	+64/–36	+48/–52

Примечание: А – Природоохранный индекс; Б – Промышленно-экологический индекс; В – Социально-экологический индекс; Г – Сводный экологический индекс.

Сопоставление результатов мониторинга правового обеспечения и мониторинга экологического состояния в регионах показало несколько парадоксальную ситуацию. Регионы, в которых обеспечение экологической безопасности в правовом поле урегулировано в полном объеме, являются аутсайдерами рейтинга экологического состояния. Например, Республика Саха (Якутия): 1-е место в правовом рейтинге и 79-е – в экологическом, исключение составляет Чувашская Республика – Чувашия, которая входит в первую десятку в обоих рейтингах.

Таким образом, сам факт наличия нормативных правовых актов (различных по своему статусу и форме), регулирующих обеспечение экологической безопасности, не является единственным условием достижения целей экологической безопасности на территории региона. Имеет важное значение также разработка механизма правового обеспечения экологической безопасности, включающего в себя «не только совокупность нормативных правовых актов как результат правотворческой деятельности, но и правоприменительную деятельность как результат реализации правотворческой деятельности» [8. С. 75].

В рамках исследования необходимо затронуть еще одного особого участника правотворческой деятельности – общественность, порядку учета мнения которой в процессе подготовки и принятия компетентными органами нормативных правовых актов и решений экологической направленности в международном праве уделяется значительное внимание. Так, в п. 7 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды 1972 г. закрепляется необходимость на паритетных началах признания как ответственности, так и равного участия граждан, предприятий и учреждений в общих усилиях по улучшению качества окружающей среды и

созданию хороших условий для жизни, в пп. 23, 24 Всемирной хартии природы 1982 г. – обязанность каждого государства на национальном уровне предоставлять возможность каждому человеку участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды. В соответствии с 10-м принципом устойчивого развития, сформулированным в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14.06.1992 г., экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен обладать соответствующим доступом к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Наконец, в Повестке устойчивого развития также акцентируется внимание на важности объединения усилий всех заинтересованных сторон для реализации ЦУР.

В отечественном же законодательстве механизм взаимодействия законодательных органов и общественного мнения по вопросам правового обеспечения экологической безопасности четко не разработан. Пунктом 1 ст. 13 Федерального закона об охране окружающей среды на органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностных лиц возложена обязанность по оказанию содействия гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды. Вместе с тем, несмотря на указанную государственную меру, в настоящее время в российском законодательстве отсутствует четкая процедура участия общественности в разработке политики, планов, программ, а также законов и нормативных правовых актов как в области охраны окружающей среды, так и обеспечения экологической безопасности.

В юридической науке справедливо указывается на необходимость формирования новых механизмов «публичных консультаций органов исполнительной власти с гражданами и структурами гражданского общества при подготовке проектов нормативных правовых актов и другого рода решений, демократизирующих практику гражданского участия в государственной управленческой деятельности» [9. С. 22]. Поиску путей решения обозначенной проблемы может способствовать анализ Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25.06.1998 г., вступившей в силу 30.10.2011 г. Она содержит специальные международно-правовые нормы, закрепляющие систему трех базовых и взаимосвязанных правомочий: право на доступ к запрошенной экологической информации, право общественности участвовать в процессе

принятия решений, а также право на доступ к правосудию по спорам в сфере окружающей среды. Главным бенефициаром исследуемого комплекса прав выступает особый субъект, именуемый общественностью, являющейся по своему составу неоднородной категорией, зависящей от уровня участия при разрешении экологических вопросов.

В Конвенции не раскрывается понятие «участие общественности». Однако подчеркивается, что основными ее целями выступает повышение качества принимаемых решений и эффективности процесса реализации принятых решений. В результате анализа ст. 6–8 Орхусской конвенции можно утверждать о трех видах экологически значимых решений, отличающихся друг от друга функциями и ожидаемыми результатами, среди которых выделяют решения по конкретным видам хозяйственной деятельности; решения по вопросам, касающимся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; а также решения в ходе подготовки нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

Среди минимальных требований, адресованных государствам – членам Конвенции, призванных обеспечить надлежащее участие общественности в процессе принятия указанных видов решений, включающих в себя эффективное уведомление общественности, предоставление ей адекватной информации, проведение надлежащих процедур, особенно следует отметить надлежащий учет результатов участия общественности, который, не получив свое раскрытие в тексте Конвенции, выступает, на наш взгляд, ключевым моментом всего международного соглашения в целом.

Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций очертил границы надлежащего учета общественного мнения в рамках Орхусской конвенции. Так, представляет научный интерес позиция Комитета относительно того, что исследуемый критерий вовсе не означает, чтобы соответствующий государственный орган был обязан принять во внимание содержание всех полученных комментариев и изменить решение в соответствии с каждым комментарием [10. С. 155]. Кроме того, согласно § 29 Отчета Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, норма об учете общественного мнения не предоставляет право общественности наложить вето на решение. Вследствие чего требование о должном учете не означает, что окончательное мнение о судьбе и замысле проекта остается за местным сообществом [11]. Вместе с тем соответствующий государственный орган в конечном итоге должен нести ответственность за решение на основе всей имеющейся у него информации, включая все полученные замечания, и быть компетентным ответить, почему конкретный комментарий был отклонен по существенным причинам [10. С. 156].

Таким образом, обязательство государства «должным образом учитывать» означает предоставление для общественности доступа к ознакомле-

нию текста решения с обязательным указанием причин и оснований, на которых основано решение, а также замечаний общественности, которые были учтены. Если же при принятии решений государственный орган проигнорировал или не принял по существу мнение общественности без малейшего объяснения, такое решение не будет соответствовать Конвенции. Оно будет содержать процессуальное нарушение и, как следствие, будет являться недействительным, а также может быть обжаловано общественностью в административном или судебном порядке.

В качестве самостоятельных видов участия общественности в Орхусской конвенции закрепляется принятие:

- решений по вопросам, касающимся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, независимо от значимости или вероятности тех или иных экологических последствий;

- решений в ходе подготовки нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

В Республике Беларусь, являющейся стороной Орхусской конвенции, принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь». В главе 2 названного правового акта детально регламентирована процедура общественных обсуждений проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов, включающая в себя предварительное информирование граждан и юридических лиц о планируемой разработке проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов; организацию и проведение общественных обсуждений проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов; организацию и проведение собраний по обсуждению проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов – в случае заинтересованности граждан и юридических лиц; учет и анализ замечаний и предложений, поступивших от граждан и юридических лиц по проектам программных документов, проектам нормативных правовых актов, а также доведение до сведения граждан и юридических лиц информации о принятых в отношении проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов решениях. Следует обратить внимание, что в заявке на получение уведомления о проведении общественных обсуждений указываются лишь персональные данные физического или юридического лица ввиду отсутствия требования доказывать свою заинтересованность. Таким

образом, любой представитель общественности, проявивший интерес посредством подачи заявки, может принимать участие в процессе обсуждения проектов программных документов и нормативных правовых актов.

В рамках сравнительного анализа удачным, на наш взгляд, выступает также пример имплементации конвенционных требований Орхусской конвенции в национальное право Польши, принявшей отдельный специальный Закон от 3 октября 2008 г. о доступе к информации об окружающей среде и ее защите и участие общественности в охране окружающей среды и воздействии на окружающую среду, в котором прописан механизм реализации всех трех базовых правомочий, обеспечивающих фундаментальное право каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. В частности, в исследуемом законе содержится самостоятельный 3-й раздел, регулирующий вопрос участия общественности, а также закрепляющий полномочия общественных организаций обжаловать принятые государственными органами решения при наличии признаков нарушения порядка их участия.

Проведенное исследование проблем правового обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации позволяет сформулировать ряд направлений его дальнейшего развития:

1. Требуется законодательное разграничение понятий «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды», а также целей и задач, стоящих перед ними. Определенность в понятиях является непременным условием эффективности правового обеспечения, поскольку именно она дает возможность рассматривать объект без опасения смешения его с иными объектами. Под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, 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, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Легальное определение понятия «обеспечение экологической безопасности» в законодательстве отсутствует, в связи с чем в предыдущих исследованиях оно было сформулировано нами как «система политических, организационных, социально-экономических, финансовых, информационных, правовых, технических средств, разработанных и реализуемых в целях выявления и своевременного устранения внутренних и внешних природных, техногенных и экологических угроз (и возможных последствий их действия)» [12. С. 180].

Анализ данных определений позволяет установить различие в целях реализуемых действий (мер):

– цель охраны окружающей среды – сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и ликвидация ее последствий;

– цель обеспечения экологической безопасности – предупреждение, выявление и своевременное устранение внутренних и внешних природных, техногенных и экологических угроз.

Это позволяет нам сделать вывод, что Федеральный закон об охране окружающей среды не является нормативным правовым актом, системно регулирующим обеспечение экологической безопасности, хотя и отражает ряд важных его аспектов.

2. Совершенствование правовых основ предопределяет потребность в принятии отдельного федерального закона «Об обеспечении экологической безопасности», предметом регулирования которого могут стать отношения, возникающие при установлении и соблюдении требований экологической безопасности хозяйственной деятельности, а также при осуществлении деятельности по защите прав и законных интересов граждан в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Целями данного закона должны стать: установление правовых основ обеспечения экологической безопасности; защита прав и законных интересов граждан, общества и государства от отрицательных последствий воздействия измененной окружающей среды (изменения климата, стихийных бедствий, экологических катастроф и других экологических угроз); содействие устойчивому развитию Российской Федерации. В данном законе предлагается также закрепить положения сквозного характера для всех остальных нормативных правовых актов в данной сфере: единую терминологию, принципы, а также структуру законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности. В качестве основных направлений обеспечения экологической безопасности предлагаются: информационное обеспечение деятельности в области экологической безопасности, нормирование в сфере экологической безопасности, оценка и предупреждение угроз экологической безопасности, устранение последствий опасных экологических ситуаций.

3. Несмотря на то, что конституционный механизм совместного ведения Федерации и ее субъектов по вопросам обеспечения экологической безопасности предполагает совместное осуществление общего дела, не разграниченного по уровням власти, с учетом особенностей предметной сферы правового регулирования, предлагается уточнить законотворческие полномочия субъектов Федерации. Учитывая результаты проведенного исследования, основываясь на анализе упомянутых правовых актов, в качестве направлений законотворческой деятельности субъектов Федерации предлагается отнести следующие:

– экологическую экспертизу (принятие нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с уче-

том специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта РФ);

– лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей (установление порядка лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности в качестве переданного полномочия федеральных органов исполнительной власти);

– обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (разработка региональных программ).

4. Эффективному развитию системы правового обеспечения экологической безопасности будет способствовать ратификация Российской Федерацией Орхусской конвенции, а также формирование во внутригосударственном праве процедуры учета мнения общественности при разработке уполномоченными органами нормативных правовых актов. На законодательном уровне следует четко закрепить: сроки обнародования проектов нормативных правовых актов, реализация которых может повлечь возникновение экологических угроз; способы доведения до общественности информации о характере возможного участия в обсуждениях; способы участия общественности в подготовке нормативных актов, которые должны включать в себя равноправную альтернативу в виде устных, письменных замечаний, а также замечаний в электронном виде без необходимости предоставления электронной цифровой подписи; минимальные сроки и порядок направления замечаний со стороны общественности; обязательный учет результатов участия общественности максимально возможной степени, а также юридическую ответственность соответствующих уполномоченных органов в случае нарушения данного порядка.

Список источников

1. The Global Risks Report 2020. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (дата обращения: 01.12.2020).
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы государственного управления по внедрению Повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/761/76119231ce487594c1301b38be450c96.pdf> (дата обращения: 15.11.2020).
3. Алихаджиева А.С. Некоторые проблемы реализации административной ответственности за нарушения водного законодательства в Российской Федерации и ее субъектах // Современное право. 2019. № 10. С. 44–51.
4. Косинов А.И. Экологическая безопасность и полномочия федеральных органов и органов субъектов власти Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты // Клио. 2012. № 4 (64). С. 134–136.
5. Жочкина И.Н., Ключкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. № 2. С. 19–27.
6. Вахромов Е.Н. Территориальный (региональный) фактор устойчивого развития экономики // Вестник АГТУ. 2006. № 4. С. 72–79.

7. Национальный экологический рейтинг регионов России. URL: https://green-patrol.ru/sites/default/files/pictures/prilozhenie_1_ekologicheskii_reyting_regionov_zima_2020_2.pdf (дата обращения: 13.11.2020).

8. Абакина Е.Н. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации в механизме правового обеспечения экологической безопасности // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 6-1. С. 74–81.

9. Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21–30.

10. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition) // United nations economic commission for Europe. 2014. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

11. Report of the Compliance Committee on its Twenty-fourth meeting / Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters // ECE/MP.PP/C.1/2009/4. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-24/ece_mp.pp_c.1_2009_4_eng.pdf (дата обращения: 06.09.2020).

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

References

1. *The Global Risks Report*. (2020) [Online] Available from: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (Accessed: 1st December 2020).

2. Russia. (n.d.) *Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya "Analiz sistemy gosudarstvennogo upravleniya po vnedreniyu Povestki ustoychivogo razvitiya za period 2019 goda, istekshiy period 2020 goda"* [Report on the results of the expert-analytical event "The analysis of the public administration system for the implementation of the Sustainable Development Agenda for 2019 and the past period of 2020"]. [Online] Available from: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/761/76119231ce487594c1301b38be450c96.pdf> (Accessed: 15th November 2020).

3. Alikhadzhieva, A.S. (2019) Some implementation issues of administrative responsibility for violations water legislation in the Russian Federation and its subjects. *Sovremennoe pravo*. 10. pp. 44–51. (In Russian). DOI: 10.25799/NI.2019.28.21.002

4. Kosinov, A.I. (2012) Environmental safety and the powers of federal bodies and government entities of the Russian Federation: theoretical and legal aspects. *Klio*. 4(64). pp. 134–136. (In Russian).

5. Zhochkina, I.N. & Klochkova, A.V. (2017) State Environmental Management on Regional Level (Following Expert Survey Results). *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 2. pp. 19–27. (In Russian).

6. Vakhromov, E.N. (2006) Territorial'nyy (regional'nyy) faktor ustoychivogo razvitiya ekonomiki [The territorial (regional) factor of economy sustainable development]. *Vestnik AGTU – Vestnik of Astrakhan State Technical University*. 4. pp. 72–79.

7. Russia. (n.d.) *Natsional'nyy ekologicheskii reyting regionov Rossii* [National ecological rating of Russian regions]. [Online] Available from: https://green-patrol.ru/sites/default/files/pictures/prilozhenie_1_ekologicheskii_reyting_regionov_zima_2020_2.pdf (Accessed: 13th November 2020).

8. Abanina, E.N. (2020) The legislative powers of the constituent entities of the Russian Federation in the mechanism for legal ensuring of environmental safety. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*. 10(6-1). pp. 74–81. (In Russian). DOI: 10.34670/AR.2020.65.52.009

9. Nozdrachev, A.F. (2018) On the 25th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation. A Citizen and the Executive Authority: Constitutional Bases of Relationships. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*. 12. pp. 21–30. (In Russian).
10. The United Nations Economic Commission for Europe. (2014) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition)*. [Online] Available from: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (Accessed: 11th September 2020).
11. The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. (n.d.) *Report of the Compliance Committee on its Twenty-fourth meeting*. ECE/MP.PP/C.1/2009/4. [Online] Available from: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-24/ece_mp_pp_c.1_2009_4_eng.pdf (Accessed: 6th September 2020).
12. Sukhova, E.A. (2019) The Content and Structure of the Notion of Ensuring Environmental Safety. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie – Siberian Law Review*. 2. pp. 175–181. (In Russian). DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-175-181

Информация об авторах:

Сухова Е.А. – доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии (Саратов, Россия). E-mail: suhova-elena@yandex.ru

Абанина Е.Н. – доцент, кандидат юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии (Саратов, Россия). E-mail: elena-abanina@yandex.ru

Алькова М.А. – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии (Саратов, Россия). E-mail: alkova_marina@mail.ru

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

E.A. Sukhova, Saratov State Law Academy (Saratov, Russian Federation). E-mail: suhova-elena@yandex.ru

E.N. Abanina, Saratov State Law Academy (Saratov, Russian Federation). E-mail: elena-abanina@yandex.ru

M.A. Alkova, Saratov State Law Academy (Saratov, Russian Federation). E-mail: alkova_marina@mail.ru

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 02.09.2021;
одобрена после рецензирования 21.12.2021; принята к публикации 02.03.2022.*

*The article was submitted 02.09.2021;
approved after reviewing 21.12.2021; accepted for publication 02.03.2022.*