

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВУ

На правах рукописи

Нижник Лада Сергеевна

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ
СРЕДУ**

Специальность 12.00.06 - земельное право, природоресурсное право,
экологическое право, аграрное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Боголюбов Сергей Александрович

Москва – 2019

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие и виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	16
§1.Понятие гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	16
§2.Виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	30
§3.Особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.....	53
Глава 2. Организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду	63
§1. Особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	63
§2. Роль института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	81
Глава 3. Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду	104
§1.Значение платы за негативное воздействие на окружающую среду, как вида экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	104
§2.Совершенствование платы за негативное воздействие на окружающую среду, как оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду	130
Заключение	150
Список использованных источников и литературы	157

Введение

Актуальность темы исследования.

Для России в период последних десятилетий характерен колоссальный уровень загрязнения окружающей среды, её истощения, разрушения в результате воздействия скорости развития производства, увеличения городской агломерации, роста образования отходов, хозяйственной и другой деятельности, сопровождающиеся нарастанием проблемы экологической безопасности. Наиболее эффективным механизмом, направленным на сведение к минимуму вышеуказанного уровня, являются гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду. Они подразумевают установленные и развитые государством средства обеспечения и защиты условий среды обитания и рекреации, уровня жизни и труда, которые отвечают сформированным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предусматривающим пригодную для употребления воду, качественные продовольственные продукты, незагрязненный атмосферный воздух.

Ставшие одним из условий осуществления государственной политики в сфере экологии гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду находят свое отражение в долгосрочных отраслевых документах стратегического планирования, касающихся национальной и экономической безопасности, развития минерально-сырьевой базы и промышленности при обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления. Важное значение они приобретают для пользы и развития будущего поколения человечества. Без гарантий реализации названного права невозможно обеспечить устойчивость экологического правопорядка и охраны здоровья людей даже при отсутствии вредного воздействия природных и климатических условий. Однако без участия государства в процессе формирования системы

гарантий права на благоприятную окружающую среду обеспечение его в реальной действительности весьма неэффективно.

Гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду не только предполагают действенное, гармоничное, упорядоченное сотрудничество гражданского общества и государства, но и подразумевают сочетание средств и условий по обеспечению данного права. Значительное несоответствие между нормами законодательства и фактической реальностью не позволяет в полном объеме осуществить возможность реализации декларированного Конституцией Российской Федерации права на благоприятную окружающую среду. Так, по сведениям государственных докладов за период с 2003 г. по 2017 г. «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» качество атмосферного воздуха во многих населенных пунктах остается по-прежнему неудовлетворительным¹, что свидетельствует о существенном расхождении государственно-правовой практики с юридическими намерениями.

Право на благоприятную окружающую среду обладает весьма разветвленной системой гарантий, которые в правовой науке подразделяются на: юридические, экономические, идеологические, политические и иные. Однако архипроблемными и обязывающими к скорейшему разрешению являются вопросы, касающиеся реальной и результативной гарантированности данного конституционного права, в том числе определения наиболее оптимальных видов гарантий его эффективной реализации. Это обусловлено, прежде всего, низким уровнем исполнительской дисциплины и правосознания должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также превалированием в бизнес-сообществе экономических приоритетов над экологическими. Таким образом, существующие теоретические концепции не отвечают современным организационным и экономико-правовым условиям, в связи с чем нуждаются в пересмотре, а также в развитии.

¹ URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady

Действующая в Российской Федерации система законодательства по регулированию и защите права человека на благоприятную окружающую среду, в том числе Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон охраны окружающей среды), в условиях недоверия общества к активности органов государственной власти и местного самоуправления в осуществлении экологической деятельности, а также при диалектически сложных отношениях экономики и права снижает эффективность гарантий реализации названного права. Поэтому для настоящего и будущих поколений интерес представляет рассмотрение эффективности сочетания организационных и экономико-правовых гарантий реального воплощения права на благоприятную окружающую среду. Важными также остаются вопросы, касающиеся понятия (сущности) и видов гарантий его реализации.

Всё вышеизложенное подтверждает актуальность, а также практическую значимость темы диссертационного исследования. Эти обстоятельства обусловили потребность в изучении и анализе большого круга источников для формулирования эффективных научно-обоснованных практических предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование политики государства в сфере экологии, в том числе по созданию результативных средств обеспечения и защиты права на человека на благоприятную окружающую среду.

Степень научной разработанности. Состояние научных работ по выбранной теме имеет фрагментарный характер. Практически отсутствуют отдельные теоретические разработки, которые посвящены сочетанию организационных и экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду. В специальной юридической литературе фундаментальных исследований по данной теме фактически нет.

Вместе с тем на сегодняшний день в научной литературе имеются работы, отражающие различные аспекты вышеназванного права. Диссертантом изучены и проанализированы труды, касающиеся исследования правовых

вопросов механизма реализации права на благоприятную окружающую среду и его гарантий, таких российских ученых, как: С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, М.И. Васильева, А.К. Голиченков, О.Л. Дубовик, И.А. Игнатьева, Н.В. Кичигин, И.О. Краснова, О.И. Крассов, О.С. Колбасов, В.В. Петров, Т.В. Петрова, Т.Я. Хабриева, Н.И. Хлуденева и др.

За последние несколько лет по вопросам правового регулирования, в том числе исторического становления и совершенствования, права человека на благоприятную окружающую среду были защищены диссертационные исследования, среди которых можно выделить: А.С. Алихаджиева («Правовой механизм реализации права граждан на благоприятную окружающую среду», 2003 г.), А.П. Анисимов («Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты», 1997 г.), К.С. Мишанин («Конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду: гарантии и защита в законодательстве Российской Федерации», 2005 г.); М.В. Морозова («Конституционно-правовые гарантии права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России», 2007 г.); Т.Ю. Сорокина («Механизмы защиты права на благоприятную окружающую среду», 2010 г.); Р.Ф. Хабиров («Становление и развитие права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации», 1998 г.), Е.Н. Хазов («Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации», 2011 г.); Е.В. Чуличкова («Конституционно-правовой механизм обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду», 2017 г.).

Осознавая научно-познавательную ценность вклада вышеприведенных и других ученых в исследовании проблем, касающихся реализации права на благоприятную окружающую среду и гарантий данного права, важно признать необходимость дальнейшей разработки вопросов, посвященных именно гарантиям его реализации, сочетанию организационных и экономико-правовых гарантий его реализации.

Учитывая изложенное, данное комплексное исследование представляется особенно необходимым и своевременным.

Объектом диссертационного исследования стали общественные отношения, которые складываются в процессе реализации права на благоприятную окружающую среду.

Предметом диссертационного исследования выступают правовые нормы и практика их применения, касающиеся основ гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду; теоретические работы ученых, которые посвящены рассматриваемым в работе проблемам, а также государственные доклады, специальный и ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Федеральный Омбудсмен) о его деятельности.

Цель настоящего исследования состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, касающихся сочетания организационных и экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, способствующих развитию в указанной области научно-обоснованных подходов и совершенствованию законодательства, а также для использования в правоприменении.

Достижению указанной цели предшествовало решение таких основных **задач**, как:

-изучение и определение содержания понятия «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду», его отличие от содержания понятий «гарантии права на благоприятную окружающую среду» и «реализация права на благоприятную окружающую среду»;

-изучение классификации гарантий права на благоприятную окружающую среду и выявление характерных видов гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду;

-изучение и анализ проблем гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду;

-определение особенностей организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду;

-исследование деятельности института Федерального Омбудсмана и выявление его роли в качестве важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду;

-определение места платы за негативное воздействие на окружающую среду в структуре экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду;

-определение тенденции совершенствования платы за негативное воздействие на окружающую среду как важного вида экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

Методологической основой диссертации стали частнонаучные, а также общенаучные методы познания. Частнонаучные методы представлены формально-юридическим, сравнительно-правовым, а также методом толкования права и правового моделирования. Среди общенаучных методов применялись: анализ, синтез, обобщение, дедукция, индукция и исторический метод.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили: судебная практика; государственные доклады; статистические данные, в том числе размещенные на официальных сайтах органов государственных власти, информация, содержащаяся в отчетных документах органов публичной власти и периодической печати, касающиеся вопросов реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, а также гарантий реализации этого права.

Теоретико-правовой основой исследования стали результаты научных работ ученых по разным аспектам теории права. В сфере теории права и государства – труды таких авторов, как С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, Л.Д. Воеводин, В.В. Лазарев, Е.Г. Лукьянова, А.С. Мордовец, В.С. Нерсесянц, Ю.А. Тихомиров и других авторов.

Теоретической базой диссертации, касающейся основных положений теории экологического права, явились работы ученых: Л.Е. Бандорина, С.А.

Боголюбова, С.Н. Братуся, М.М. Бринчука, Н.Д. Вершило, Г.А. Волкова, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, Б.В. Ерофеева, Н.Г. Жаворонковой, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатьевой, Н.В. Кичигина, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, Е.В. Луневой, Г.А. Мисник, Е.В. Новиковой, В.В. Петрова, М.В. Пономарева, Т.Я. Хабриевой, Н.И. Хлуденевой и других.

Большое значение для изучения и анализа детальных проблем эффективности реализации права на благоприятную окружающую среду, в том числе гарантий его реализации, приобрели юридические исследования деятельности института Федерального Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его рабочего аппарата), проведенные М.В. Морозовой и Т.Ю. Сорокиной, а также правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, авторами которых являются М.И. Васильева, Т.В. Петрова, А.А. Ялбулганов и другие.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые в юридической российской науке за последние двадцать лет предметом отдельного комплексного изучения стали организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду в современных условиях с учетом роста недоверия общества к активности органов публичной власти в осуществлении экологической деятельности, а также при диалектически сложных отношениях экономики и права. В данном исследовании впервые определено содержание и особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, их отличие от содержания смежного понятия: «гарантии права на благоприятную окружающую среду».

Диссертантом также обнаружены и другие значимые аспекты организационных и экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду: исследована классификация гарантий названного права на благоприятную окружающую среду и названы характерные виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую

среду; поставлены теоретические проблемы гарантий реализации данного права; установлена взаимообусловленность организационных и экономико-правовых гарантий реализации названного права; определена взаимосвязь деятельности института Федерального Омбудсмана с организационными гарантиями реализации права на благоприятную окружающую среду, а также платы за негативное воздействие на окружающую среду с экономико-правовыми гарантиями реализации названного права.

На базе анализа гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду и современного состояния экологической ситуации на территории нашей страны сформулированы предложения и рекомендации теоретического и практического характера по дальнейшему совершенствованию организационных и экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, способствующих развитию в указанной области научно-правовых основ и законодательства.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Автором предложено собственное определение понятия «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду», в котором слово «реализация» имеет определяющее значение.

Гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду – это средства, условия и способы, установленные и развитые государством, создающие равные возможности эффективного обеспечения и защиты среды обитания и рекреации, уровня жизни и труда, которые отвечают сформированным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предусматривающим пригодную для употребления воду, качественные продовольственные продукты, незагрязненный атмосферный воздух.

2. Рост уровня недоверия общества к активности органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении экологической деятельности, а также в диалектически сложных отношениях экономики и права диктует необходимость установления особой роли за

организационными и экономико-правовыми гарантиями реализации права каждого на благоприятную окружающую среду. Обусловлено это тем, что данные виды гарантий реализации подразумевают возможность наиболее эффективного обеспечения и защиты законных интересов. При этом нельзя умалять важность взаимодействия данных видов гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду с другими его гарантиями, такими, например, как: общие (материальные, политические, духовно-культурные) и специальные (юридические).

3. К важным особенностям, определяющим успешность сферы охраны окружающей среды, относится результативная работа органов публичной власти по обеспечению и защите права на благоприятную окружающую среду. Потому среди организационных гарантий реализации данного права значимое место занимает деятельность института Федерального Омбудсмана ввиду её эффективности, а также вследствие независимости и неподотчётности Федерального Омбудсмана каким-либо государственным органам и должностным лицам, активного взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, права безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

4. Значительная роль в реализации права на благоприятную окружающую среду предоставлена экономико-правовым гарантиям, среди которых заметное место занимает институт платы за негативное воздействие на окружающую среду, побуждающий промышленные предприятия страны осуществлять масштабные инвестиционные программы по модернизации существующих и создание новых производственных мощностей, которые позволят сократить уровень негативного воздействия. В этой связи представляется, что подготовленные предложения по совершенствованию законодательства о переводе неналогового платежа – платы за негативное воздействие на окружающую среду в статус налога прежде всего ставят задачу возрастания фискальной дисциплины. Они не отвечают целям охраны

окружающей среды, а также стимулирующему и компенсационному характеру данной платы, в результате чего эффективность государственной политики в области экологии, направленной на обеспечение условий для реализации права на благоприятную окружающую среду, может снизиться.

5. При низком уровне исполнительской дисциплины и правосознания должностных лиц органов публичной власти, а также превалирование в общественном сознании экономических приоритетов над экологическими вопросы реализации прав при недооценке обязанностей в сфере охраны окружающей среды негативно сказываются на соблюдении экологического правопорядка. Представляется, что организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, элементом которых является исполнение каждым обязанности сохранять окружающую среду, будут способствовать обеспечению вышеназванного правопорядка в интересах нынешнего и будущего поколений.

6. Анализ материалов судебной практики по вопросам платы за негативное воздействие на окружающую среду показал, что большая их часть касается предмета оспаривания правомерности начисления данной платы, а также возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. Необходимо рассмотреть возможность устранения противоречия интересов хозяйствующих субъектов и администратора. Например, при обеспечении баланса между задачами сокращения размера негативного воздействия на окружающую среду, с одной стороны, и повышения собираемости платы за негативное воздействие, с другой стороны.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что предложения и выводы, сформулированные в работе, могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства, в правоприменительной практике, а также при проведении дальнейших научных изысканий.

Материалы исследования также могут быть использованы для разработки учебников и учебно-методических пособий, а также в преподавании курсов «Природоресурсное право», «Экологическое право», «Права человека и гражданина».

Достоверность результатов исследования подтверждается комплексным изучением вопросов гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, а также надлежащим теоретическим обоснованием сформулированных итоговых предложений и рекомендаций.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждалась на кафедре земельного права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Государственный университет по землеустройству» (далее - ГУЗ). Основные выводы и предложения диссертации докладывались на международных научно-практических мероприятиях: «Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России» (2015 г., Московский государственный университет геодезии и картографии (далее – МИИГАиК); XXII и XXIII международные научные конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (2015 г. и 2016 г., Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова (далее – МГУ); международный землеустроительный форум «Землеустроительная наука и образование в России и за рубежом» (2015 г., ГУЗ); X Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С.Н. Братуся, на тему «Право и экономическая деятельность: современные вызовы» и XII Ежегодные научные чтения памяти профессора С.Н. Братуся на тему «Проблемы правосубъектности на современном этапе» (2015 г. и 2017 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее - ИЗиСП); «Международное право окружающей среды» (2015 г., МИИГАиК); международный конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений на лучшую работу по вопросам правоприменения в сфере лесного законодательства на 2015 год (2015 г., Федеральное агентство лесного хозяйства); «Правовые проблемы возмещения

вреда, причиненного окружающей среде» (2017 г., МИИГАиК); шестой Евразийский антикоррупционный форум: «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции» (2017 г., ИЗиСП); «Экологическая политика России: векторы сбалансированного развития» (2017 г., МИИГАиК); «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» (2018 г., МИИГАиК); «Актуальные проблемы законодательного обеспечения государственной земельной и экологической политики» (2018 г., ГУЗ); «Современные тенденции развития экономического, земельного и аграрного права» (2018 г., Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук); «Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность» (2018 г., ГУЗ); «Соотношение видов юридической ответственности в экологической сфере» (2019 г., ИЗиСП, МИИГАиК);

всероссийских научных мероприятиях: XVIII, XX, XXI и XXII всероссийские школы молодых ученых-юристов, занимающихся правовыми проблемами охраны окружающей природной среды (2014 г., 2015 г., 2016 г., 2017 г., МГУ); круглый стол «Развитие земельно-правовой науки: история и современность» (2015 г., ИЗиСП); круглый стол «Актуальные проблемы правового регулирования недропользования в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду» (2015 г., комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации); круглый стол на тему «Проблемы законодательного регулирования взимания и использования платы за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации» (2015 г., комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.); XI и XII всероссийские профессиональные конкурсы «Правовая Россия» (2015 г., 2016 г., Российская ассоциация правовой информации ГАРАНТ при поддержке Совета судей Российской Федерации); X и XII всероссийские конкурсы молодежи образовательных и научных организаций на

лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (2016 г., 2017 г., Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Общероссийская общественная организация «Национальная система развития научной, творческой и инновационной деятельности молодежи России «Интеграция»); «Проблемы правового регулирования земельных отношений» (2017 г., ГУЗ); Всероссийский конкурс научных статей аспирантов и магистрантов (2017 г., Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»);

региональном научном мероприятии: открытый Московский молодежный экологический форум (2016 г., Ассоциация журналистов-экологов Союза журналистов России и Социально-экологический союз).

За победу в XII Всероссийском конкурсе молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» автор был удостоен именным знаком отличия «Депутатский резерв» (Удостоверение № 813).

Автор имеет акт о внедрении результатов настоящей диссертационной работы от 31 марта 2017 г., выданный Тамбовским региональным отделением ООО «Ассоциация юристов России».

Более того, ряд положений исследования был использован:

- при проведении автором второго и пятого расширенных лекториев-практикумов для студентов магистерской программы «Международная защита прав человека», организованных рабочим аппаратом Федерального Омбудсмана в апреле и декабре 2016 года;

- в процессе преподавательской деятельности в ГУЗе.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 25 работ, в том числе 5 статей в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и включает введение; три главы, состоящие из 7 параграфов; заключение; список использованных источников и литературы.

Глава I. Понятие и виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

§1. Понятие гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Для изучения организационных и экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, принимая во внимание, что единого толкования понятия «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду» в юридической науке нет, необходимо дать определение данному термину.

В Российской Федерации особо актуальна идея прав человека, играющая важную роль во многих демократических странах.

Статья 17 Конституции России предусматривает, что в нашей стране гарантируются права человека в соответствии с общепризнанными основами и нормами международного права и Основного закона России.

Таким образом, действующая в нашей стране правовая система построила законные основы государственности, ориентированные на демократические принципы, и сформировала позитивную структуру взаимодействия государства с личностью.

Из смысла статьи 1 Конституции России человек, права человека являются высшей ценностью. Более того, обязанностью государства являются признание, соблюдение и защита прав человека. Наша страна взяла такие обязательства, принимая во внимание конституционный принцип о естественности и неотъемлемости прав для всех, в том числе для государства и

его органов, которые призваны гарантировать осуществление прав без препятствий.¹

В условиях демократизации гражданского общества и изменения государственной правовой системы указанная статья занимает видное место, обусловленное протекающими процессами в социально-экономической и политической сфере, часто сопряженными с ограничением прав человека и применением мер принуждения.

Для сохранения демократического общества, благоприятных условий существования, а также стратегии устойчивого развития и социального согласия необходимы обеспечение, охрана, защита прав человека.

Важно обратить внимание на то, что фактическое осуществление прав человека зависит от большого количества разных факторов, а также социальных, политических и юридических событий. Они направлены на реализацию, охрану и защиту, и параллельно представляют собой гарантии прав индивидуума.²

На текущем уровне развития общества допускается и, в большинстве случаев, преобладает непрерывное развитие механизм реализации и защиты прав личности. Связано это с тем, что соблюдение гарантий прав человека, в том числе экологических прав, занимает особое место в правовом порядке нашей страны. Результативное соблюдение прав может быть успешно реализовано с помощью деятельности государственных институтов в условиях правового государства.

Следует согласиться с позицией М.М. Бринчука в том, что формирование в сфере охраны окружающей среды актуального

¹Морозов А.П. Конституционное право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность в Российской Федерации, автореф. дис. к.ю.н. Саратов, 2002, С.3.

²Плотникова Н.И. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / Под ред. В.Т. Кабышева.-Саратов. 2004. С.142.

законодательства и результативной системы органов публичной власти является двойственной задачей нашего правового и социального государства¹.

Также необходимо отметить, взаимодействие личности с государством, обеспечение возможности выбора и равенства, в том числе равноправия, представляют сущность правового государства.²

В этой связи, представляется, что существование вышеупомянутой возможности зависит от функционирования обширной структуры гарантий, обладающих реальными условиями для осуществления.

Так, В.С. Нерсесянц отмечал, что правопорядок в абстрактно-общей форме (или абстрактно-должный правопорядок) – это закрепленный и предусмотренный в законодательстве порядок, на который должно ориентироваться субъектам права во взаимоотношении при разрешении того или иного правового дела³. Именно такой абстрактно-должный правопорядок имеет Конституция России.

Вместе с тем, необходимо различать от вышеназванного правопорядка реальный правопорядок, который представляет собой итог действительного соблюдения в жизни требований абстрактно-должного правопорядка. Это фактически соблюдаемый и реально функционирующий абстрактно-должный правопорядок.

Таким образом, можно предположить, что осуществляемые в Российском государстве совершенствования станут наиболее эффективными посредством обеспечения публичными органами возможность гражданам практически реализовать и защищать права.

Однако следует отметить, что за последние десятилетия в нашей стране не уделяется необходимого внимания соблюдению нормативных правовых

¹Бринчук М.М. Конституция Российской Федерации - основа прогрессивного развития экологического права // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2005. С. 9.

²Петрухин И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. М., 1989.С.4.

³ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – Норма, 2010. С. 529-530.

актов по охране окружающей среды. Более того, негативное воздействие промышленных предприятий на экологию неустанно осуществляется, что создает вероятность существенного ухудшения компонентов окружающей среды.

Так, в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ указано, что примерно 15% территории нашей страны по показателям в части экологии находятся в критическом или околोकритическом состоянии. Кроме того, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56% городских жителей. Относительно питьевой воды, то её качество продолжает оставаться крайне неблагоприятным в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты (более 40% населения страны сталкивается с проблемой качества воды). Экономический подъем при сохранении современного уровня негативного воздействия и непринятии мер по сокращению накопленного экологического ущерба может привести к дальнейшему обострению экологических проблем.

При этом следует особо отметить, что понимание словосочетания «права человека» сформировалось на временном этапе, когда к компонентам окружающей среды относились как к бесконечно существующим и препятствия на пути к осуществлению экологического благополучия человека отсутствовали. Возможно предположить, что этим причинам продолжительный период категории «права человека» и «окружающая среда» не пересекались. Например, в фундаментальных международных правовых документах XX века в сфере прав человека нет норм, регламентирующих экологические права, в том числе права на благоприятную окружающую среду².

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

²Например, во Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1948 г., в Уставе ООН, в Международных пактах о правах человека 1966 г. не содержится словосочетание «право на

Как полагал О.И. Крассов, право на благоприятную окружающую среду как субъективное право представляет собой имеющуюся у каждого лица возможность требовать соблюдения данного права путём применения предусмотренных законодательством правовых средств. Данное право несёт неотъемлемый и неотчуждаемый характер и должно обеспечить единство частных и публичных интересов в сфере охраны окружающей среды¹.

В данной работе право на благоприятную окружающую среду изучается обособлено от права на достоверную экологическую информацию и права на возмещение ущерба, который причинен здоровью человека или его имуществу вследствие экоправонарушения, которые в совокупности именуется экологическими правами (статья 42 Конституции России).

Представляется, что право на надлежащую информацию о состоянии экологии и право на возмещение ущерба, который причинен здоровью человека или его имуществу вследствие экоправонарушения являются гарантиями, которые открывают возможность более эффективной защиты права на благоприятную окружающую среду. Более того, к одной из важных задач по реализации права на надлежащую информацию о состоянии экологии, права на возмещение ущерба, который причинен здоровью человека или его имуществу вследствие экоправонарушения и других экологических прав относится, в главном результате, выполнение мер, направленных на соблюдение и защиту конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

По мнению О.И. Крассова, сущность права на благоприятную окружающую среду, его особенности применения и защиты говорят о его экологическом характере и понимании в качестве основной категории экологического права. Это право должно обеспечиваться всей системой

благоприятную окружающую среду», однако указывается взаимосвязь между качеством условий жизни и качеством окружающей среды.

¹ Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2014 – 88 с.

законодательства об охране окружающей среды, реализацией всех его правовых норм¹.

Нельзя не согласиться с позицией О.С. Колбасова, В.В. Петрова, С.А. Боголюбова и А.К. Голиченкова о том, что понятия, составляющие формулу «общество - природа», соотносятся не как противоречия друг друга, а наоборот обладают едиными взаимосвязующими направлениями: природопользование рационального характера и сохранение окружающей среды². Представляется, что эта модель сохраняет свою актуальность и в настоящее время.

Масштабное юридическое исследование, проведенное С.А. Боголюбовым более двадцати лет назад, несомненно, представляет особую значимость в науке экологического права. Оно стало принципиально важным в понимании термина «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду».

С.А. Боголюбов³ обращал внимание на то, что ответственность граждан и их обязанности неразделимо взаимосвязаны с правами. В противоположной ситуации случается разделение из общего одного и другого, то есть свободы и дисциплины. Часть первая статьи 59 Конституции СССР 1977 года⁴ (далее - Конституция Союза 1977), которая регламентирует неотделимость осуществления прав от соблюдения корреспондирующих обязанностей, по мнению С.А. Боголюбова, частично включает аксиому К. Маркса⁵ о том, что

¹ Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2014 – 88 с.

² Колбасов О.С. Экология: политика – право. М., 1976; Петров В.В. Экология и право. М. 1981; Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М.: ИЗиСП-ИНФРА-М, 2014. С.189-201; Голиченков А.К. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. М. 2000.

³ Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР. Авторефер. дис. докт. юрид. наук. Москва 1989. с. 237.

⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.).

⁵ К. Маркс. Временный устав товарищества // Брошюра «Address and Provisional Rules of the Working Men's International Association, Established September 28, 1864, at a Public Meeting held at St. Martin's Hall, Long Acre, London ». Лондон. ноябрь 1864 г.

без обязанностей отсутствуют права, а без прав отсутствуют обязанности. Несомненно, что конституционная обязанность граждан Союза Советских Социалистических Республик (далее – Союз Республик) заботиться о природе, сохранять богатства природы не возможна без корреспондирования к праву граждан по меньшей мере использовать природные изобилия. Таким же образом возможно придти к мнению о том, что обязанностям (или полномочиям) Союз Республик, Верховного Совета Союз Республик, Совета Министров Союз Республик, местных Советов народных депутатов по сохранению окружающей среды, которые указаны в пункте 5 статьи 73, статьи 113, пункте 1 статьи 131, а также статья 147 Конституции Союза 1977, корреспондируют такие права граждан, как право на участие в охране природы и право на пользование её ресурсами.

Следует согласиться с позицией С.А. Боголюбова¹ о системе конституционного поощрения деятельности государственных органов в сфере охраны природы и деятельности гражданина по сбережению природных ресурсов, а также праве на благоприятную окружающую среду. Он полагал, что этой системе и праву отведена важна роль. Право на благоприятную окружающую среду является «входной дверью» перед всей существующей деятельности по охране природы как главная задача данных действий и «выходом» - как измеритель эффективности. Окружающая среда, когда является благоприятной, она обращает на себя внимание² человека и вправе стать строжней его деяния³. Обязанности и права граждан в совокупности могут представлять как объект власти, так и субъект её осуществления, например, в распространенном смысле посредством социальных организаций и иных объединений.

¹Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР. Авторефер. дисс. докт. юрид. наук. Москва 1989. с. 237.

² Термин «интересы» применяется в статьях 1, 18, 39, 50, 62, 65 Конституции СССР.

³Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., Наука, 1984, с. 85-118; С.Н. Кравченко. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды. Львов, Вища школа, 1988, с. 76-97.

Признав основополагающим и конституционным право граждан на благоприятную окружающую среду, перед тем, как рассматривать его гарантии, целесообразно рассмотреть вероятные негативные явления, которые преграждают его результативную реализацию. Так, С.А. Боголюбов¹ справедливо предложил разделить на объективные негативные явления и негативные явления субъективного характера. К объективным негативным явлениям он отнес обязательные итоги, полученные от научно-технического развития при увеличении интенсивности промышленного производства, неизбежности химической деятельности в секторе сельского хозяйства, увеличения количества населенных пунктов, транспортного оборудования, средств связи, негативного воздействия на океан, а также озоновый слой. К негативным явлениям субъективного характера С.А. Боголюбов посчитал необходимым отнести неэффективность сферы по управлению охраной природы, эколого-правовой нигилизм в сознании человека и отсутствие достаточного образования и просвещения в области охраны окружающей среды.

Полагаем необходимым обратить внимание, что список негативных явлений вправе быть дополнен и изучен подробнее, поскольку исследование данных явлений будет помогать в борьбе с их исправлению, не исключая появление новых прав в сфере экологии, а также корреспондирующих им новых обязанностей.

Следует согласиться с мнением С.А. Боголюбова², что научное объяснение права каждого на благоприятную окружающую среду взаимосвязано с исследованием и определением гарантий, которые направлены на стимулирование соблюдения и реализации этого права гражданами с поддержкой государства.

¹ Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР. Авторефер. дисс. докт. юрид. наук. Москва 1989. с. 237.

²Там же.

Анализируя положения Конституции России, а также Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ (далее - Закон охраны окружающей среды), можно предположить, что в сфере охраны благоприятной окружающей среды весьма важными, значительными условиями (гарантиями) являются: право граждан на пользование ресурсами природы, право на участие в мероприятиях государства экологической направленности и право на обсуждение вопросов, касающихся благоприятной окружающей среды, право на обращение в публичные органы и в органы местного самоуправления.

Поддерживая мнение С.А. Боголюбова², сформулированное более двадцати лет назад, следует отметить, что мероприятия, направленные на улучшение качества окружающей среды, являются одним из условий обеспечения права на охрану здоровья (статья 42 Конституции Союза 1977 и статья 41 Конституции России). Все это можно отнести к гарантиям права на благоприятную окружающую среду. Таким образом, проведя параллель между экологическими нормами Конституции Союза 1977 и Конституции России, следует отметить позитивную закономерность развития механизма гарантирования.

Механизм гарантирования права каждого на благоприятную окружающую среду формируется продолжительное время. Он состоит из нормативной базы, сконцентрированной, в основном, в природоресурсном законодательстве, но и не только из неё. Немаловажным, представляется, проявление механизма гарантирования в правовой действительности, в правовых отношениях, в сознании в свете права, в участвующих поступках людей.

Вместе с тем, что в широком плане под термином «гарантии» понимается совокупность субъективных и объективных условий, направленных

¹Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»// «Российская газета», № 6, 12.01.2002.

² Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР. Авторефер. дисс. докт. юрид. наук. Москва 1989. с. 237.

на эффективное осуществление прав человека, а также устранение вероятных причин и препятствий неполного, ненадлежащего их использования и защиты от нарушений.

Вместе с тем указанные условия имеют разноплановый характер, но по отношению к процессу реализации прав они выступают в качестве факторов, а также средств, совокупности способов, приемов и методологии надлежащего осуществления права.¹

Множество в русском языке этимологических и иных словарей раскрывают значение слова «гарантии» через какое-либо обеспечение или за что-либо поручение.²

Толковый словарь живого великорусского языка В.И. Даля раскрывает слово «гарантия» (с французского языка: *garantie, garantir* значит действие по охране или обеспечению) через такие понятия, как «ручательство» за что-либо, «обеспечение» и «заверение» чего-либо, «безопасенье» по какому-либо поводу³. В большой советской энциклопедии понятие «гарантии» применительно к правам граждан означает какие-либо условия, а также средства, которые предоставляют возможности в использовании прав, предусмотренных основным законом и другими действующими законами⁴.

Все права могут стать действительными при условии, когда такому праву соответствует корреспондирующая обязанность публичных органов или какого-либо лица обеспечить такое право⁵. Гарантии необходимы для создания наиболее эффективной обстановки, при которой установленные в основном законе и других действующих законах нормы, регулирующие права, воплотились бы практическое место каждого. Важны «гарантии не для

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997, С.221.

² Толковый словарь русского языка/Под ред. Д.Н. Ушакова, Т.1, М., ОГИЗ, 1935. С.542; Словарь русского языка: В 4 т., Т.1, М., С. 300; Ожегов С.И. Словарь русского языка/ Под ред. Н. Ю. Шведовой, М., 1987. С.110.

³ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. 1. С. 283.

⁴ Большая советская энциклопедия. 4-е изд. М., 1989. С. 277.

⁵ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 35.

гарантий», а для большей эффективности осуществления в действительность прав.

Разделяем позицию О.И. Крассова о том, что понятия «реализация права на благоприятную окружающую среду» и «защита права на благоприятную окружающую среду» совпадают. Реализация права на благоприятную среду носит временный характер, так как нельзя, например, всю жизнь митинговать за защиту окружающей среды или судиться. Данное право реализуется с целью обеспечения сохранности и восстановления окружающей среды в интересах не только конкретного правоприменителя, но и в итоге всего населения.¹

Следует признать, что гарантии должны обеспечить благоприятные условия. Эти условия создают наружную атмосферу деятельности человека, при этом отсутствует зависимость от чьей-то воли либо желания, которая обусловлена связью с обществом и государством.

Как средства, способы для обеспечения и охраны прав гарантии появляются не от каждого человека, а формируются социумом и государством с целью использования по направлению воплощения в жизнь прав. Вместе с тем проявляются также условия и средства охраны конституционных прав, которые формируются и используются в большинстве своем от воли и желаний граждан.

Таким образом, понятие «гарантии» определяется через наличие в жизни условий и средств, которые помогают обеспечить практическое осуществление и многоуровневую охрану прав каждого.

Наука юридическая в области исследовании проблем гарантий включает разнозначные теоретические взгляды: исследовать гарантии через призму элемента системы права;² не сравнивать гарантии с какими-либо схожими понятиями, например, как понятия «меры правовой охраны» и «меры правовой защиты», с понятием «юридическая ответственность»³; рассматривать через

¹ Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2014 – 97 с.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 8.

³ Толкачев Х.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристики, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 46.

самостоятельную составляющую или институт, имеющий сущность, объект, структуру, механизм и способы осуществления¹.

Объект гарантий прав человека – это общественные отношения, касающиеся охраны и защиты имеющихся прав, связанные с обеспечением интересов и имущественных благ². Сущность гарантий может быть разнообразна, что обуславливается принципиальным и функциональным направлением гарантий. Это связано с социальными, идеологическими и другими изменениями, протекающими в государстве на временных уровнях истории.

Можно согласиться с мнением М.В. Морозовой³, которая утверждала, что субъективное право имеет определенную гарантию, поскольку юридическая природа такого права характеризует его как гарантированную законную меру возможного либо дозволенного поведения.

При этом стоит отметить позицию Е.Г. Лукьяновой⁴ о том, что субъективное право есть мера свободного поведения лица и предполагает наличие обязанности иного лица в виде меры необходимого поведения такого лица, которая обеспечивает данное право.

Так, получается, под термином «гарантии прав человека» можно подразумевать законные установленные условия, а также механизмы по обеспечению осуществления определенного права. В качестве условий или механизмов могут выступать: осуществление самим субъектом его права; наличие обязанности других субъектов относящейся к праву субъекта; при нарушении права наличие защиты права.

¹Синюкова Т.В. Юридические гарантии как метод регулирования правового положения личности // Вопросы теории государства и права. Межвузовский сборник научных работ. Саратов. 1991. Вып. 9. С. 150–160.

²Зарицкий А.В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности (вопросы теории и практики): Дисс. ... канд. юрид. наук. Коломна, 1999. С. 16.

³Морозова М.В. Конституционно-правовые гарантии человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России, автореф... дисс... к.ю.н., Саратов. 2007, - 209 с ил.

⁴ Лукьянова Е.Г. Теория права и государства. Введение в естественно-правовой курс: учебное пособие. // НОРМА-М, 2014. -208 с.

При этом Е.Г. Лукьянова¹ реализацию права представляет через способы (формы) правового (правомерного) поведения людей: использование, исполнение и соблюдение, с чем представляется правильным согласиться.

Следует отметить, что в данной работе гарантии подробно рассмотрены как практическая категория, в то время как категории познавательная и идеологическая названы для общего понимания.

Гарантия выступает как специальное средство, существенно увеличивающее возможность наступления желаемого результата².

Таким образом, относительно права каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного статьёй 42 Конституции России, реализация данного права в настоящее время должна не только провозглашаться, но и защищаться, гарантироваться государством. В первую очередь, государство должно создавать такие условия, при которых граждане могли бы свободно и беспрепятственно осуществлять реализацию права по смыслу статьи 18 Конституции России, а в случае их нарушения могли бы их восстановить, как это предусмотрено в статье 19 Конституции России.

Представляется, что созданные на законном уровне гарантии права каждого на благоприятную окружающую среду одновременно служат гарантиям реализации иных конституционных прав, например, как право на охрану здоровья и право владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами.

Нет сомнений в том, что конституционное признание права на благоприятную окружающую среду предполагает и определение правовых средств, с помощью которых государство будет гарантировать реализацию и защиту названного права. В связи с чем, для реализации права на благоприятную окружающую среду особое значение приобретают гарантии. Права и свободы, закрепленные в Конституции России, будут действенными

¹ Там же.

²Протасов В.Н. Лекции по общей теории права и теории государства. М.: Юристъ, 2010. С. 394.

только тогда, когда их осуществление будет фактически и юридически гарантировано.

Для улучшения сложившейся ситуации, представляется правильным, определить понятие «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду», в котором слово «реализация» имеет определяющее значение.

Гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду – это средства, условия и способы, установленные и развитые государством, создающие равные возможности эффективного обеспечения и защиты среды обитания и рекреации, уровня жизни и труда, которые отвечают сформированным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предусматривающим пригодную для употребления воду, качественные продовольственные продукты, незагрязненный атмосферный воздух.

§2. Виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Право каждого на благоприятную окружающую среду можно отнести к группе социальных прав человека, при этом данное право связано с другими существующими системами прав. По своей правовой природе данное право связано с правом человека на жизнь, а также с правом человека на охрану здоровья. Это обусловлено тем, что у права человека на жизнь и права человека на охрану здоровья с правом каждого на благоприятную окружающую среду однозначный предмет, а также способы праворегулирования. В этой связи необходимо изучить виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, существующие в юридической науке.

Среди правоведов нет единой классификации видов гарантий реализации права человека на благоприятную окружающую среду. В этом параграфе необходимо изучить главные научные взгляды о видах гарантий права на благоприятную окружающую среду. На их основе выделить характерные виды гарантий реализации данного права и сформулировать свои предложения.

Так, А.С. Мордовец выделял гарантии прав в рамках системы, которая состоит из трёх основных гарантий, таких как общие, специальные или юридические.¹ Одновременно данная классификация гарантий в рамках подсистемы имеет сущность, а также соответствующие виды. Так, гарантии общие выделяют: материальные или экономические, политические или идеологические, а также духовно-культурные или социальные.

Наибольший научный интерес в данной работе вызывают материальные или экономические гарантии прав.

¹Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / Под ред. Н.И. Матузова, Саратов, 1996. С.172-173.

Экономические гарантии права представляют объединенное материальное пространство, где беспрепятственно перемещаются финансовые средства, существует правильная конкуренция и свобода предпринимательской деятельности, а также признается и защищается на равных условиях все виды собственности, предусмотренные действующим законодательством. При этом экономические гарантии права осуществляют надлежащее партнерство между гражданином и публичными органами, а также производителем и потребителем.¹

Представляется, что экономические гарантии относятся к значимым факторам реализации права на благоприятную окружающую среду. Следует согласиться с позицией В.В. Мамонова в том, что гарантии в большей степени присутствуют не в правовой, а в материальной действительности. Это обусловлено тем, что, например, в целях охраны экологии, исследование актуальных и экономичных источников энергии требует большие материальные затраты. Таким образом, ответственность по сохранению баланса в сфере охраны окружающей среды на планете ложится на инновационные и развитые государства.²

Анализ научных позиций ведущих ученых в сфере экологического права показал, что составляющей экономических гарантий права на благоприятную окружающую среду может выступать экологическая экспертиза, проводимая в целях обеспечения оптимального уровня пользования природными ресурсами, а также приводящая в случае соблюдения всех необходимых требований природоохранного законодательства к решению о возведении, изменении объекта строительства при недопущении вредного воздействия строительства на окружающую среду.

¹Плотникова И.Н. Указ. раб. С. 144; Кашеева А.А. Равенство как основа конституционных гарантий прав человека // Конституционные чтения: Межвуз. сб. науч. трудов. Саратов. 2003. Вып. 4, ч.2. С. 31.; Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 38-39.

²Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации. дис. док. юрид. наук. Саратов. 2004. С. 35.

По мнению В.В. Петрова, правовые нормы-гарантии осуществляются в разных направлениях. Например, обеспечение процесс экологизации законодательства. Также они способствуют переводу экологизированных норм в реальное хозяйственное правоотношение. Они устанавливают материальные, организационные, правовые, идеологические гарантии исполнения экологических требований. В этом процессе участвуют нормы административного законодательства (управление, контроль, ответственность), гражданского (возмещение причинённого вреда), трудового (материальное стимулирование), уголовного (ответственность) и других отраслей законодательства.¹

По мнению И.О. Красновой, осуществление превентивной охраны окружающей среды и предупреждения загрязнения экологической среды, включая требования оценки воздействия на окружающую среду, которая является элементом экологической экспертизы, становится одним из способов эффективного разрешения проблем в данной области. Дело в том, что предупреждающие меры, как указывает И.О. Краснова, в сравнении с борьбой против уже существующего вредного для благоприятной окружающей среды итога промышленной деятельности, способствуют появлению тяжело устранимых изменений в экологии².

С.А. Боголюбов утверждает, что экологическая экспертиза представляет собой основной институт по предупреждению возможного нанесения вреда природе, но только в отсутствие злоупотребления правом и признаков коррупции³.

¹ Петров В.В. Научные труды. Избранное / сост. Т.В. Петрова – М.: Статут, 2014 – 56 с.

²Краснова И.О. Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государственных решений: опыт США // Экологическое право России: Сб. мат-лов науч.-практ. конф. / Сост. А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Минаева; Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2002. Вып. 3. С. 159 - 163.

³Боголюбов С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. N 10. С. 8 - 9.

Экологическая экспертиза, как указывает О.Л. Дубовик, в течение более десяти лет фактически была эффективным способом охраны окружающей среды¹.

По мнению М.М. Бринчука, экологическая экспертиза – это самая результативная мера охраны окружающей среды в нашем государстве в девяностые годы XX века².

Принимая во внимание совершенствование законодательства в сфере градостроительства с января 2007 г. список объектов, подлежащих экологической экспертизе, регламентированный статьей 11 и статьей 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³, стал существенно меньше. Так, например, к объектам государственной экологической экспертизы относится проектная документация небольшого количества объектов строительства на землях особо охраняемых природных территорий, во внутренних морских водах и др., либо наличие большой опасности при взаимодействии с компонентами окружающей среды (искусственные земельные участки; объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов).

Названные изменения законодательства, с большой степенью вероятности, обусловлены важной актуальной тенденцией в совершенствовании законов для снижения административных рамок предпринимательства, упрощения отношений государственных органов и бизнес-сообщества в свете проведения контрольных и надзорных мероприятий, увеличения видимости осуществления предпринимательского сообщества⁴.

¹Дубовик О.Л. Экологическое право. М.: Проспект, 2009. С. 315.

²Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. N 1. С. 2 - 11.

³«Собрание законодательства РФ», 27.11.1995, № 48, ст. 4556,

⁴Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2013 N 1336-р (в ред. от 13.03.2014) "Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства" // СЗ РФ. 2013. N 32. Ст. 4329.

Однако следует отметить, что данные изменения на практике предоставили субъектам хозяйствующей деятельности определенную свободу действий, которыми зачастую нарушаются права граждан на благоприятную окружающую среду. Возможно, необходимо пересмотреть данные поправки и вернуться к тому институту экологической экспертизы, который существовал до принятия этих изменений. Таким образом, на данный момент институт экологической экспертизы как элемент экономического механизма реализации названного права не совсем результативен.

На данный момент экономический фактор является важным в механизме гарантирования права каждого на благоприятную окружающую среду. Объясняется это тем, что интересы в сфере охраны окружающей среды невозможно обеспечить отдельно от материальных, поскольку они едины в социальной направленности. С их помощью можно обеспечить комфортный уровень жизни.

С.А. Боголюбова справедливо утверждает, что вопросы изменения нормативных правовых актов, которые направлены на эффективное партнерство экономики и экологии, на протяжении более двух десятков лет относятся к одним из важных в экологическом праве¹.

Таким образом, следует заключить, что одним из важных факторов осуществления, защиты (реализации) права каждого на благоприятную окружающую среду становится равномерная, прозрачная деятельность публичных органов и гражданского общества. Эта деятельность вправе являться как предостерегающая комплексная мера по недопущению нарушения права на благоприятную окружающую среду.

В настоящих условиях осуществляется возрастания роли воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Это приводит к ухудшению обстановки в сфере экологии и качества окружающей среды, в

¹Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 193

результате чего снижается уровень достойной жизни людей и увеличиваются вредные последствия для сфер экономики и общества.

Вместе с тем, глава IV Закона охраны окружающей среды регулирует экономико-правовые гарантии в области экологии. Так, статьи 16, 16.1, 16.2, 16.3, 16.4, 16.5 Закона охраны окружающей среды содержат основные положения о плате за негативное воздействие на окружающую среду, статья 17 Закона охраны окружающей среды регламентирует поддержку хозяйственной деятельности и деятельность в целях охраны окружающей среды государством. В статьях 18 и 18.1 Закона охраны окружающей среды присутствуют положения, касающиеся экологического страхования. Указанные статьи Закона охраны окружающей среды в комплексе представляют экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду.

В названных статьях закона преобладает неопределенность ряда понятий, однако этим понятиям следовало бы дать категоричные определения, поскольку от того, каким образом осуществляются на практике экономико-правовые гарантии зависит эффективность реализации права на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, под экономико-правовыми гарантиями реализации права на благоприятную окружающую среду подразумевают, прежде всего, условия, направленные на социальное и материальное развитие общества, обусловленные минимальной вероятностью появления факторов, негативно влияющих на деятельность человека.

В этой связи, плата за негативное воздействие на окружающую среду может быть использована в качестве наиболее важного элемента экономико-правовых гарантий реализации названного права.

Как было отмечено выше, положения Закона охраны окружающей среды регламентируют основы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, при этом в экологическом законодательстве отсутствует эффективная схема реализации указанного платежа для результативного возобновления качественной окружающей среды.

Таким образом, материальные средства от загрязняющих окружающую среду предприятий (или нарушителей) поступают в бюджетный фонд, при этом качественные характеристики окружающей среды остаются в неудовлетворительном состоянии.

Так, например, многократное привлечение хозяйствующего субъекта к ответственности в виде административного штрафа не позволило достичь положительного экологического эффекта. Хозяйствующий субъект продолжил негативно воздействовать на окружающую среду, что привело к нарушению права на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья.

Из сведений, изложенных в судебном постановлении Арбитражного суда Новгородской области, датированным 14 марта 2016 г.¹, следует, что хозяйствующий субъект деятельность на территории промышленного комплекса планировал завершить лишь к 1 января 2017 г., то есть около года длилось посягательство на качество окружающей среды и санитарно – эпидемиологическое благополучие населения.

Представляется, что негативная деятельность указанного предприятия по загрязнению компонентов окружающей среды осуществляется почти год, до окончания выполнения мероприятий по охране окружающей среды. При этом чаще всего хозяйствующие субъекты выплачивают платежи за негативное воздействие и продолжают дальше осуществлять загрязняющую деятельность, что является препятствием экономико-правовых гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, для усиления осуществления на практике экономико-правовых гарантий реализации, целесообразно рассмотреть возможность изменения порядка взимания платы за негативное воздействие. Важно рассмотреть вопрос целенаправленного использования в качестве инструмента бюджетной политики для стабильного обеспечения финансовыми ресурсами экологических задач государства. При этом необходимо определить, что

¹URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/c01f3104-88f3-4258-9ace-c22a49b4efc2>

актуально как взимать денежные средства, так улучшить экологическую и экономико-правовую эффективность распределения денежных средств. Это позволит адресовать денежные средства на мероприятия по охране природы, в результате чего появится позитивная динамика состояния качества окружающей среды.

При этом следует отметить, что расходование денежных средств без контроля и рациональности, прежде всего, будет являться преградой в осуществлении природоохранных мероприятий и эффективности экологической безопасности. Также станет выполнять отрицательную деятельность, касающуюся использования какого-либо механизма государственной политики в области охраны экологии, против её цели¹.

К значимому этапу в сфере экологии можно отнести запланированный в 1996 году переход нашей страны к устойчивому развитию, которое содержит важные взаимосвязанные части устойчивого развития: экономическая составляющая, экологическая составляющая и социальная составляющая².

В преамбуле Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию³ предусмотрено, что согласно рекомендациям и основным принципам, содержащимся в программных документах Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 1992 год), а также ориентируясь на них, важно и возможно принять меры по реализации постепенного перехода России к устойчивому развитию. Оно станет обеспечивать сбалансированное принятие решений по блоку социальных и экономических вопросов, а также по проблемам охраны благоприятной окружающей среды и возможностей природных ресурсов для реализации необходимых потребностей разных поколений людей: нынешнего и будущего.

¹Чернявская Н.В. Совершенствование системы экологических платежей в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. Вып. 22. С. 15–21.

²Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»//Собрание законодательства РФ», 08.04.1996, № 15, ст. 1572.

³ Там же.

Важное место в термине «устойчивое развитие» занимает экология, которой актуально нести ответственность за реализацию указанного термина, за взаимодействие с экономической сферой. Необходимо выполнить максимум действий с целью уменьшения разногласий с экономической сферой. Хозяйственная деятельность, направленная на загрязнение окружающей среды, является опасной. Несомненно, что ущерб, который нанесен качеству окружающей среды, не должен быть значимым.

Стоит отметить, что, как процесс, реализацию права на благоприятную окружающую среду можно охарактеризовать трудозатратным, часто неэффективным. В условиях существующего экономического кризиса проведение дискуссий, а также принятие решений в сфере охраны окружающей среды происходят в последнюю очередь. Однако экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду предполагают наличие равновесия между экономикой, правом и экологией.

Мероприятия, направленных на сохранение благоприятного качества окружающей среды, без которого весьма затруднительна благополучная жизнь человека, существуют в виде верного и перспективного взаимодействия¹.

Важно отметить, что в российском законодательстве имеются федеральные и на уровне регионов экологические программные документы, касающиеся охраны водных объектов - рек Томь, Ока, Волга, Дон. Также программные документы, касающиеся вопросов пожарной безопасности в лесах, повышения качества плодородия почв, регулирования особо охраняемых природных территорий. Такие программные документы в своем большинстве утверждались в девяностые годы XX века. На реализацию документов расходовались денежные из различных бюджетов (федеральный, уровень

¹Боголюбов С.А. Административное воздействие на экономику и экологию // Законодательство и экономика, 2015, N 3.

субъектов, а также местного). Однако большинство программ были приостановлены или нереализованы.¹

Например, постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены программы в сфере экологии на федеральном уровне: от 3 октября 1996 г. № 1161 «Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца на 1997-2010 годы»², от 21 июня 1996 г. № 720 «Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения г. Чапаевска Самарской области»³ - до 2010 года, от 13 сентября 1996 г. № 1098 «Отходы»⁴ - до 2000 года, от 08 июля 1997 г. № 843 «Сохранение амурского тигра»⁵ - до 2023 года.

Таким образом, возвращаясь к гарантиям реализации, сделаем вывод о том, что гарантии нужны для полного претворения в жизнь прав, свобод и обязанностей. В этой связи их характер, система и виды должны наиболее полно соответствовать определенным формам реализации прав и свобод и осуществления обязанностей.

Ведя речь об экономико-правовых гарантиях реализации права на благоприятную окружающую среду, не стоит забывать о том, что такие гарантии могут быть рассмотрены как на государственном, так и на международном уровне.

Иными словами, в зависимости от сферы действия, гарантии реализации данного права можно классифицировать на внутригосударственные и международные.

Внутригосударственные гарантии реализации права на благоприятную среду – это совокупность социальных, материальных, идеологических, культурных, а также правовых средств и условий, которые обеспечивают

¹Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2003. № 11. С.106-113.

²СЗРФ. 1996. № 42. Ст. 4801.

³СЗРФ. 1996. № 27. Ст. 3261.

⁴СЗРФ. 1996 № 39. Ст. 4565.

⁵СЗРФ. 1997 №28. Ст. 3452.

надлежащую защиту этого права. Они закрепляются, прежде всего, в Конституции России (например, в статье 42).

Действительно, что права каждого по большей мере находятся за рамками внутренних полномочий государства. Они являются частью международно-правовой защиты.

Так, например, пункт 3 статьи 2 Закона охраны окружающей среды в соответствии с нормами международного права и федеральными законами распространяет свое действие на территории континентального шельфа, а также в исключительной экономической зоне нашей страны.

Исходя из этого, право каждого, которое является важной частью международного права, оказывает влияние на изменение законодательства и практику правоприменения. Иными словами, всемирное признание прав становится значимой задачей в качестве элемента механизма международной охраны.

Можно дать определение международным гарантиям реализации права на благоприятную окружающую среду. Они представляют собой совокупность международных мер материального, идеологического, правового характера, направленных на выполнение задач по охране и защите названного права.

Отметим, что в системе обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду важное место занимают международные гарантии также потому, что благоприятная окружающая среда является основой жизнедеятельности не только народов Российской Федерации, но и всего международного сообщества.

Кроме того, под международными гарантиями реализации данного права можно понимать комплексность условий осуществления средств защиты.

По мнению Г.В. Александрова¹, такими условиями являются осуществление международной политики, направленной на охрану окружающей среды, посредством кооперации стран. При этом проведение в

¹Александров Г.В. Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в охране окружающей среды/ Хабаровск, 2003, автореф... дис....к.ю.н.

экономической сфере политики, недопускающей загрязнения окружающей среды не только на территории одной страны, но и на территории смежных стран в виде трансграничного негативного воздействия.

Само отражение в международных нормах права на благоприятную окружающую среду можно рассматривать как инструмент по его защите. Кроме того, создание и эффективная деятельность международных и региональных организаций (Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) и отдельных стран в области обеспечения и реализации (защиты) данного права, а также функционирование профильных международных организаций по защите экологических прав, в том числе права на благоприятную окружающую природную среду (например, организация Гринпис).

Исследуя существующие в юридической науке виды гарантий права на благоприятную окружающую среду, можно, с учетом позиции Мордовца А.С., гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду разделять и по способу изложения: простые институционные гарантии и сложные институционные гарантии.

Так, простые институционные гарантии реализации представляют собой закрепленную в законе совокупность способов и условий, причин и факторов, направленных на обеспечение охраны и защиты данного права. Сложные институционные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду представляют закрепленную в правовых нормах совокупность способов и условий, причин и факторов, направленных на обеспечение охраны и защиты не только названного права, но и иных прав, например, экономических, социальных, культурных прав человека.¹

Однако классификация на простые и сложные институционные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду представляется

¹Там же. С. 175-176.

практически нерезультативной, поскольку одновременное обеспечение множества условий, содержащихся в таких гарантиях, весьма затруднительно.

Анализируя разнообразие классификаций гарантий конституционного права на благоприятную окружающую среду, следует выделить общие и специальные гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

Так, общие гарантии реализации данного права касаются обширной группы правоотношений, к которым можно отнести нормы, регламентирующие целостный характер функционирования и совершенствования нашего государства (например, статьи 2-3, статья 7 и статья 9 Конституции России) и нормы, которые устанавливают защиту правоотношений, например, положения статей 45, 46, 48, части 1 статьи 53 Конституции России.

Продолжая выявлять новые виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, следует отметить специальные (конкретные) гарантии реализации данного права. Иными словами, это правовые нормы, которые раскрывают смысл, сущность и систему реализации и обеспечения рассматриваемого права. Так, нормы, содержащиеся в статье 42 и в статье 58 Конституции России, которые устанавливают право на достоверную экологическую информацию, право на возмещение ущерба, причиненного имуществу и здоровью человека вследствие правонарушения в экологической сфере, а также обязанность по сохранению природы и окружающей среды.

Перечень видов гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, как ранее уже отмечалось, весьма обширен, ведь сущность данного права также взаимосвязана с другими потребностями человека. Кроме того, предполагается, что право каждого на благоприятную окружающую среду является эффективной и прямой гарантией права на жизнь, его реализации.

Право на благоприятную окружающую среду можно определить к списку прав, установленных в законе как «декларации». Поэтому,

целесообразно рассмотреть правовые нормы, раскрывающие наиболее подробно и постепенно роль и значение гарантий реализации данного права.

Например, в статье 42 Конституции России вместе с правом на благоприятную окружающую среду содержатся также два отдельных права. Каждое из них означает правомочие. При этом такие права существуют по отношению друг к другу в постоянном взаимодействии, иными словами определяют значение правомочий в экологической сфере. Однако с научной позиции с целью изучения гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, необходимо вышеупомянутые права проанализировать самостоятельно.

Так, право на достоверные информационные сведения в сфере экологии, параллельно является и эффективной гарантией реализации права каждого на благоприятную окружающую среду. Это следует обосновать тем, что возможность граждан принимать, пользоваться, а также изменять и сохранять информационные сведения является определяющим условием их жизни в социуме. Направление на увеличение значения информации в деятельности граждан достигает этап государственного развития, зависящего от способности понимания информационных данных, а также от результативности их применения в благих целях.

Следует отметить, что если информационных сведений нет или они имеются не в полном объеме, то граждане или должностные лица, руководствуясь такими данными, могут прийти к необоснованному решению.¹

Следует согласиться с позицией В.В. Лазарева², который полагает, что к настоящей информации необходимо отнести всеобъемлющую, истинную и справедливую информацию, которая исходит органов, обладающих надлежащими полномочиями.

¹Хижняк В.С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации. Автореф.... дисс. Канд. юрид. Наук. Саратов. 1998. С.3.

²Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации // Отв. Ред. Лазарев В.В., М., 2003, СПС-Гарант.

Право запрашивать у государственных органов, органов местного самоуправления, и иных организаций актуальную, всеобъемлющую и истинную информацию о состоянии окружающей среды, представляет детализацию одного из основных принципов охраны окружающей среды¹, поскольку в данном случае указанное право корреспондирует обязанности органов государственной власти предоставить такие сведения.

Выступая гарантией реализации права на благоприятную окружающую среду, право на достоверные информационные сведения в сфере экологии отражается как в российских нормативных правовых актах, но и в актах международного уровня.

Так, по итогам конференции по вопросам охраны окружающей среды, состоявшейся в Стокгольме в 1972 году, принята Декларация по охране окружающей среде². Она как отдельное условие определила, что информирование молодежи, взрослых людей, принимая во внимание бедные категории общества, по вопросам необходимости в охране окружающей среды является весьма значимым в увеличении базы, которая нужна для осознанной и верной деятельности каждого человека, юридического лица и общественных организаций в области сохранения и развития экологии на любом направлении, взаимосвязанном с человеком³.

Иными словами, право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды является одним из видов гарантий реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Стоит также отметить значимое положение, направленное на претворение в действительность данного права, - это право на возмещение

¹ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е., Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды» / Отв. ред. Ю.Ю.Ветютнев. Волгоград.2005.С.93

² Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год.

³ Действующее международное право. Т.3. М., 1997. С.682-687.

ущерба, который нанесен здоровью или имуществу человека вследствие правонарушения в сфере экологии.

В статье 76 Закона охраны окружающей среды установлено, что споры, касающиеся сферы охраны окружающей среды, решаются в судебных органах, предусмотренном законом в порядке и сроках.

Появление вреда в области экологии стало очень частым типом имущественного правонарушения. При этом восстановить его в изначальном объеме, в большинстве случаев, не представляется возможным. Компенсационная задача возмещения вреда, как полагает Н.Г. Нарышева¹, предусматривает приобретение денег с целью принять меры по восстановлению права, которое подверглось нарушению.

Так, право на возмещение ущерба, который нанесен здоровью или имуществу человека вследствие правонарушения в сфере экологии, является одновременно как правом, так и видом гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

При этом имеющаяся правоприменительная практика демонстрирует в большинстве случаев небольшую эффективность судебной защиты компенсации вреда. Можно предположить, что сложившаяся ситуация зависит не только от затяжного рассмотрения судами экологических дел, но и от минимального включения в бюджетный фонд федерального, регионального и муниципального уровня на данные цели денежных средств.

Особую роль в реализации права на благоприятную окружающую среду играет вид гарантий реализации данного права - организационные гарантии. Согласно мнению Н.В. Витрука², результативную организационную деятельность можно назвать универсальным условием, общей предпосылкой эффективности механизма гарантий прав человека.

¹Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах: Автореф. Дисс. Канд. юрид. наук. М., 1998, С.14.

²Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 39.

Представляется, что организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду представляют собой, прежде всего, комплексную деятельность государства, его органов, должностных лиц, общественных организаций в области правотворческой, правоприменительной практиках, осуществления мер режимного и контрольного характера.

Из смысла Конституции России, а также Закона охраны окружающее среды, право на благоприятную окружающую среду отстаивается в порядке, предусмотренном судебным или административным процессуальным законодательством, в том числе посредством деятельности правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее - ГПК России) в судебные органы с целью в защиты прав граждан по делам, касающимся реализации права на благоприятную окружающую среду, вправе обратиться должностные лица органов прокуратуры. При этом, несоблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду случается, обычно, при нарушении экологического законодательства.

Например, должностное лицо органов прокуратуры Ямало-Ненецкого² автономного округа обратилось в суд с иском к предприятию о расценивании незаконными действий, связанных с разработкой определенного участка недр с использованием попутного нефтяного газа на уровне ниже установленного соглашением (лицензией). А также с иском о возложении действий по обеспечению уровня использования попутного нефтяного газа согласно лицензии и документации в необходимом объеме.

Данный иск преследует цели остановить загрязнение вследствие сжигания попутного нефтяного газа, так как нарушение законодательных

¹ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ // «Российская газета», № 220, 20.11.2002.

² Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2013 N 70-КГПР13-4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. N 12.

требований об уровне использования попутного нефтяного газа ставит под угрозу реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду.

В сложившейся ситуации речь идет о том, за нарушение норм законодательства о недрах следует нарушение права на благоприятную окружающую среду, поскольку при сжигании добытого попутного нефтяного газа происходят выбросы в атмосферный воздух, что влечет большой объем расхода кислорода, а также появлению излишнего тепла. Все это может неблагоприятно отразиться на состоянии здоровья граждан.

Исследуем второй пример, в котором, сотрудник органов прокуратуры города Ханты-Мансийска¹ подал в судебный орган исковое заявление о обязательстве по устранению предпосылок и проведении превентивных мер по предупреждению инцидентов на трубопроводе, а также по совершенствованию проблемных участков нефтегазопровода.

Таким образом, функционированием нефтегазопровода, которое происходит вопреки требованиям законодательства в сфере охраны окружающей среды, появилась проблема нарушения права каждого на благоприятную окружающую среду. Это обусловлено тем, что работа трубопровода осуществляется без соблюдения норм как промышленной, так и экологической безопасности.

Рассмотрим третий пример, в котором районный прокурор Новосибирской области подал в судебный орган исковое заявление, касающееся признания незаконным действий (бездействия) органов местного самоуправления в непринятии мер, направленных на уничтожение несанкционированной свалки отходов потребления. Прокурор требовал обязать органы местного самоуправления устранить свалку посредством очистки земельного участка с его последующей рекультивацией². Таким образом, бездействие органов местного самоуправления влечет негативное воздействие

¹ Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2010 № 69-Впр10-12. СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 23.07.2008 N 67-Впр08-2. Доступ из СПС "КонсультантПлюс".

на окружающую среду: происходят выбросы отравляющих веществ в атмосферу, загрязняются водные объекты и почвенный слой земельного участка, право на благоприятную окружающую среду нарушается.

Исследуя организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, следует отметить, что граждане могут обращаться в государственные органы исполнительной власти для защиты своих нарушенного права, используя данную возможность в различных формах.

Так, Е.А. Лукашева выделяет несколько административно-правовых форм защиты прав и свобод граждан.¹ Что касается права на благоприятную окружающую среду, организационные гарантии реализации этого права в сфере исполнительной власти имеют свои особенности.

Так, эффективная защита данного права граждан требует четкого не только правового закрепления корреспондирующих обязанностей соответствующих государственных органов, но и фактического исполнения.

Например, Закон охраны окружающей среды устанавливает право на создание общественных организаций, фондов и иных некоммерческих объединений, которые выполняют природоохранную деятельность. Так, исполнительная государственная власть (её органы) выполняют обязанность по регистрации таких общественных объединений, в том числе в соответствии с положениями Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»², а именно в законодательстве о различных видах общественных объединений.

Более того, в статье 11 Закона охраны окружающей среды установлено право участвовать в любых видах не противоречащих законодательным нормам Российской Федерации акций, касающихся тематики охраны окружающей среды. Статьями 12, 13 и 14 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ

¹Права человека: Учебник для вузов/ Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2004. С. 378-379.

²«Парламентская газета», № 152-153, 14.08.2001.

«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ устанавливаются обязанности органов государственной власти, например, в частности, рассмотреть уведомления по проведению какого-либо публичного мероприятия в определенный срок, а также обеспечить общественную безопасность на все время их проведения.

Гражданам также предоставлено право на направление обращений или запросов в федеральные и региональные органы государственной власти, в органы местного самоуправления, а также в другие организации или должностным лицам по поводу предоставления актуальных, обширных и правильных информационных сведений, касающихся состояния экологии на территории проживания и мерах, принимаемых по ее сохранению. Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»², а также закон Российской Федерации от 27 февраля 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»³ устанавливает обязанность исполнительных органов государственной власти по направлению информационных сведений о деятельности по охране окружающей среды.

Представляется, что рассмотренные выше законодательные положения относятся к организационным гарантиям реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Однако пассивное поведение органов государственной власти по исполнению своих полномочий в области сохранения окружающей среды создает массу правонарушений, о чём неоднократно указывал в своих ежегодных докладах⁴ Федеральный Омбудсмен.

В этой связи следует отметить, что физические лица, общественные объединения граждан вправе обратиться за защитой права на благоприятную

¹ «Российская газета», № 131, 23.06.2004.

² СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). ст. 3448.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300

⁴ Федеральный конституционный от 26.02.1997 N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // Российская газета. N 43-44. 1997. 4 марта.

окружающую среду и к Федеральному Омбудсмену, деятельность которого является важной частью организационных гарантий реализации данного права.

По мнению Н.Ю. Хаманевой¹, институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмен, переводится со шведского языка как полномочный представитель интересов кого-либо) существует больше чем в ста странах. В его сферу деятельности входит наблюдение за соблюдением законности в действиях публичных органов с целью защиты прав человека.

Согласно положениям статьи 21 Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»² (далее – Конституционный закон об Омбудсмене) Федеральный Омбудсмен по собственной инициативе вправе принимать меры, направленные на защиту прав человека. В рамках Конституционного закона об Омбудсмене Федеральный Омбудсмен наделен определенными полномочиями.

Например, Федеральный Омбудсмен подал в районный суд г. Москвы иск в защиту права на возмещение причиненного вреда здоровью участника ликвидации последствий чрезвычайной ситуации на Чернобыльской атомной электростанции. Суд вынес решение, которым обязал взыскать с территориального органа исполнительной власти за три года в пользу названного участника, а также обязал ежемесячно выплачивать в его пользу компенсацию, которая подлежала индексации в зависимости от изменения минимального размера оплаты труда³. Однако судебные постановления по данной категории дел за последнее время фактически не исполняются в нашей стране.

По итогам проверок, проводимых на основе поступивших Федеральному Омбудсмену жалоб или обращений, обнаружилось, что траты по исполнению

¹Хаманева Н. Ю. Контроль омбудсмена за соблюдением прав и свобод граждан. Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1998. № 7 с. 141.

²Федеральный конституционный от 26.02.1997 N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // Российская газета. N 43-44. 1997. 4 марта.

³Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Экология и нарушений прав человека. 5 сентября 2002 года. М., 2003.

судебных постановлений в части расчета сумм значимых размеров имеется превышение в сравнении с денежными суммами, исчисленными государственными органами социальной защиты, бюджетных средств, выделенных на такие цели. Таким образом, необходимы лишние денежные средства. Вместе с тем федеральным бюджетом таких целевых средств для исполнения судебных постановлений не было предусмотрено.¹

Следует признать, что институт Федерального Омбудсмана, в том числе его рабочий аппарат, является уникальным государственным органом, в том числе в сфере экологии не только на федеральном уровне, но и в регионах нашей страны. Например, в мае 2019 года во всех субъектах Российской Федерации (численность 85) функционирует такая должность, как региональный уполномоченного по правам человека².

Большое количество жалоб и обращений в адрес Федерального Омбудсмана свидетельствует о его актуальности и необходимости. В 2012 году в ежегодном докладе о деятельности Федерального Омбудсмана³ Федеральный Омбудсмен сообщал, что жалоб и обращений по разным видам нарушений прав человека поступили свыше 24 тыс., при этом значительный процент жалоб и обращений был направлен с территории нашей страны; 1,3% жалоб и обращений были направлены Федеральному Омбудсмену из-за границы.

В ходе встречи с региональными уполномоченными по правам человека еще в 2012 году Президент Российской Федерации⁴ высказал мнение, что уполномоченные по правам человека являются непосредственными соратниками в деле законной защиты прав человека.

¹Там же.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. «Российская газета». №7270 (104). 2017 г. С. 207.

³http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год

⁴Встреча с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации 16 августа 2012 г. Стенограмма // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://special.kremlin.ru/news/16260>.

В широком смысле, к видам гарантий реализации права человека на благоприятную окружающую среду можно отнести, в том числе, общие политические, экономико-правовые, социальные. Они призваны обеспечить осуществление и защиту данного права.

При изучении классификаций гарантий реализации права каждого на благоприятную окружающую среду следует отметить, что все типы гарантий, например, общие, юридические, организационные, экономико-правовые, важны, поскольку создают возможности для результативности данного права и осуществления необходимых целей. К определенной предпосылке их эффективности относится размеренное функционирование государства и гражданского общества.

Рост уровня недоверия общества к активности органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении экологической деятельности, а также в диалектически сложных отношениях экономики и права диктует необходимость установления особой роли за организационными и экономико-правовыми гарантиями реализации права каждого на благоприятную окружающую среду. Обусловлено это тем, что данные виды гарантий реализации подразумевают возможность наиболее эффективного обеспечения и защиты законных интересов. При этом нельзя умалять важность взаимодействия данных видов гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду с другими его гарантиями, такими как: общие (материальные, политические, духовно-культурные) и специальные (юридические).

§3. Особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Положения главы 1 Конституции России получают свое развитие в главе 2 Конституции России, в которой закреплены экологические права.

Например, в части 2 статьи 36 Конституции России определено, что владение, пользование, а также распоряжение природными ресурсами происходит собственниками беспрепятственно, в случае, когда это не приносит ущерба качеству окружающей среды, при этом не нарушает прав других лиц. Таким образом, неотделимым элементом рационального использования, а также сохранения природных ресурсов в нашей стране стала система природопользования, в соответствии с которой охраняются качественные составляющие окружающей среды и обеспечиваются права других лиц.

Статья 42 Конституции России закрепляет основные экологические права: право на благоприятную окружающую среду, право на информационные сведения об истинном ее состоянии и на возмещение экологического ущерба, который причинен здоровью и имуществу человека, а статья 58 Конституции России устанавливает обязательства по охране каждым не только природы, но и окружающей среды, при этом необходимо бережно относиться к природным богатствам.

В этой связи, данные статьи устанавливают дополнительные критерии оценки природопользования, предусмотренные статьей 9 Конституции России, которое должно быть благоприятным для жизнедеятельности человека и для окружающей среды, не допуская причинение вреда природным ресурсам и природе в целом, человеку, другим охраняемым объектам.

Поэтому, анализируя гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, необходимо исследовать их особенности, которые

выражаются в наличии проблемных явлений, затрудняющих результативную реализацию данного права. Так, в соответствии со статьёй 1 Закона охраны окружающей среды благоприятная окружающая среда представляет собой такую окружающую среду, в которой качество поддерживает стойкую деятельность естественных экосистем, объектов природных, а также природно-антропогенных.

Согласно разделу I «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹ проблемные явления, препятствующие результативной реализации данного права, можно разделить на объективные и субъективные.

К первым относятся неизбежные последствия научно-технического прогресса с его интенсификацией производства, химизацией сельского хозяйства, ростом городов, транспорта, связи, воздействием на мировой океан и озоновый слой, ко вторым – недостатки управления охраной природы, неразвитость экологического, политического сознания многих граждан, недостаточность их экологической информированности.

Однако в настоящее время увеличивается количество случаев причинения вреда окружающей среде, природным ресурсам и человеку². Так, должностное лицо органов прокуратуры г. Златоуста в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц обратилось с иском к администрации Златоустовского городского округа (далее - администрация) о признании незаконным бездействия администрации по ликвидации мазутохранилища в районе жилого дома и обязанности администрации ликвидировать мазутохранилище в срок до 01 июня 2016 года.

Из материалов дела следует, что в ноябре 2014 года прокуратурой г. Златоуста проведена проверка исполнения законодательства об обращении с отходами, в ходе которой установлено, что с земельного участка,

¹ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утв. Президентом РФ 30.04.2012.

² Апелляционное определение Челябинского областного суда от 07.12.2015 по делу N 11-15105/2015.

расположенного возле указанного дома, происходит выдавливание мазута из капелей на поверхность и загрязнение почвы путем переливания мазута через дамбу, ограждающую капели от жилого дома. По результатам проверки главе Златоустовского городского округа внесено представление об устранении нарушений природоохранного законодательства. Однако администрацией должных мер по ликвидации мазутохранилища не было принято. Решение о признании ситуации чрезвычайной и объявлении чрезвычайной ситуации не сформировано. Не информированы о сложившейся ситуации уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области окружающей среды. Наличие на территории г. Златоуста вышеуказанного мазутохранилища создает опасность для населения г. Златоуста, а также нарушает право человека на благоприятную окружающую среду.

Данная ситуация подтверждает, что важным критерием оценки надлежащего природопользования, то есть использования и сохранения природных ресурсов как базис существования и функционирования людей, которые проживают на территории России, является благоприятное качественное состояние окружающей нас среды, а также для естественных экологических систем в целом.

Иными словами, право на благоприятную окружающую среду, может эффективно реализовываться при результативности системы гарантий, приемов и способов обеспечения и защиты, посредством взаимодействия человека и природы, позволяющего обществу и публичным органам воздействовать благоприятно на окружающую среду.

В юридической литературе М.М. Бринчук¹ представит определение понятия «эколого-правовой механизм» или «правовой механизм охраны окружающей среды, а также обеспечения рационального использования природных ресурсов». Оно представляет собой набор правовых средств в виде мер, инструментов или требований, которые обуславливают поддержание

¹Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда - важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. N 9.

благоприятной окружающей среды или восстановление благоприятной окружающей среды.

Организационная роль в этом виде отношений отведена государству и его органам, которые выступают базой регулирования в взаимодействии общества с природой. Именно государство в виде законов, указов и иных формах права определяет главные виды человеческой деятельности. Такая деятельность при помощи публичных образований воплощает их в жизнь, что является основным условием поведения человека как активного субъекта по практической реализации права на благоприятную окружающую среду.

Так, должностное лицо правоохранительных органов Санкт-Петербурга обратилось¹ в районный суд Санкт-Петербурга с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц к юридическому лицу об обязанности ответчика в 30-дневный срок с момента вступления решения суда в законную силу установить причины превышения нормативов сброса сточных вод, согласно распоряжению Комитета по энергетике и инженерному обеспечению Санкт-Петербурга от 08 ноября 2012 года № 148. А также об обязанности ответчика в 90-дневный срок с момента вступления решения суда в законную силу провести мероприятия, направленные на недопустимость превышений нормативов, установленных названным распоряжением при сбросе сточных вод в канализацию на выпуске.

В обоснование заявленных требований истец ссылался на то, что в ходе проведения проверки соблюдения ответчиком требований законодательства в области охраны окружающей среды установлено, что по результатам анализа проб сточных вод зафиксировано превышение установленных нормативов водоотведения по качеству сточных вод в общественную систему коммунальной канализации на выпуске. Таким образом, ответчик нарушает требование законодательства в области охраны окружающей среды и права на благоприятную окружающую среду неопределенного круга лиц.

¹Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.03.2016 № 33-4744/2016 по делу № 2-2995/2015.

Несомненно, что гарантии реализации права каждого на благоприятную окружающую среду должны рассматриваться как задача, после решения которой достигается главная цель - сохранение природной среды, благоприятной и для человека и всего живого.

Однако экологические положения, закрепленные в Конституции России, могут остаться пустыми декларациями, если их осуществление, прежде всего, не будет результативно гарантировано на практике.

Принадлежность гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду проявляется в обеспечении такой обстановки, в атмосфере которой закрепленные в законодательстве положения становились бы фактическим деянием каждого человека.

Целесообразно согласиться с позицией Л.Д. Воеводина¹ о том, что гарантии являются устойчивым мостом, обеспечивающим важный в базе правового статуса личности способ попадания из общего к частному, из провозглашенной в законе способности к фактически складывающейся ситуации.

Представляется, что гарантии реализуют воплощение норм законодательства на практике. При этом, содержание гарантий постоянно изменяется и зависит от общественно-политических, духовных и иных процессов, происходящих в стране на определенных этапах её исторического развития.

Особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, одна из ключевых проблем российской правовой системы, включая и экологическое право. Это одно из тенденций научных исследований, которое принадлежит части основных задач по усилению эффективности законодательства, а также правовой базы в государстве и социальной жизни.

¹Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997, С.221

Как правило, среди правоведов существует мнение о том, что иная такая категория отсутствует, чтобы бы так активно использовалась, и при этом которой бы стали придавать другое назначение.

В рамках изучения такой категории, учеными высказывались весьма противоположные представления:

исследовать гарантии как элемент системы права;¹

сравнивать гарантии с иными терминами, а также способами охраны и защиты права;²

анализировать как отдельную категорию, которая имеет определенные характеристики, а также механизм и способы осуществления;³

также анализировать в качестве вида отдельной совокупности конституционно-правовых норм⁴.

В Законе охраны окружающей среды содержится конкретизация и дополнение смысла статьи 42 Конституции России. Так, установлено право на благоприятную окружающую среду, право на защиту благоприятной окружающей среды от вредного влияния, которое появилось вследствие хозяйственной и другой деятельности или чрезвычайными случаями, а также право на компенсацию вреда окружающей среде и право на полные информационные сведения о качестве окружающей среды.

Статьей 1 Закона охраны окружающей среды предусмотрено понятие «экологическая безопасность». Оно предполагает условия сохранности окружающей среды и значимых жизненных интересов человека от предполагаемого вредного влияния хозяйственной и другой деятельности, от чрезвычайных случаев, а также от их последствий.

¹Мазутов Н.И. Правовая система и личность. Саратов. 1987. С.8.

²Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990. С.46.

³Силукова Т.В. Юридические гарантии как метод реализации правового положения личности. // Вопросы теории государства и права. Межвуз. сборник. Вып. 9, Саратов, 1991. С.151.

⁴Лучин В.О. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве. // Советское государство и право. 1963. №8. С.27.

Однако важно отметить, что толкование вышеназванного термина, содержащееся в законе¹, который был принят на заседании Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ. Так, в статье 1 Модельного закона об экологической безопасности предусмотрено, что экологическая безопасность представляет собой совокупность мер политических, юридических, материальных и других, которые преследуют цель обеспечить гарантии сохранности экологической среды и значимых жизненных интересов человека от предполагаемого вредного влияния хозяйственной и другой деятельности, а также угроз возникновения чрезвычайных случаев как в настоящем времени так и в будущем.

Более того, в Модельном законе об экологической безопасности закреплено, что фактическое осуществление юридических, административных, экологических и экономических методов в условиях подготовки или реализации хозяйственной и другой деятельности для выполнения гарантий по экологической безопасности и устойчивому социальному, а также экономическому совершенствованию страны.

Следует обратить внимание на позицию М.В. Морозовой², в которой содержатся предложения, направленные на активизацию эффективности гарантирования права на благоприятную окружающую среду.

По её мнению, необходимо, в первую очередь, привести к единообразию российские нормативные правовые акты в сфере охраны экологии и впоследствии создать и утвердить системный закон в виде кодекса.

С данным мнением представляется возможным согласиться в части необходимости систематизации нормативных правовых актов. Однако

¹"Модельный закон об экологической безопасности (новая редакция)" (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-18 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. N 33. С. 291 - 329.

²Морозова М.В. Конституционно-правовые гарантии человека и гражданина на благоприятную окружающую среду в современной России, автор. дисс... к.ю.н., Саратов-2007, - 85 с ил.

полагаем, что принятие Экологического кодекса в виде единого акта, к сожалению, не избавит от существенных проблем, связанных с реализацией права на благоприятную окружающую среду.

По мнению М.В. Морозовой, важно принимать во внимание позитивную практику иностранных государств, таких, например, как Федеративная Республика Германия, Япония, для осуществления в России федеральных, региональных или муниципальных проектов в сфере реализации права человека на благоприятную окружающую среду.

Однако, представляется, что реализация данного предложения весьма затруднительна, поскольку положительный опыт зарубежных стран не всегда считается таковым для России. Необходимо совершенствовать собственные экологические программы, в зависимости от результатов эколого – правового исследования.

При этом можно поддержать позицию М.В. Морозовой, что механизм гарантирования права на благоприятную окружающую среду, чтобы быть реальным, должен основываться на экономические возможности страны.

Иными словами, государство в лице органов государственной власти должны своевременно и комплексно подходить к решению экологических проблем.

С.А. Боголюбов¹ отмечал, что гарантии экологических прав граждан, включая право на благоприятную окружающую среду, могут предусматривать возможность обращаться в исполнительные и распорядительные органы государственной власти с требованием мер по предотвращению ухудшения и оздоровления окружающей среды.

Действительно, необходимо требовать прекращения экологически вредной деятельности, получения компенсации за причиненный неблагоприятным воздействием окружающей среды ущерб, взыскания причиненного окружающей среде вреда.

¹ Боголюбов С.А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР, автореф... дисс.. доктора юридических наук. Москва 1989. с.240.

Также требовать от проектного учреждения публичного заявления о характере и размерах влияния строительства и эксплуатации объекта на состояние окружающей среды, выражать протест против экологически опасной деятельности путем сбора подписей под обращениями в государственные органы, проведения митингов и собраний.

Требовать от государственных органов рассмотрения выводов экологической общественной экспертизы и итогов референдумов при решении вопроса об утверждении экологически значимых проектов.

Одновременно население должно помогать органам публичной власти, так и они тоже обязаны найти для населения своё место и содействовать исполнительным органам в охране природы и реализации своих экологических прав и обязанностей.¹

Наилучшим показателем степени совершенности, сформулированного в законе права на благоприятную окружающую среду, является реальное состояние того объекта, на охрану которого собственно направлено это право, т.е. здоровье населения и состояние окружающей среды.

По характеру изложения такие законы должны быть конкретными и содержать в основном нормы прямого действия, регулирующие механизм применения принципов и положений, заложенных в федеральном природоресурсном и гражданском законодательстве. Нормы этого законодательства по справедливому замечанию О.М. Козырь и А.К. Голиченкова должны стремиться отразить: «права-обязанности-механизм реализации-гарантии-ответственность».²

Таким образом, особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду заключаются в том, что охрана

¹ Право и экология: материалы VIII международной школы-практикума молодых учёных-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов . – М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2014 – 37 с.

² Клюкин Б.Д. К вопросу о правовом положении природных ресурсов субъектов Российской Федерации. // Теоретические основы формирования экологического, аграрного, земельного, предпринимательского законодательства в субъектах РФ. Сборник научных трудов. Оренбург. 1997, С. 28.

окружающей среды невозможна без установления экологического правопорядка, являющегося основой экологического развития страны. Его первостепенными задачами являются снижение негативного воздействия на окружающую среду, создание правовых предпосылок для реализации данного права.

При низком уровне исполнительской дисциплины и правосознания должностных лиц органов публичной власти, а также превалирование в общественном сознании экономических приоритетов над экологическими, вопросы реализации прав при недооценке обязанностей в сфере охраны окружающей среды негативно сказываются на соблюдении экологического правопорядка. Представляется, что организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, элементом которых является исполнение каждым обязанности сохранять окружающую среду, будут способствовать обеспечению вышеназванного правопорядка в интересах нынешнего и будущего поколений.

Глава 2. Организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду

§1. Особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Согласно части 1 статьи 45 Конституции России функции государства предполагают перечень определенных обязательств в сфере обеспечения прав. В исполнении таких обязательств принимают участие все государственно-властные органы. Конституция России определенным спектром задач распределяет как на федеральный уровень (например, сопровождение и защита), так и в общее регулирование самой Федерации и её регионов (например, защита).

Важно отметить, что глава государства (Президент России) является гарантом прав. В компетенцию федерального органа исполнительной власти (Правительство России) включены обязательства по выполнению мер, направленных на обеспечение прав. Задача восстановления нарушенных прав определяет деятельность судебной власти.

В этой связи организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду занимают важное место, поскольку современный этап развития человечества в условиях масштабного усиления антропогенного влияния на природную среду является мощным импульсом актуализации вопросов обеспечения экологической безопасности общества в глобальных масштабах.

Конституционное право на благоприятную окружающую среду может быть обеспечено только взаимодействием государства и общества, полностью осознающих свою ответственность за устранение возникающих здесь проблем.

Справедлива позиция Л.А.Тимофеева¹ о том, что сейчас настал момент изучения права каждого на благоприятную окружающую среду как главного права среди единой системы прав человека, в том числе наряду с правом на жизнь.

Необходимо согласиться с тем, что к правовым институтам, которые ответственны за осуществление и реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду, можно включить существующие направления власти: законодательную, исполнительную и судебную². Однако задача законодательных органов власти, несомненно, заключается в создании правового поля, в границах которого другие ветви власти (судебная и исполнительная) принимают меры по осуществлению и выполнению законодательных норм. Таким образом, защита данного процесса происходит посредством действия законодательного, исполнительного и судебного механизмов.

Исследуя статью 1 Закона охраны окружающей среды, можно отметить, что особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, в первую очередь, определяются через значение указанного термина, представляющего область государственного руководства, подразумевающего многослойную систему государственных и общественных организаций (центральные и местные) правоохранительной, контролирующей, надзирающей направленности и иные, например, органы судебные, кроме того деятельность муниципальных органов, юридических лиц, а также физических, нацеленную на предотвращение негативного воздействия, сохранение и восстановление качества окружающей среды.

Эффективность организационных гарантий реализации данного права достигается через закрепленные в законодательстве средства и способы,

¹Тимофеев Л.А. Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации // Саратов, 2003 г.

²Саидов А.Х. Общеизвестные права человека // Учебное пособие / Под редакцией профессора И.И. Лукашука. - М.: Академический правовой университет, МЗ ПРЕСС, 2002 г. С.187.

которые призваны обеспечить защиту права и непосредственно связаны с государственным управлением и с деятельностью органов власти, их должностных лиц. Именно на эти органы и их должностные лица соответствующие административно-правовые нормы возлагают юридические обязанности по обеспечению реализации права на благоприятную окружающую среду граждан и по созданию необходимых для этого условий.

В этой связи, процесс реализации права на благоприятную окружающую среду с помощью организационных гарантий имеет определенно непростой характер и обладает структурированной формой. Набор инструментов, которые помогают реализации права, применение и действие таких инструментов относятся к особому механизму воплощения универсальных предписаний в конкретную форму деятельности субъектов.

Так, к системе реализации относится метод осуществления прав, иными словами, важным способом правовые непротиворечивые действия человека, других обязанных субъектов, а также возможности и обстоятельства, которые воздействуют на такой процесс.

Изучая особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, важно, в первую очередь, выявить их инструментарий права, выполняющий осуществление рассматриваемого права¹.

Иными словами, названное право в том случае может стать реализовано, если ему корреспондирует обязанность по его обеспечению; при этом подразумевается, что для права важны организационные гарантии.

Приходим к выводу, что организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, представляют, прежде всего, механизм согласованно действующих конституционных и правовых инструментов. С их помощью государственные органы выполняют правовое руководство на отношения субъектов права для признания прав в области охраны окружающей среды, их соблюдения, а также реализации.

¹ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Изд-во БЕК, 1998. С. 230.

В соответствии с положениями Конституции России, а Закона охраны окружающей среды, в нашей стране предусмотрен специфический набор средств и методов их защиты данного права, в число которых входят¹: судебный конституционный механизм-конституционные суды; общая защита судебного характера; деятельность исполнительных органов государственной власти административного характера; самозащита человека его законных прав; международная и правовая система.

В этой связи полноценная реализация права на благоприятную окружающую среду была бы невозможной без деятельности органов государства, поскольку они являются основными участниками по гарантированию данного права и его обеспечению. Государственные органы должны охранять права человека. В случае, когда механизма реализации (защиты) нет, то право в большинстве своем остается, к сожалению, декларированным.

Правоприменительная практика явно показывает фактическое место прав человека в экологической сфере. Эти права практически везде не соблюдаются, остаются без должного внимания, трудно поддаются защите, а также не поддерживаются финансово.

Таким образом, фактическая действительность сопровождается в целом дефицитом практических механизмов и способов реализации права, качеством экономической сферы, ненадлежащим развитием правосознания, снижением уровня нравственных норм, а также присутствует противоречие теории прав человека с фактической ситуацией².

Полагаем, что ответственность за правильное разрешение сложившейся ситуации должны взять на себя организационные гарантии реализации права.

Однако поскольку проблема регулирования и развития механизмов защиты субъектов правопорядка в сфере экологии имеет многогранный

¹ Баглай М.В., Туманов В.А. Указ. соч. С. 249.

² Попова Е.В. Диссонанс теории и практики прав и свобод человека и гражданина // Конституционные чтения. Вып. 1. Воронеж, 2002. С. 84.

характер, то способы разрешения обязаны предусматривать оптимальное взаимодействие организационных гарантий с другими категориями гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, речь о которых шла в предыдущей главе.

Организационные гарантии реализации названного права включают составные части государственной системы по защите прав граждан. Такие составляющие включают определенные и очень непростые по составу механизмы, которые подразумевают меры действия прав, осуществляющие в значимых границах целого правового поля и свободных социальных и государственных институтах. Однако при этом оставляющие индивидуальный путь и самостоятельность организационно-функционального характера.

Главными частями изучаемого явления является государство и система его органов, в компетенцию которых включена охрана прав человека. Государство и система его органов также являются экономической базой для осуществления возможности защищать права. Механизм способов, условий и правил, которыми государственные органы пользуются при осуществлении деятельности, выступают неотделимыми составляющими, которые направлены на результативность и оптимальность защиты прав.

Специфика каждого института гражданского общества в границах изучаемой системы представляет одновременно и инициатора как сторону правозащитных отношений (например, потерпевшими) и образцом единства государства и суверенной формы публичной власти, поскольку именно человек (гражданин) имеет высокую возможность, которая позволяет оказывать влияние на государственные органы. Однако лидеры гражданского общества, их правовая деятельность, осознанность и культура стали важной необходимостью результативности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

В статье 3 Закона охраны окружающей среды указано, что деятельность хозяйственной направленности и другая деятельность федеральных и региональных государственных органов власти, муниципальных органов, лиц

как физических, так и юридических, которая влияет на окружающую среду, должна выполняться на принципах обязательности участия в охране окружающей среды.

Исходя из смысла статьи 2 Конституции России, можно отметить, что определяя особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, невозможно не исследовать базу, которая ориентирована на достижение результатов. В качестве такой базы функционирует механизм федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти, в том числе узкоспециализированной компетенции.

При этом эффективность такого механизма находится в прямой зависимости по отношению к содержательной структуре и оптимального направления результативных обязательств как на горизонтальном, так и на вертикальном направлении власти.

Приходится констатировать, что за протяжении нескольких пройденных лет состав органов исполнительной власти федерального уровня подвергся значительным изменениям. Эти изменения инициированы объективной необходимостью развития и оптимизации организационного базиса указанных государственных органов.

Представляется, что к особенностям организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду также относится конкретная система, которая направлена на воплощение в жизнь юридических правил и охрану указанного права. Важное место в данной системе занимают правоохранительные органы, в том числе прокуратура, и государственные органы в сфере экологии.

Так, в статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон о прокуратуре) предусмотрено, что

¹Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 20.11.1995, N 47, ст. 4472.

прокуратура и её органы не заменяют другие государственные органы в случае реализации надзора за соблюдением законодательства.

Кроме того, статья 26 Федерального закона о прокуратуре устанавливает, что прокуратура и её органы не могут заменять деятельность других государственных органов или должностных лиц, которые выполняют контроль за законным соблюдением прав. Также они не вправе оказывать влияние на оперативно-хозяйственную деятельность каких-либо юридических лиц.

Таким образом, должностные лица органов прокуратуры могут функционировать в случае, если компетенция специализированных государственных органов в сфере охраны окружающей среды отсутствует либо данные государственные органы по каким-нибудь обстоятельствам ею не пользуются. Также в случае, если произошли общественно опасные нарушения закона, которые создали угрозу жизни и состоянию здоровья человека и касаются значительного количества людей.

Когда к должностным лицам органов прокуратуры поступили сведения о несоблюдении законодательных норм в сфере охраны окружающей среды, в первую очередь происходит анализ ситуации. Выясняется осведомленность государственных органов в сфере окружающей среды случившимся, а также делается запрос о принятых мерах или о мерах, которые планируется предпринять по поступившему заявлению. Далее, когда органы в сфере окружающей среды реализовали необходимые мероприятия или осуществляют проведение проверки, должностные лица органов прокуратуры вправе обязать направить им данные о ходе проверки, и принять в ней участие¹.

При этом, в случае отсутствия необходимости в осуществлении проверки сотрудниками органов прокуратуры, то должностные лица прокуратуры направляют запрос для проведения проверки специальным органам контроля. Обусловлено это тем, что компетенция таких

¹Винокуров Ю., Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. М., 1992. С. 13.

государственных органов узконаправленная. Например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству, их территориальные органы или подразделения и другие. Эти специализированные органы имеют в штате профильных специалистов, которые обладают квалифицированными знаниями и умениями в определенных вопросах. Так, например, способы выявления количества и качества загрязненных веществ в атмосферном воздухе, и иных компонентах окружающей среды.

С целью исключения замены компетенции органов прокуратуры и специализированных органов в сфере окружающей среды, важно правильно разграничивать их компетенцию, в том числе термин «надзор», в большей степени относящийся к деятельности органов прокуратуры, и термин «контроль», относящийся преимущественно к полномочиям специализированных контролирующих органов.

Обратим внимание на положение статьи 65 Закона охраны окружающей среды, в котором содержится описание деятельности вышеупомянутых государственных органов, при этом называется она «государственным экологический надзор». Однако, например, в Постановлении 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»¹ сообщается о том, что Федеральная служба по надзору в сфере природопользования - это федеральный государственный контрольный и надзорный орган исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды. Идентичные по содержанию нормы отражены в утвержденных положениях, которые регламентируют полномочия иных соответствующих государственных органов в рассматриваемой сфере.

¹ «Собрание законодательства РФ», 09.08.2004, № 32, ст. 3347.

Нет единообразия к определению понятий по затронутой тематике даже в Законе охраны окружающей среды. Например, статья 1 Закона охраны окружающей среды определяет контроль в сфере охраны окружающей среды (или экологический контроль) через совокупность мер, которые устремлены предотвратить, обнаружить и прекратить несоблюдение законодательных норм в природоохранной области, а также обеспечение из исполнения хозяйствующими субъектами и субъектами иной деятельности. При этом в статье 65 Закона охраны окружающей среды идентичное по содержанию, но наиболее дополненная характеристика определяет государственный надзор в экологической сфере.

Однако и в юридической науке весьма часто превалирует путаница данных терминов. Например, по мнению Е.В. Шориной, органы прокуратуры - это контролирующие органы и они занимают важное место в механизме контролирующих органов¹. Согласно позиции С.А. Авакьяна и Г.В. Барабашева, надзор органов прокуратуры относится к одному из видов универсального контроля². В.В. Ключков³ утверждает, что органы прокуратуры составляют базис сферы государственного контроля. При этом важно отметить, что выполняя надзор в сфере соблюдения законодательства компетентными контролируемыми органами, органы прокуратуры координируют и запускают деятельность компетентных контролирующих органов, помогают в противостоянии с муниципальными или иными воздействиями, а также способствуют нейтрализации недобросовестности и коррумпированности.

Прокуратура, без сомнений имеет важное место в механизме государственных органов, которые преследуют соблюдение законодательных норм в сфере охраны окружающей среды и права каждого на благоприятную

¹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. М., 1981. С. 110.

² Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Сер. "Право". 1984. № 1. С. 14.

³ Ключков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. М., 1994. С. 6 - 7.

окружающую среду. Объясняется это особенностями её структуры и функциональности, в том числе органы прокуратуры независимы от других государственных органов и обладают целостностью и подчиненностью, а также наличием существенных правомочий по обнаружению несоблюдения требований закона, нарушению прав и принятию мер реагирования.

Таким образом, стоит определить, что государственный экологический надзор, осуществляемый уполномоченными органами в городах, является эффективным средством выявления, предотвращения и пресечения субъектами хозяйственной или иной деятельности нарушений законодательства об охране окружающей среды.

Тогда, так система мер государственного экологического контроля предполагает регулирование общественных отношений, оказывающих или способствующих появлению негативного влияния на окружающую среду городов, через многопрофильную призму правовых конструкций (например, экологическая сертификация, экологическое лицензирование, экологическая экспертиза).

Органы государственной власти, которые осуществляют свою компетенцию в сфере экологии, целесообразно разделить на органы общей направленности и специализированные органы в сфере охраны окружающей среды.

В систему органов общей направленности следует отдельно определить федеральные и региональные представительные и исполнительные государственно-властные органы, в также муниципальные органы, которые устанавливают основополагающие и целевые планы и пути развития отрасли охраны окружающей среды и экологической политики. Возглавляет систему органов общей направленности глава государства.

К основным направлениям их компетенции можно определить разработка и утверждение программ в сфере охраны окружающей среды, в том числе по экологическому образованию и культуре, совершенствование нормативных правовых актов в сфере экологии, определение правил взимания

платы за негативное воздействие на окружающую среду, сотрудничество на международном уровне и иное.

По состоянию на 2019 год в числе специализированных органов в сфере окружающей среды:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). Ему подчиняются федеральные органы исполнительной власти: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор); Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы); Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз); Федеральное агентство по недропользованию (далее - Роснедра);

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России). Ему подведомственны: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство);

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор);

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

К основным задачам вышеназванных специализированных органов в сфере окружающей среды следует отнести: нормативное правовое регулирование, осуществление государственного контроля в области пользования природными ресурсами и охраны экологии, проведение этапов государственной экологической экспертизы, осуществление мониторинга объектов, по которым проводятся надзорные мероприятия, предоставление обществу экологическую информацию и иные.

Важно заметить, что не все вышеназванные органы обладают контролирующими функциями по соблюдению норм закона в сфере охраны окружающей среды. Например, пунктом 7 Положения о Роснедрах, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 17

июня 2004 г. № 293¹, установлено, что Роснедра не реализовывают контрольные и надзорные функции, за исключением прямо предусмотренных указами главы государства или постановлениями Правительства Российской Федерации случаев.

Контрольные и надзорные функции по исполнению норм закона в природоохранной сфере реализовываются в большей степени Росприроднадзором. Однако проведение проверочных мероприятий по соблюдению требований законодательства в области экологии в определенных случаях реализовывают также иные органы. Например, Роспотребнадзор² обеспечивает проведение федерального государственного санитарный надзор и эпидемиологический надзор.

Осуществление контроля специализированными органами в сфере окружающей среды связано с конкретными сферами хозяйственной, технологической и другой деятельности, которые касаются соблюдения или исполнения норм закона.

Органы прокуратуры при выполнении функций по надзору названных имеют достаточно обширную деятельность. В компетенцию прокуратуры включены права и обязанности, позволяющие проводить проверку соблюдения норм Конституции России и исполнения законодательства в различной области.

Стоит отметить, что органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением требований закона, который регламентирует функционирование таких же органов контроля. Это более чем необходимо, поскольку органы государственного надзора в сфере экологии порой субъективно совершают нарушения либо иногда не принимают меры реагированию надлежащим способом, в случае необходимости. Примерно половина из всех несоответствующих закону правовых актов обнаруживается правоохранительными органами именно в сфере деятельности субъектов, осуществляющих государственный экологический надзор.

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. N 26. Ст. 2669.

² Собрание законодательства РФ. 2004. N 28. Ст. 2899.

При этом органы прокуратуры проводят проверку исполнения только в отношении законов, а субъекты, осуществляющие государственный экологический надзор осуществляют проверочные мероприятия по исполнению как законов так и актов подзаконных. Например, пунктом 1 Положения «О Росприроднадзоре», утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400¹ установлено, что Росприроднадзор выполняет функции по контролю и надзору за исполнением норм российского законодательства в сфере природопользования, включая ограничение негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (кроме отходов радиоактивных) и государственной экологической экспертизы.

Относительно органов прокуратуры, то в статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» как предмет надзора органов прокуратуры определяется соблюдение Конституции России, а также исполнение действующих на территории нашей страны законов.

Осуществление надзора за исполнением требований и норм законов относится к главным задачам органов прокуратуры, в то время как для контролирующих органов данная задача не относится к главным. Например, Росприроднадзор, кроме функций по контролю и надзору по соблюдению норм и требований законов в природоохранной области реализовывает перечень других функций, в том числе проведение уровней государственной экологической экспертизы.

Таким образом, к особенностям организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду относится то, помимо установленного единообразия, надзорная функция органов прокуратуры и контрольная функция специализированных органов в сфере охраны окружающей среды обладают значимыми отличиями. Однако принимая во внимание, что в законодательстве не содержится конкретика в терминах, осуществляется путаница рассмотренных определений, что преграждает

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347

эффективному применению в фактической действительности указанных понятий.

Основываясь на статистических информационных сведениях, следует отметить, что за последние десятилетия в нашей стране образовалась постоянная динамика расширения количества несоблюдения права каждого на благоприятную окружающую среду. Кроме того, при наличии особого внимания к таким типам правонарушений, в условиях специфической характеристики их объекта проявляется необходимость в организационных гарантиях реализации права на благоприятную окружающую среду, тем более для помощи в преодолении с противоправными действиями (бездействием).

Сложившаяся ситуация в сфере экологии свидетельствует о невысокой оценке эффективности функционирования органов государственной власти. Это объясняется тем, что зачастую наказания за административные правонарушения, такие, например, как штраф, не оказывают помощь в восстановлении права человека на благоприятную окружающую среду, а наоборот способствуют повторению нарушения в сфере экологии, такие виды административной ответственности как приостановка или прекращение негативной деятельности на практике вовсе не применяется.

Стоит отметить, что в ситуации, когда материалы дела, в которых содержались признаки преступления, были переданы в правоохранительные органы (полиция), то значимая их часть по причинам отсутствия доказательной основы или других обстоятельств на стадию возбуждения уголовного дела не отдана. Например, статистика десятилетней давности свидетельствует о том, что в 2006 году Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору было направлено свыше 600 материалов дел. Из этих материалов дел на рассмотрении находилось около 450, из которых было возбуждено 6 уголовных дел¹.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» за 2006 год // <http://www.mnr.gov.ru/part/?pid=776>.

Руководствуясь имеющейся эмпирической базой, сделаны выводы о необходимости выбора оптимальных путей и способов в раскрытии и расследовании преступлений в сфере окружающей среды. Важно решить такие цели, как усиление результативности деятельности правоохранительных и следственных органов и развитию нормативных правовых актов в сфере экологии и природопользования, включая положения Уголовного кодекса Российской Федерации¹.

Следует отметить, что оптимизация деятельности организационных гарантий реализации рассматриваемого права с целью обеспечения надлежащего уровня защищенности и результативности прав граждан должна сопровождаться выработкой определенных актуальных правовых подходов в отношении инструментария правовых средств, используемых государственными органами, в результате чего юридические лица, граждане при их взаимоотношении с властными институтами станут полноправными участниками экологического правопорядка.

Необходимо понимать, что деятельность государственных органов как элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду проявляется в таких важных видах, как прямое выполнение полномочий, которые относятся к их компетенции и связаны с сохранением окружающей среды, а также осуществление с помощью административного механизма восстановления и защиты названного права. Данный административный механизм осуществляется посредством реализации предсудебной стадии обжалования каких-либо актов и принятых решений, несоответствующих закону или нарушающих права.

М.В. Мархгейм² полагает, государственные органы содержат значительную правозащитную возможность, обусловленную главной функцией государственных органов исполнительной власти - это создание условий для

¹ «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ// «Российская газета», № 113, 18.06.1996, № 114, 19.06.1996, № 115, 20.06.1996, № 118, 25.06.1996.

²Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина и России: опыт системного конституционного осмысления // Ростов-на-Дону: Роегичдат, 2003 г. С.277-278.

исполнения, в первую очередь, Конституции России и соблюдения иных законов.

Структура исполнительных органов государственной власти, имеющая разветвленную направленность, реализует весьма оптимальное взаимодействие с гражданином и в целом с обществом. Так, часть 2 статьи 77 Конституции России устанавливает определенную схему государственных исполнительных органов.

При этом в практической действительности в структуре государственных органов исполнительной власти присутствуют многочисленные факторы, которые следует отнести к негативным. Например, различные властные злоупотребления, коррумпированность, пренебрежение правами человека, бесконтрольное поведение должностных лиц, что осложняется наличием низкого уровня культуры в правовой сфере, отсутствием диалога с государственными органами.

С целью разрешения названных проблемных вопросов, а также результативности реализации права на благоприятную окружающую среду ученые-юристы¹ считали важным дополнить регулирование работы государственных органов различных властных уровней. Например, внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»², включив в него норму, которая предусматривала ответственность чиновников за несвоевременную разработку и согласование подзаконных правовых актов в сфере прав человека. Также разработать оптимальный юридический метод беспрепятственного доступа человека и общественных объединений к информационным данным о качестве окружающей среды.

¹ Шатаева С.В. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в Российской Федерации: дис...канд юр. Наук – М., 2003 г., С.36.

²Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

Ученые¹ также отмечали об оптимальности наличия фундаментального механизма юридических экспертных работ по нормативным правовым актам, которые разрабатываются и принимаются различными федеральными и региональными государственными органами исполнительной власти. Нормативные правовые акты, которые каким-либо образом затрагивают права человека, как полагают ученые, обязаны обладать системой двухуровневого контроля. С одной стороны, это незаинтересованные государственные органы, с другой стороны, представители гражданского общества, снабженные юридической гарантией прямой реализации прав.

Следует отметить, что эффективность гарантий реализации прав каждого следовало бы обеспечивать посредством правоохранительных и законодательных органов государственной власти при своевременном применении мер реагирования на нарушения.

Таким образом, право каждого на благоприятную окружающую среду может быть наиболее эффективно реализовано при условии владения гражданами достоверными, своевременными и полными информационными сведениями о качестве экологии, необходимо рассмотреть вопрос о определении значимого места организационных гарантий реализации названного права в сфере эколого-правового просвещения и образования. Данные меры станут оптимизировать повышение деятельности общества в защите права на благоприятную окружающую среду, что станет важным инструментом результативности и осуществления организационных гарантий реализации указанного права.

Изучив важные составляющие, которые определили особенность организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, следует отметить основные итоги.

Исследуя систему деятельности государственных органов власти в рамках организационных гарантий реализации права на благоприятную

¹Яскевич В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: Авто. дисс.. канд. юр. наук – М., 2005 г. С.78.

окружающую среду, необходимо отметить их разветвленность в построении и систематизации.

При этом исполнение государством возложенных обязанностей по обеспечению права каждого на благоприятную окружающую среду всецело будет способствовать наиболее результативной реализации политики нашей страны в сфере охраны и защиты экологических прав повсеместно.

Все изложенное выше подтверждает особую актуальность организационных гарантий реализации права человека на благоприятную окружающую среду, прежде всего, посредством деятельности системы государственных органов. Таким образом, для увеличения уровня эффективности защиты и реализации данного права весьма важным является определение дополнительной контрольной категории, которая будет направлять меры на большую результативность государственных органов, наделенных особыми полномочиями в рассматриваемой сфере.

Таким образом, на настоящий момент целесообразно отметить роль организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, которые позволят структуре государственных органов существовать как экологический механизм обеспечения данного права, а также иных экологических прав граждан.

Представляется, что решение выявленных проблем в особенностях организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду целесообразно с помощью деятельности института Федерального Омбудсмана.

§2. Роль института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Институт Федерального Омбудсмена Федерации учрежден в соответствии со статьей 103 Конституции России в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Вместе с тем, институт Федерального Омбудсмена, который функционирует в свыше ста странах и оказывает помощь, а также является дополнительным и вспомогательным звеном в условиях выполнения контрольных задач по отношению к деятельности иных органов государственной власти, беря за точку отсчета сферу защиты прав человека.

В России Федеральный Омбудсмен назначается на должность и освобождается от её Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном Конституционным законом об Омбудсмене.

Утверждение института Федерального Омбудсмена в качестве государственного органа – значимое событие в совершенствовании демократических идей в нашей стране. Институт Федерального Омбудсмена представляет собой систему охраны и защиты прав, а также повышение законности в сфере функционирования, например, других государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления.

Из смысла статьи 1 Конституционного закона об Омбудсмене следует, что установление такой должности как Федеральный Омбудсмен направлено на содействие в восстановлении прав, которые были нарушены, на развитие законодательной отрасли России в сфере прав человека, а также устранение её

противоречий общепризнанным основам и требованиям международного права. Установление должности Федерального Омбудсмена способствует эффективности международного союза в правовой сфере и просвещению людей по правовым вопросам, в том числе популяризации видов и способов защиты прав.

Согласно статье 9 Конституционного закона об Омбудсмene деятельность Федерального Омбудсмена направлена на восстановление прав, которые были нарушены, а также на их защиту от нарушения.

В компетенцию Федерального Омбудсмена входит рассмотрение поступивших к нему жалоб не только российских граждан и иностранных граждан, которые пребывают на территории России, но также лиц, у которых нет гражданства.

Значение деятельности института Федерального Омбудсмена заключается в том, что этот институт является одним из важных элементов организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду. Федеральный Омбудсмен и его рабочий аппарат, в отличие от других государственных органов (компетенция большинства была рассмотрена в предыдущем параграфе), Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, хотя назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Следует отметить, что для обеспечения юридической, организационной, научно-аналитической, информационно-справочной и иной деятельности Федерального Омбудсмена создается рабочий аппарат.

При этом согласно статье 37 Конституционного закона об Омбудсмene, Федеральный Омбудсмен и его рабочий аппарат являются государственным органом.

К компетенции Федерального Омбудсмана относится установление кадрового состава его рабочего аппарата. Федеральный Омбудсмен также принимает и утверждает положение о деятельности рабочего аппарата, которым регламентируется структура кадрового состава, а также осуществляет прямое руководство над ним.

Права человека определяют направления деятельности Федерального Омбудсмана, в том числе по вопросу комфортного проживания, приоритетными из них являются: сохранение национальных природных богатств, без которых невозможно обеспечение охраны здоровья населения; экологическая безопасность; рациональное и целевое использование земель и водных ресурсов; соблюдение прав граждан на владение, пользование и распоряжение землей и иными природными ресурсами, устранение препятствий их свободного осуществления собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законные интересы других лиц.

Так, по состоянию на 2019 год в рабочем аппарате Федерального Омбудсмана в Управлении защиты гражданских прав человека существует специальный отдел, рассматривающий жалобы на нарушение благоприятной окружающей среды¹.

Таким образом, право на благоприятную окружающую среду может быть реализовано, в том числе с помощью деятельности Федерального Омбудсмана.

В большинстве случаев в России не связывают задачи охраны экологии с правами человека и корреспондирующих им обязанностей государственных органов. При этом право каждого на благоприятную окружающую среду следует охарактеризовать как относящееся к значимому кругу лиц, поскольку нарушение данного права является коллективным. Негативные итоги случившегося нарушения практически невозможно конкретизировать.

¹ URL: <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/apparat>

Так, статья 13 Закона охраны окружающей среды предусматривает, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Согласно статье 3 Конституционного закона об Омбудсмене деятельность Федерального Омбудсмена дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав.

Заслуживает поддержки позиция В.П. Лукина¹ о том, что страны, которые создали институт омбудсменства, отмечают уникальность названного института. Даже при развитии системы органов власти институт омбудсменства является актуальным и вспомогательным инструментом контроля, у которого есть определенное место, а также сфера деятельности.

Как полагает Е.А. Лукашева², положение Федерального Омбудсмена по отношению к другим государственным органам обладает независимостью. К Федеральному Омбудсмену безвозмездно может обратиться любой человек за защитой нарушенных прав посредством реализации упрощенного порядка рассмотрения его жалоб.

В целом соглашаясь с данным мнением, следует отметить, что законодатель, в том числе в статьях 16, 17 и 20 Конституционного закона об Омбудсмене установил определенный порядок обращения к Федеральному Омбудсмену с жалобой, а также процедуры её рассмотрения.

Так, из смысла статьи 16 Конституционного закона об Омбудсмене Федеральный Омбудсмен осуществляет рассмотрение жалоб заявителей на

¹ Лукин В.П. Роль и значение института омбудсмена в деле защиты прав человека (на примере РФ) // История государства и права. - М.: Юрист, 2009, № 22. - С. 2-5

² Общая теория прав человека. / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 1996. С. 368-369.

принятые решения либо деяния в виде действий (бездействия) органов государства, муниципальных органов, должностных лиц или служащих государства, только при условии состоявшегося обжалования таких принятых решений либо деяний в порядке судебного производства или в административном, однако по результатам такого обжалования заявители выражают несогласие.

Следует оговорить, что обжалование принятых решений двух палат парламента Российской Федерации, а также законодательных (представительных) государственных органов власти субъектов Российской Федерации не может быть отнесено к компетенции Федерального Омбудсмeна.

Относительно порядка подачи жалоб и документов на рассмотрение Федеральному Омбудсмену либо в его рабочий аппарат, то необходимо, чтобы жалоба была направлена в течение одного года с момента, когда заявитель узнал или когда ему стало известно о нарушении прав. Также жалоба должна включать персональные данные заявителя, позволяющие его идентифицировать, в том числе почтовый адрес заявителя. Важным является описание в жалобе сути принятых решений или деяний в виде действий (бездействия), затрагивающих надлежащее соблюдение прав заявителя. Заявитель должен приложить к жалобе надлежащим образом заверенные копии принятых в судебном или административном порядке по его предыдущим жалобам решений.

Не может быть основой для отказа в рассмотрении Федеральным Омбудсменом жалоба, идентичная поданной и рассмотренной региональным уполномоченным по правам человека.

При этом следует отметить, что исходя из смысла положений Конституционного закона об Омбудсмене уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации независимы и не подчиняются Федеральному Омбудсмену, поскольку единая система государственной защиты прав человека, предусматривающая ее совместное осуществление и

разграничение полномочий с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, отсутствует.

Приходим к выводу о том, что Федеральный Омбудсмен является важным видом гарантий как независимого и профессионального института, осуществляющего свою деятельность вне формальностей и состязательного характера рассмотрения жалоб, немедленно и безвозмездно.

В соответствии со статьей 20 Конституционного закона об Омбудсмене получив жалобу, Федеральный Омбудсмен имеет право: принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

Анализ ежегодных¹ докладов о деятельности Федерального Омбудсмента показал, что количество отказов в принятии жалоб к рассмотрению по состоянию на конец 2016 года снизилось до 10%² от общего числа поступивших жалоб.

Необходимо отметить, что в 2013 году к Федеральному Омбудсмену поступило свыше 45 тыс. входящей корреспонденции, содержащей не только индивидуальные, но и коллективные жалобы о несоблюдении прав или сведения и иные обращения сфере прав, в также приглашения принять участие в мероприятиях правозащитников, о сотрудничестве с политическими организациями и общественными объединениями. При этом наибольшее количество жалоб (57,7% от общего количества) было посвящено нарушению личных (гражданских) прав, в том числе, права на благоприятную окружающую среду³.

¹ URL: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. // Российская газета. 2017.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета. 2014. 9 апреля.

В 2016 году¹ из 42549 жалоб - 1732 касаются неблагоприятных условий проживания: значимая часть содержит сообщения о нарушении права на благоприятную окружающую среду. Кроме того, поступили жалобы об иных неблагоприятных, по мнению заявителей, условиях их жизнедеятельности: невозможность приобретения бесплатно или за плату земельного участка, неудобства при точечной застройке населенных пунктов, отсутствие подъездов к жилым домам, ненадлежащее благоустройство придомовой территории.

По сравнению с аналогичным периодом 2015 года, проявилась тенденция к увеличению поступления жалоб о нарушении права на благоприятную окружающую среду.

Практически по всем субъектам Российской Федерации имеются сообщения о нарушении данного права.

Полагаем, что особенную роль института Федерального Омбудсмана, как важного элемента организационных гарантий реализации названного права целесообразно проследить через осуществляемые им полномочия по результатам рассмотрения жалоб на нарушение права на благоприятную окружающую среду, основные сведения по которым публикуются в ежегодных докладах о деятельности Федерального Омбудсмана.

Ежегодно Федеральный Омбудсмен информирует главу государства, Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, а также Председателя Следственного комитета Российской Федерации о результатах деятельности в деле защиты нарушенных прав.

Доклады о ежегодной деятельности Федерального Омбудсмана включают подробные количественные и качественные данные по поступившим

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. // Российская газета. 2017.

обращениям. Такие доклады содержат информацию о проводимых с участием Федерального Омбудсмана и сотрудников его рабочего аппарата мероприятиях по защите прав, включая экологические права. Сформулированные предложения и выводы по совершенствованию сферы прав человека также находят свое отражение в ежегодных докладах о деятельности Федерального Омбудсмана.

Можно прийти к выводу о том, что ежегодные доклады Федерального Омбудсмана обладают не только информационным характером по вопросам осуществления и охраны прав человека, но и демонстрирует уровень результативности работы Федерального Омбудсмана, как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

Например, в докладе Федерального Омбудсмана за 2015 год¹ освещалась проблема охраны невосполнимых черноземных территорий Центрального федерального округа, расположенных в непосредственной близости от Хопёрского государственного природного заповедника, от необоснованной разработки и добычи полезных ископаемых. По мнению главы региона: «Пробы воронежского чернозема хранятся в Парижской Палате Мер и Весов как один из эталонов плодородных почв»².

Запасы медно-никелевой руды в одном из районов Воронежской области обнаружены еще в 1976 году. Однако органы исполнительной власти не стали осуществлять разработку месторождений в сельскохозяйственном крае из-за агропромышленного профиля региона и малого расстояния от заповедной территории. Однако в декабре 2011 года позиция органов исполнительной власти поменялась на противоположную, в результате чего создан план добычи никеля. В мае 2012 года определена компания, которая получила право пользования участками недр.

¹ Российская газета. 2016.

² URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov/card>

Разработка планируется в 15 км от заповедника - орнитологического места. Реализация добычи никеля чревата снижением уровня грунтовых вод, поскольку для снабжения годового объема руды необходимо 200 млн тонн воды. Более того, эксперты, проводившие независимую экологическую оценку последствий добычи цветных металлов на данных участках, сделали вывод, что это приведет к исчезновению природного комплекса. Также, ученые определили вероятную угрозу загрязнения почвы и воды ядовитыми веществами руды – мышьяком, сурьмой, висмутом, серой. Чистые сельскохозяйственные территории находятся под угрозой необоснованного превращения в промышленные. Результат таких действий не может не сказаться губительно сказаться на качестве биоразнообразия заповедника¹.

Таким образом, данная ситуация противоречит определенным Законом охраны окружающей среды правовым основам государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающим 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.

Более того, статья 13 Закона охраны окружающей среды устанавливает, что при расположении объектов, деятельность хозяйственная и другая, причиняющая негативное воздействие окружающей среде, решение об их размещении принимается при учете мнения населения, однако данное положение не имеет самостоятельного практического механизма реализации.

С проблемной ситуацией Федеральный Омбудсмен ознакомил главу государства на встрече² в 2015 году. Был поднят вопрос об экономико-экологическом конфликте, который касается прав жителей трех регионов. Глава

¹ URL: <http://savekhopер.ru>

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. // Российская газета. 2016.

государства дал поручение Председателю Правительства Российской Федерации разобраться в сложившейся ситуации.

«На современном этапе регион наглядно демонстрирует социально-экономический прогресс и входит в число наиболее успешных субъектов России, удачно сочетая бережное отношение к историко-культурным ценностям со стремлением отвечать самым высоким стандартам в промышленности, сельском хозяйстве, бизнесе, а главное – в качестве жизни людей»¹, однако сложившаяся в Воронежской области усугубляющаяся ситуация подразумевает обратное, а также противоречит основным принципам охраны окружающей среды, закрепленным в статье 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», таким как:

охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Полагаем, данный пример демонстрирует, что институт Федерального Омбудсмана представляет собой звено, связывающее государство и социум, поскольку он сводит к минимуму конфликт публичных и индивидуальных интересов.

Более того, контрольный мониторинг прав человека в виде деятельности Федерального Омбудсмана как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду обнаруживает

¹ URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov/card>

пробелы и находит проблемы в сфере государственного управления, которые остались за границей других правоохранительных органов.

В соответствии с положениями статьи 13 Закона охраны окружающей среды и статьи 36.2 Конституционного закона об Омбудсмене Федеральным Омбудсменом¹ было направлено обращение Председателю Правительства Российской Федерации, содержащее конкретные предложения по закреплению на законодательном уровне статуса озера Байкал как объекта всемирного природного наследия, находящегося под охраной ЮНЕСКО; уточнению правового значения дефиниции «Центральная экологическая зона Байкальской природной территории» как целостного объекта, включенного в Список всемирного природного наследия; недопущению ослабления режима водоохранной зоны озера Байкал, несмотря на ее значительную территорию (свыше 5 млн. га) и удаленность от акватории самого озера (до 150 км). Также Федеральный Омбудсмен направил Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации - Председателю Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал обращение, в котором содержалось мнение о необходимости в ближайшее время совершенствовать целевую программу федерального уровня по охране озера Байкал и социально-экономическому развитию Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы.

Позиция² Федерального Омбудсмента по ситуации, связанной с расширением водоохранной зоны озера Байкал, в ходе рабочей встречи в декабре 2015 года доведена до сведения главы государства. При этом Федеральный Омбудсмен направил Председателю Правительства Российской Федерации предложение о разработке специальной программы по созданию в центральной экологической зоне Байкальской природной территории инфраструктуры, позволяющей сохранить уникальную экосистему озера, уменьшить антропогенную нагрузку на прилегающую к нему территорию,

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. // Российская газета. 2016.

² Там же.

соблюдения международных обязательств Российской Федерации по этому объекту Организации Объединенных Наций по вопросам образования, а также науки и культуры. При этом выразил мнение, что проблему необходимо решать во взаимосвязи с направлениями социально-экономического развития региона, для чего потребуется взаимодействие двух министерств: Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока.

Исходя из этого, заслуживает особого внимания позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная по обращению Главы и Председателя Правительства Республики Бурятия в определении от 8 декабря 2015 г. № 2742-О¹. Так, в данной области общественных отношений главным направлением государства становится решение конфликтов в сфере экологии и экономики, а также обеспечение устойчивости как публичных так и частных интересов, поскольку в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов включала совместимый с экологией характер.

Таким образом, в соответствии с положениями статьи 31 Конституционного закона об Омбудсмене Федеральный Омбудсмен, не подменяя собой традиционные органы и механизмы контроля, критически сотрудничает с государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, в том числе, и по вопросу, связанному с реализацией права на благоприятную окружающую среду.

В своей деятельности Федеральный Омбудсмен старается реализовать посредническую деятельность между государством и обществом, укрепляя правовое государство. Федеральный Омбудсмен выражает позицию против действий по подрыву или изменения правового значения.

¹Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2742-О «По запросу Главы Республики Бурятия - Председателя Правительства Республики Бурятия о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР»// «Вестник Конституционного Суда РФ», 2016, № 2.

Иными словами, специфика положения Федерального Омбудсмена по отношению к другим элементам организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду такова, что его работа заключается в уникальной возможности исследования и исправления недостатков государственной и правовой системы.

Исходя из смысла статьи 2 Закона охраны окружающей среды реализация права на благоприятную окружающую среду невозможна, в том числе, без санитарно-эпидемиологического благополучия населения, по проблемам соблюдения которого граждане обращаются к Федеральному Омбудсмену.

Так, например, только за 2016 год¹, в результате деятельности Федерального Омбудсмена было отменено строительство в 2,5 км от города Невельска нового портового терминала для открытого складирования угля, что позволило не допустить нарушение права жителей на благоприятную окружающую среду Невельского района Сахалинской области, численность которого составляет около 11 тыс. человек.

Более того, в 2016 году² в результате вмешательства Федерального Омбудсмена было заморожено строительство полигона твердых бытовых отходов в Слободском районе Кировской области, в эксплуатацию полигон введен не был, в результате чего защищено право на благоприятную окружающую среду жителей деревни Осинцы, численность которой составляет около 150 человек.

Следует привести еще один пример, так, к Федеральному Омбудсмену поступила жалоба³ К. на нарушение экологических прав местных жителей деятельностью асфальтобетонного завода в Волгоградской области.

При рассмотрении жалобы выяснилось, что отсутствуют проект санитарно-защитных зон асфальтобетонного завода, санитарно-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. // Российская газета. 2017.

² Там же.

³ Там же.

эпидемиологическое заключение на указанный проект и проект предельно допустимых выбросов. Имея II класс опасности промышленного объекта, завод эксплуатировался без разрешительной документации в непосредственной близости от жилых домов в течение пяти лет. В результате вмешательства Федерального Омбудсмена негативная деятельность асфальтобетонного завода была прекращена.

Ежегодные доклады о деятельности Федерального Омбудсмена в отличие от отчетных материалов других компетентных государственных органов (например, Минприроды России, Роспотребнадзор, Росприроднадзор), как правило, содержат информацию об возвратных действиях органов государственной власти, муниципальных органов, должностных лиц на предложения выводы Федерального Омбудсмена, а также освещаются актуальные экологические проблемы, что является действенным элементом предостережения и/или прекращения нарушения права на благоприятную окружающую среду.

Кроме того, существует вероятность, что Федеральный Омбудсмен подготовит тематический доклад о нарушении прав россиян на благоприятную среду, который может стать вторым специальным докладом в сфере экологии, вслед за первым специальным докладом¹, подготовленным в 2003 году.

Так, анализ происходящих событий в экологической среде, воздействие природы на жизнь и здоровье каждого, реализация права на благоприятную окружающую среду, рекомендации, касающиеся оптимизации деятельности государства по обеспечению и защите экологических и связанных с ними прав, - нашли свое отражение в первом специальном докладе Федерального Омбудсмена, подготовленном в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Конституционного закона об Омбудсмене.

¹Миронов О.О. Экология и нарушение прав человека. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // ЭКОС-Информ. – №2. – 2003. – С. 6-64.

Так, «существенную площадь заселенной территории Российской Федерации, по итогам полученного в прошлом и продолжающегося загрязнения, к сожалению, по факту следует отнести к зоне экологического неблагополучия. Выявляется тенденция усиления деградации природы, в том числе основных ее составляющих, направленных на поддержание масштабного экологического равновесия»¹.

В этой связи, к сожалению, обширную популяризацию за последние годы приобрел принцип практической деэкологизации, преследующий исключительно финансовое развитие, которым руководствуются большинство чиновников при принятии решений в сфере природопользования.

Целесообразно отметить, что причиной сложившейся экологической ситуации в России, как указано в специальном докладе², является укоренившаяся практика принятия и внедрения в жизнь экономических решений без предварительных глубоких научных проработок, без учета возможных последствий неисполнения законов, закрепляющих право граждан на благоприятную окружающую среду.

Так, например, распространены нарушения главы VII Закона охраны окружающей среды, устанавливающей экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В отличие от полномочий Федерального Омбудсмана, которые четко определены Конституционным законом об Омбудсмене, компетенции других компетентных органов (например, органы прокуратуры, Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Минприроды России) не представляется возможным своевременно определить, поскольку существует правовая неопределенности в предмете ведения, а зачастую нормативные правовые акты, закрепляющие компетенцию, отсутствуют в открытом доступе, что создает большие

¹ Миронов О.О. Экология и нарушение прав человека. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // ЭКОС-Информ. – №2. – 2003. – С. 6-64.

² Там же.

затруднения у граждан при обращении в такие государственные органы за защитой нарушенного права на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, Федеральный Омбудсмен посредством реализации полномочий, предоставленных Конституционным законом об Омбудсмене, оказывает содействие в своевременной защите нарушенного права, в том числе, направлением обращений в компетентные органы, полномочия которых определить без юридической помощи затруднительно.

Представляется, что положения Закона охраны окружающей среды, связанные с основами управления в области охраны окружающей среды, необходимо конкретизировать в самом законе, через указание наименования государственного органа и его конкретных экологических и природоохранных полномочий. Это позволит избежать правовой неопределенности полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

К сожалению, исполнительная власть федерального, регионального и местного уровней пока не стала серьезным препятствием для нарушений в сфере экологии. Правоохранительные органы Российской Федерации, имея в своей системе специальные природоохранные подразделения, зачастую неактивно защищают права и интересы граждан.

Для уменьшения риска негативного воздействия загрязненной окружающей среды на здоровье населения необходима научно обоснованная экологическая политика¹, а также политика в области охраны здоровья, основанная на определении приоритетных проблем на уровне отдельного населенного пункта, города, района, региона и страны в целом.

Представляется, что оценка, предложения и рекомендации Федерального Омбудсмена как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, основывающиеся на обобщенном анализе государственных ежегодных обзоров загрязнения

¹ Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: Монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. С. 26-27.

окружающей среды и состояния здоровья населения России, публикуемых Министерством природных ресурсов и экологии России, Министерством здравоохранения Российской Федерации и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также на анализе судебной практики¹ по делам об экологических правонарушениях²; коллективных и индивидуальных жалоб и обращений граждан, поступивших Федеральному Омбудсмену; сведений, полученных в результате поездок Федерального Омбудсмана и сотрудников его рабочего аппарата в субъекты Российской Федерации, - подтверждает роль института Федерального Омбудсмана как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»³ устанавливает правовые основы охраны атмосферного воздуха и направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Более того, атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных.

Однако в настоящее время в России в условиях постоянного превышения нормативов вредных веществ в атмосферном воздухе проживают около 20 млн. человек. Более 2,5 млн. из них подвергаются воздействию, в два и более раз превышающему предельно допустимую концентрацию.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 12, декабрь, 2012.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // «Российская газета», № 280, 11.12.2017.

³ «Российская газета», № 91, 13.05.1999.

По данным экологов, «в печальный список городов с высоким уровнем загрязнения воздуха, где индекс загрязнения атмосферы на порядок выше допустимой нормы, входит Саратов»¹.

На каждого жителя российской столицы в 2001 году приходилось более 220 килограммов вредных веществ, выброшенных в атмосферу. И 80 процентов из них – результат работы автотранспорта². По состоянию на 2017 год ситуация только усугубилась.

Загрязнение атмосферного воздуха оказывает существенное влияние на рост заболеваемости и смертности населения.

В городах до 10 процентов всех заболеваний органов дыхания у детей (240-370 тыс. случаев в год) возникает из-за влияния загрязненного атмосферного воздуха. Велико негативное влияние свинца на психическое развитие ребенка, его интеллект. Этот «токсичный металл поступает в окружающую среду, в основном, с этилированным бензином. Установлено, что из-за негативного воздействия свинца на интеллект и здоровье до 400 тыс. детей могут иметь проблемы с обучением в школе. В городах Белове (Кемеровская область), Красноуральске (Свердловская область), Саратове, где расположены металлургические или иные предприятия с выбросами свинца, у 26-65 процентов обследованных детей содержание свинца в крови было выше допускаемого Всемирной организацией здравоохранения нормативного уровня»³.

По данным независимых экспертов, в целом по стране для компенсации ущерба, нанесенного здоровью только детей, связанного с воздействием загрязненного атмосферного воздуха, требуются сотни миллионов рублей. Эта сумма складывается из затрат по оплате больничных листов родителям

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о деятельности по защите прав человека в 2001 году. Саратов: агентство «Диалог», 2002. С.53-54

² Известия. 2002. 18 марта

³ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год М.: Интердиалект, 2002. С. 63

больного ребенка, издержек на лечение, госпитализацию, финансирование службы здравоохранения.

Законодательная власть имеет все возможности для совершенствования и актуализации законодательной базы, касающейся реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. При этом законодательство из декларации о намерениях должно превратиться в работающий правовой механизм, в первую очередь, посредством научной деятельности. После «тщательного научного анализа, возможно законодательно определить механизмы возмещения ущерба здоровью, причиненного экологическими правонарушениями, в том числе механизм возмещения такого ущерба не только для конкретных лиц, но и для населения определенной территории; также законодательно определить механизм установления причинно-следственной связи в делах о причинении экологического вреда здоровью, более четко определить нормы по административному способу возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением, с целью реализации права на компенсацию, что могло бы стать одним из способов экологизации промышленности России»¹.

Необходимо заключить, что закон, действующий на территории Российской Федерации, не предусматривает возможности для обжалования нарушения права на благоприятную окружающую среду в судебном порядке, кроме случаев, когда причинен вред здоровью.

Таким образом, жалобы данной категории формально не попадают под критерии приемлемости, установленные Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», однако поскольку речь идет о нарушении конституционных прав, указанные жалобы были предметом рассмотрения с момента создания института Федерального Омбудсмана. Наряду с изложенным при поступлении Федеральному Омбудсмену такого рода жалоб, как правило,

¹ Там же.

направляются обращения о проведении сразу нескольких проверок по всем возможным направлениям предполагаемых нарушениях законодательства об охране окружающей среды (Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Рослесхоз, Росводресурсы, Минприроды России, природоохранная прокуратура и др.).

Также необходимо разрешить «правовую коллизию между законодательно определенной открытостью экологической информации и необходимостью засекречивания части такой информации в интересах безопасности государства, в связи с чем было бы целесообразно разрешить вопрос о проработке специальных правовых норм доступа к экологической информации»¹.

Иными словами, важно «обеспечить облегченный доступ граждан к экологической информации, к информации об угрозе безопасности и здоровью граждан; безусловное рассекречивание сведений по истечении установленного законом срока давности по химическому, радиационному и другим видам загрязнений; обеспечение большей информационной открытости органов власти»² с использованием технических возможностей современных электронных средств.

В этой связи особая роль Федерального Омбудсмана, как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду связана с более широким привлечением общественных организаций и граждан к работе органов исполнительной власти. Например, в виде общественных консультативных советов, общественных комиссий, общественных экологических инспекций или внештатных инспекций по охране природы, привлечение общественных организаций и независимых экспертов к разработке и экспертизе законопроектов, норм, правил, методик.

В соответствии со статьёй 41 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» при Федеральном Омбудсмене в целях оказания консультативной

¹URL: <http://podelise.ru/docs/index-27423528-1.html?page=4>

² Там же.

помощи создан экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав человека, в том числе, права на благоприятную окружающую среду¹.

На заседаниях Экспертного совета при Федеральном Омбудсмене обсуждаются результаты научных исследований по вопросам:

обеспечения реальной независимости судебной власти от исполнительной в области охраны окружающей среды и соблюдению прав в этой сфере;

обеспечения равного доступа к правосудию в области охраны окружающей среды и соблюдению права на благоприятную окружающую среду;

обобщения правоприменительной практики защиты судами прав в области охраны окружающей среды.

Таким образом, деятельность Федерального Омбудсмента как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду направлена активизацию деятельности экологических неправительственных организации, не требуя специальных решений власти, может быть осуществлена за счет социальной активности граждан, в рамках развития экологической культуры:

«общественный контроль за деятельностью властных структур, контроль за бюджетом;

участие в решении вопросов, связанных с влиянием на окружающую среду, как в форме делегирования своих прав выборным лицам, так и непосредственно – на сходах и референдумах;

повышение уровня эколого-правового сознания; налаживание партнерских отношений с государственными структурами в области решения экологических проблем;

организация общественных инспекций по охране природы»¹.

¹ URL: <http://ombudsmanrf.org/russia/search?page=5>

Нарушение права на благоприятную природную среду является одним из препятствий для успешного социально-экономического развития страны. Столь глобальные нарушения в сфере охраны окружающей среды становятся возможными из-за отсутствия не только нормативной конкретизации, но и детального научного исследования спектра отношений, связанных с охраной окружающей среды, ненадлежащей работой исполнительной власти, правоприменительных органов, легкомысленным отношением к природе со стороны граждан и юридических лиц.

Усилия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований будут недостаточны, если каждый житель страны не осознает, что и от него зависит состояние окружающей природной среды. Охрана и рациональное использование природной среды – важное условие благополучия общества, его дальнейшей жизни и развития.

Посредством деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду целесообразно проводить слушания по проблеме реализации данного права с целью выработки конкретных мер по улучшению ситуации. Следует рассмотреть вопрос о закреплении такого положения на законодательном уровне, например, дополнить раздел III (Компетенция Уполномоченного) Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» статьёй 36.3.

Следует также обратить внимание на особую значимость ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В докладах анализируются наиболее актуальные проблемы соблюдения конституционных прав и свобод человека в России, приводится информация о рассмотрении Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, о

¹ Там же.

его действиях, а также об ответных мерах компетентных государственных органов, принятых для восстановления нарушенного права на благоприятную окружающую среду, а также для совершенствования экологического просвещения, законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.

С этой точки зрения появляется масса возможностей для научного совершенствования и актуализации реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, к важным особенностям, определяющим успешность сферы охраны окружающей среды, относится результативная работа органов публичной власти по обеспечению и защите права на благоприятную окружающую среду. Потому среди организационных гарантий реализации данного права значимое место занимает деятельность института Федерального Омбудсмана ввиду её эффективности, а также вследствие независимости и неподотчётности Федерального Омбудсмана каким-либо государственным органам и должностным лицам, активного взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, права безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Глава 3. Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду

§1. Значение платы за негативное воздействие на окружающую среду, как вида экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Под природой понимается естественная, объективная действительность, итог эволюции материального мира, присутствующая независимо от сознания человека¹. Получается, что природа представляет собой комплексный механизм, в котором все детали взаимосвязаны. Поэтому труд по охране природы это больше острая необходимость, чем благотворительность, ведь в экономической перспективе, уничтоженная, она приблизит срок накопления экологического ущерба, с которым нашим потомкам, как представляется, не справиться².

Достойным внимания экологическим событием, которое возможно стоит считать определяющим, стал переход Российской Федерации с 1996 года к устойчивому развитию (Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию»), наделяющему значимостью неделимые компоненты этого развития: экономики, экологии и социальной сферы³.

Главой IV Закона охраны окружающей регламентируется экономическое регулирование в области охраны окружающей среды.

Так, в нынешних обстоятельствах обеспечение права на благоприятную окружающую среду - это трудоёмкий процесс, к тому же в условиях экономических потрясений. Наверное, в связи с этим решение «зеленых»

¹ Петров В.В. Научные труды. Избранное / Сост. Т.В. Петрова. – М.: Статут. 2014. С. 432.

² Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 198.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1572.

проблем обычно откладывается «в долгий ящик». Одновременно идеологии обеспечения экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду стоит организовать таким образом, чтобы субъектам хозяйственной деятельности было прибыльнее следовать экологическому законодательству, а не преступать его. Следовательно, нужно уточнить смысл платы за негативное воздействие на окружающую среду как вида экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду.

В соответствии со статьей 16 Закона охраны окружающей среды негативное воздействие на окружающую среду является платным. Ныне не актуальное природоохранное законодательство устанавливало понятие платы за загрязнение окружающей природной среды, которая представляла собой способ платежа за пользование природными ресурсами.

Так, в соответствии со статьей 20 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹ платность природопользования включало плату за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы), за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия. При этом плата за природные ресурсы в данном законе классифицировалась на плату:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

В свою очередь плата за загрязнение окружающей природной среды подразделялась на выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения:

¹ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 05.03.1992, № 10, ст. 457.

- в пределах установленных лимитов;
- сверх установленных лимитов;

В итоге, в предыдущей итерации законодательства все природоресурсные платежи, в то же время представляющие собой элемент экономического механизма охраны окружающей среды, явно распределялись на два довольно самостоятельных блока.

При появлении новой редакции Закона охраны окружающей среды устанавливается актуальное понятие термина «плата за негативное воздействие на окружающую среду». Однако, в данном законе не указываются платежи за пользование природными ресурсами, независимо от того, что определение использования природных ресурсов отнесено статьёй 1 Закона охраны окружающей среды к основным понятиям.

Законом охраны окружающей среды не упоминается, в отличие от его предшественника, взимание платы за деятельность, не приводящую к ухудшению состояния окружающей среды. Остался лишь принцип платности природопользования (статья 3). Сами способы платы за природопользование были установлены иными законами (Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю»¹, Федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами»², Лесной кодекс Российской Федерации³).

Получается, что распределение природоресурсных платежей на две группы, в принципе, осталось, но если ранее такое разделение было возможно закрепить одним законодательным акте, то сейчас оно выводится из совокупности законов, относящихся к отрасли экологического законодательства⁴.

¹ «Ведомости СНД и ВС РФ», 31.10.1991, № 44, ст. 1424.

² «Российская газета», № 89, 12.05.1998. Утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 28.07.2004 № 83-ФЗ.

³ «Российская газета», № 277, 08.12.2006.

⁴ Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи. М: КноРус, 2004.С. 21

Руководствуясь актуальным природоохранным законодательством, негативное воздействие на окружающую среду определяется как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей.

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ» добавил в пункт 1 вышеуказанной статьи определение форм платы за негативное воздействие на окружающую среду. Между тем в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» нет никаких норм, формирующих формы платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В эколого-правовой и экономической науках различается три формы платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: налог, сбор и платеж, имеющий гражданско-правовой характер¹.

При этом ни одна из названных форм платы на сегодняшний день законодательно не определена, из-за чего в некотором смысле возникает правовой вакуум при определении платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В отношении первой формы платы уже имелись попытки реализации нормы об экологическом налоге, некогда закрепленной в статье 13 Налогового кодекса Российской Федерации².

Например, Правительство Российской Федерации при исполнении части 3 статьи 104 Конституции России рассмотрело проект Федерального закона № 363331/3 о дополнении части второй Налогового кодекса Российской

¹ Бандорин Л.Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31.

² «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

Федерации главой «Экологический налог»¹, но ввиду того, что в финансово-экономическом обосновании законопроекта не было экономических расчетов, в том числе оценки последствий для отраслей экономики при его принятии, Правительство Российской Федерации посчитало нецелесообразным вынести положительное заключение по данному законопроекту.

В том числе, в законопроекте указывалось, что объектом налогообложения признаются виды воздействия на окружающую среду, а формой платы - экологический налог. Правительство Российской Федерации установило, что данное положение законопроекта стоит привести в соответствие с нормами статьи 38 Налогового кодекса Российской Федерации, где объектом налогообложения может быть только объект, который имеет стоимостную, количественную или физическую характеристику и с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога.

В налоговую базу должно было включаться также воздействие на окружающую среду сверх установленных нормативов допустимого воздействия.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации указал, что платежи за различные виды негативного воздействия на окружающую среду взимаются за предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности права производить в пределах допустимых нормативов выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещать отходы². За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты

¹ Проект Федерального закона № 363331-3 «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и другие акты законодательства Российской Федерации» ред., внесенная в ГД ФС РФ // <http://base.consultant.ru>.

² Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации». // «Российская газета», № 241, 25.12.2002.

хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством России.

Таким образом, «предлагаемая законопроектом налоговая концепция платы за негативное воздействие на окружающую среду противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются неналоговыми и определяются в качестве индивидуально-возмездного платежа на основе дифференцированных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, с тем чтобы обеспечивалось возмещение ущерба и затрат на ее охрану и восстановление, проект закона об экологическом налоге не был поддержан Правительством Российской Федерации»¹. По сути, оно выразило позицию законодателя, исключившего впоследствии из части первой Налогового кодекса Российской Федерации норму об экологическом налоге и соответственно возможность принятия и введения налогового механизма реализации по ограничению негативного воздействия на окружающую среду.

Кроме того, «подход к определению платы за негативное воздействие на окружающую среду как к сбору обнаруживается в проекте Федерального закона № 216152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду»², который дорабатывался Ростехнадзором, обсуждался в Торгово-промышленной палате Российской Федерации, но не был поддержан Правительством Российской Федерации, в связи с чем в 2008 г. был снят с рассмотрения»³.

В рамках данного законопроекта плата за негативное воздействие на окружающую среду позиционировалась как сбор. Несмотря на формальное противоречие данного тезиса основам законодательства о налогах и сборах,

¹ URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/902098923>.

³ URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

согласно которым налоги и сборы признаются установленными надлежащим образом только в случае, если они поименованы в Налоговом кодексе Российской Федерации (статья 12), Конституционный Суд Российской Федерации в определении № 284-О установил, что правовая природа налога и сбора абсолютно разная и поэтому не может отождествляться. Речь идет о реализации за рамками системы налоговых платежей правовой сущности такой категории обязательного платежа, как сбор.

При этом «в данном случае заимствуется установленное статьей 8 Налогового кодекса Российской Федерации понятие сбора, который определяется как «обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)»¹. В связи с этим правовой смысл платы определяется в качестве стоимости получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду»².

Одновременно законопроект № 216152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» имел недостатки. Так, положение о целевом использовании средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, получаемых от взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, не соотносилось с нормами бюджетного законодательства, устанавливающими, что доходы бюджетов, формируемые за счет налоговых и неналоговых видов доходов, не могут иметь целевую направленность и быть увязаны с определенными расходами бюджета, за

¹ Константинова Т.Г., Лукин П.М. Платность природопользования: учебное пособие, Чебоксары: Изд-во Чувашского ун-та, 2010.

² URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

исключением доходов целевых внебюджетных фондов, перечень которых установлен статьей 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ и имеет исчерпывающий характер.

При этом «представлялся необоснованным предлагавшийся законопроект № 216152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» подход к взиманию платы только за сверхнормативное негативное воздействие на окружающую среду, поскольку в таком случае возникало противоречие со статьей 16 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», определившей, что негативное воздействие является платным вне зависимости от объемов загрязнения². Плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой форму возмещения экономического ущерба от этого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов и под контролем государства»³.

В ходе обсуждения законопроекта № 216152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» в Торгово-промышленной палате Российской Федерации было отмечено, что практически реализуются положения, превращающие плату за негативное воздействие на окружающую среду в экологический налог, и учреждается очередной фискальный орган - администратор платы. Основное внимание в законопроекте уделено техническим, процедурным вопросам администрирования, в то время как в законе должны быть установлены все основные элементы и порядок определения платы. По мнению участвующих в обсуждении экспертов, величина ставок и конкретные коэффициенты, применяемые к ставкам платы, перечень видов загрязняющих веществ, за которые необходимо взимать плату, должны быть установлены непосредственно в законе и носить исчерпывающий характер.

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

² Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи: комментарии законодательства и судебная практика, М.: Экзамен, 2007. С. 390.

³ URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

Однако с тезисом об определении подобного перечня вредных веществ в законе сложно согласиться, так как вредные вещества 10 - 15 наименованиями или показателями не исчерпываются и характеризуются крайней динамичностью, что в итоге может привести к установлению платы и, как следствие, к возможности ее взимания только за часть вредных веществ и негативных воздействий.

Позитивная «сторона введения ставок по каждому известному веществу именно постановлением Правительства Российской Федерации выражается в возможности проведения полной и достоверной оценки и учета всех аспектов загрязнения среды при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также в случае необходимости - оперативного изменения или дополнения утвержденного перечня, что не позволяет производить форма федерального закона, так как его изменение требует продолжительных согласительных процедур»¹.

Особо следует отметить, что законопроект № 215152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» стимулировал переход к передовым технологиям за счет использования системы технологического нормирования и установления обязательного норматива, ориентированного на стандарт передовых технологий. За негативное воздействие, превышающее допустимый норматив передовых технологий, предполагалось взимание платы с повышающим коэффициентом.

Механизм установления ставок расчета платы непосредственно в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» может считаться обоснованным, если в нем будут учтены нормативы по всем известным в настоящее время видам вредных веществ и видам негативного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, с точки зрения платы за негативное воздействие на окружающую среду как вида экономико-правовых гарантий реализации права

¹ URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

на благоприятную окружающую среду, по-разному воспринимается в эколого-правовой науке. В ее основе лежит известная в экономической науке теорема Коуза¹, одним из положений которой является то, что экономически эффективный результат будет достигнут при четком определении прав и при условии равенства трансакционных издержек нулю. В связи с этим положением «обоснованным представляется мнение некоторых экономистов, считающих, что если определить, кому принадлежит право на благоприятную окружающую среду, то данное право может быть передано от правообладателя лицу, осуществляющему негативное воздействие на окружающую среду, посредством совершения гражданско-правовых сделок»². Представляется, что основой Киотского протокола к рамочной Конвенции ООН об изменении климата явился именно указанный экономический подход³. Ратифицировав эту Конвенцию, законодатель фактически внедрил в российскую правовую систему приведенный принцип.

Однако указанное обстоятельство представляется недостаточно обоснованным, так как «выявить обладателя права на благоприятную окружающую среду представляется затруднительным»⁴.

В связи с этим «передача указанного права лицу, которое осуществляет негативное воздействие на окружающую среду, посредством совершения гражданско-правовых сделок едва ли возможна»⁵. На основании статьи 42 Конституции России право на благоприятную окружающую среду принадлежит каждому гражданину. Естественно, в данном случае «нематериальное право на благоприятную окружающую среду не может быть реализовано каждым гражданином непосредственно и должно обеспечиваться государством»⁶.

¹ Coase, Ronald H. «The Problem of Social Cost», Journal of Law and Economics 3 (1960), 1-44.

² URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

³ Бандорин Л.Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31

⁴ Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи: комментарии законодательства и судебная практика, М.: Экзамен, 2007. С 225

⁵ URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

⁶ Там же.

Таким образом, средствами обеспечения и реализации данного права должны являться мероприятия государства, направленные на обеспечение экологической безопасности и формирование благоприятной окружающей среды, которая представляет собой состояние окружающей среды (природы), соответствующее установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, природопользования с учетом допустимого экологического и техногенного риска¹.

Также «не представляется возможным считать государство собственником права на благоприятную окружающую среду; в статье 57 Конституции России получил закрепление конституционный принцип законодательного оформления публичных платежей, согласно которому все финансовые ресурсы государства, связанные с вмешательством в сферу частной собственности, подлежат обязательному законодательному оформлению»². Идентичный вывод следует и из части 3 статьи 55 Конституции России: ограничение основных прав допускается только федеральным законом. «Общепризнано, что конституционные положения, гарантирующие право собственности, определяют рамки фискального вмешательства и форму нормативного акта, устанавливающего пределы фискальных изъятий»³.

Толкование нормы статьи 57 Конституции России может быть двояким. Первое: необходимым является установление всех публичных фискальных платежей государством в виде налогов и сборов. Исходя из этого, все платежи должны существовать только в формах налога и сбора. Второе: государство может установить иные, неналоговые платежи. Такой подход получил

¹ Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36.

² URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

³ Там же.

отражение в определении Конституционного суда Российской Федерации № 284-О.

Согласно особому мнению судьи Г.А. Гаджиева¹, спорным обстоятельством является возможность существования не установленных ни Конституцией России, ни налоговым законодательством иных, неналоговых платежей. Даже, «если исходить из допустимости признания конституционным правом существования неналоговых платежей, находящихся за рамками системы налогов и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, следует учитывать, что из конституционного принципа законодательного оформления публичных платежей, выводимого из совокупности положений, содержащихся в части 3 статьи 55 и 57 Конституции России, вытекает необходимость облечения в законодательную форму всех норм, устанавливающих такого рода платежи»². Однако одного только придания законодательной формы соответствующим нормам недостаточно, по смыслу Конституции России такие публичные платежи должны быть закононо установленными.

Согласно позиции Конституционного суда Российской Федерации, законное установление платежа применительно к налогам предполагает закрепление элементов налогообложения - объекта, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления налога и порядка и сроков его уплаты. Относительно сборов допустимы менее жесткие требования, т.е. отдельные элементы из числа названных могут и отсутствовать. Вместе с тем пределы налоговых изъятий, выражаемые с помощью такого элемента обложения, как ставка, должны определяться только законом, хотя бы в самой общей форме, утверждает Г.А. Гаджиев.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»//[http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru).

² URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

Однако такой подход не согласуется с положениями законодательства, предусматривающего, в том числе, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, которые не включены в налоговую систему, и с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего, в частности, законность взимания так называемых неналоговых фискальных сборов.

С учетом этого «выглядит вполне обоснованной позиция использования исключительно формально-юридического критерия в решении вопроса, касающегося размещения взимаемых в Российской Федерации платежей»¹. Данная точка зрения полностью согласуется с утверждением о том, что единственной гарантией, направленной против произвольного введения на территории государства налоговых платежей, может служить экономическая основа построения налоговой системы, а не юридические нормы, закрепляющие признаки налогов и сборов»².

В свою очередь, юридическая наука направлена на установление гарантий соблюдения определенного порядка изъятия части собственности в виде налогов и сборов. Иными словами, на закрепление особого режима налогово-правового регулирования. Если экономическая теория обосновывает, что взимать с частных лиц, то юридическая наука отвечает на вопрос, каким образом это делать. В этом можно увидеть проявление многосложности категории «налог».

Таким образом, любое публичное взимание должно быть не только экономически обусловлено, но и иметь правовое обоснование. Последнее заключается в соблюдении прав и законных интересов частных лиц в процессе взимания налоговых сумм³. В связи с этим законодательство о налогах и сборах должно предоставить все возможности для однозначной юридической квалификации того или иного платежа.

¹Аксенова О.В. Статья: Правовое регулирование экологических платежей // Законодательство и экономика. 2009. № 11. С. 37 – 40.

² URL: http://www.docme.ru/doc/712462/osobennosti-sostava-i-predposylok-dejstvitel._nosti

³ Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи. М: КноРус, 2004.С 257.

Разграничение понятий налога и неналогового платежа приобрело принципиально важный характер. Это и предотвращение перетекания налогов в неналоговые платежи, и ограничение объема самих неналоговых платежей; они, как и налоги, также имеют предел изъятия, превышение которого ведет к распаду хозяйствующего субъекта либо подавляет деловую активность физического лица.

В условиях крайней динамичности законодательства об охране окружающей среды до настоящего времени актуальным остается вопрос об установлении федеральным законом формы платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с подпунктом 4 статьи 1 Водного кодекса Российской Федерации¹ водный объект определяется как природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

К видам негативного воздействия на водные объекты относятся: сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади.

Под «термином сброс понимается, например, поступление в водные объекты со сточными водами загрязняющих веществ, которые ухудшают качество воды, ограничивают использование либо негативно влияют на состояние дна и берегов водных объектов. Неорганизованный сброс загрязняющих веществ на рельеф местности приравнен к сбросу загрязняющих веществ в водные объекты»².

Согласно статье 1 Водного кодекса Российской Федерации сточные воды - воды, сброс которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с загрязненной территории. П.

¹«Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ// «Собрание законодательства РФ». 05.06.2006, № 23, ст. 2381.

² URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-155143.html>

3.17 ГОСТ 30772-2001¹ определяет сбросы как жидкие вещества, подлежащие выводу (сбросу в почву или водоем) за пределы производства, включая входящие в них опасные и/или ценные компоненты, которые улавливают при очистке этих жидких веществ и ликвидируют в соответствии с требованиями национального законодательства и/или нормативных документов.

Среди «источников сбросов различаются организованные и неорганизованные источники.; к организованным источникам относятся источники, сбросы от которых поступают в водные объекты через специальные технические устройства, например трубу; одним из основных критериев отнесения источников к организованным является возможность определения для них мощности (в литрах в секунду) и объема (в кубических метрах в год) сброса по каждому загрязняющему веществу контрольно-аналитическими методами; для неорганизованных источников скорость и объем сброса определяются, как правило, расчетным путем с привлечением при необходимости контрольно-аналитических методов»².

Нормативы платы за сброс в поверхностные и подземные водные объекты по каждому загрязняющему веществу определены дифференцировано в пределах установленных допустимых нормативов сбросов (в пределах ПДС) и в пределах установленных лимитов сбросов (в пределах ВСС).

Согласно СанПиН 2.1.5.980-00 предельно «допустимый сброс в водный объект (ПДС) - масса веществ или микроорганизмов в сточных водах, максимально допустимая к отведению с установленным режимом в данном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном створе»³.

¹ «ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 28.12.2001 № 607-ст //http://base.consultant.ru

² URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-155143.html>

³ «СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22.06.2000 //http://base.consultant.ru.

Согласно статье 1 Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под лимитом на сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов понимает ограничения сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды.

В соответствии с действующим законодательством «плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты определяется путем умножения соответствующих нормативов платы с учетом установленных поправочных коэффициентов на массы фактических сбросов»¹ по каждому загрязняющему веществу и суммирования полученных произведений.

Федеральный закон от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»² в предмет регулирования не включает забор воды из водного объекта и сброс сточных вод, что регулируется в рамках водного законодательства. В то же время законодатель исходит из того, что обеспечение эффективной системы водоснабжения (и главное – водоотведения) защитит используемые для этих целей водные объекты и в целом российский водный фонд. В законе предусмотрена целая 5 глава «Обеспечение охраны окружающей среды в сфере водоснабжения и водоотведения», в которой предусматриваются нормативы и лимиты допустимых сбросов загрязняющих и иных веществ, а также микроорганизмов.

При централизованной системе водоотведения условием установления лимитов является разработка абонентом планов снижения сбросов. Именно абоненты подают в организацию, осуществляют водоотведение, декларацию о составе и свойствах сточных вод. Затем организация, осуществляющая водоотведение, осуществляет контроль за составом и свойством сточных вод. При этом она должна руководствоваться программой контроля состава и

¹ URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-155143.html>

² «Российская газета», № 278с, 10.12.2011.

свойства сточных вод, согласованными с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по государственному экологическому надзору.

В такой программе закрепляется перечень абонентов, для которых установлены нормативы допустимых сбросов, периодичность планового и основания для непланового контроля, указываются места отбора проб сточных вод. В Федеральном законе от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» предусматривается также принципиальное положение о том, что организация, осуществляющая водоотведение, не несет ответственности и не платит за негативное воздействие, за объемы и массы веществ и микроорганизмов, поступивших от абонентов в централизованную систему водоотведения. Таким образом, в случае нарушения абонентом нормативов и лимитов на сбросы последний возмещает в полном объеме вред окружающей среде.

Выполнение водоохраных требований необходимо начинать со стадии выбора места расположения потенциального источника загрязнений при его проектировании и строительстве. Запрещено вводить в эксплуатацию источники потенциального загрязнения, не обеспеченные современными технологическими установками по очистке, обезвреживанию и утилизации сбросов до уровня предельно допустимых. Все источники загрязнения должны быть оснащены средствами контроля за сточными водами. Тем не менее в начале XXI в. несоблюдение экологических требований при строительстве и реконструкции предприятий и их эксплуатации являются самыми частыми административными правонарушениями¹.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»² под размещением отходов понимается хранение и захоронение отходов.

Хранение отходов – это «содержание отходов в объектах размещения

¹ Экология и жизнь. 2007. № 10. С. 20.

² «Российская газета», № 121, 30.06.1998.

отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования. Захоронение отходов – это изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду»¹.

Основными механизмами негативного воздействия отходов на окружающую природную среду при их размещении являются выделение газов при испарении, сублимации, химических реакциях; ветровой унос мелкодисперсных компонентов и более крупных фракций отходов (при сильном ветре); протечки жидких отходов или выщелачивание вредных веществ из твердых отходов атмосферными осадками; возгорание отходов.

В практике под хранением отходов подразумевается их складирование на определенный срок на производственной или иной территории предприятия в специально отведенных для этих целей местах, оборудованных площадках, контейнерах емкостях и т.д. удовлетворяющих требованиям природоохранной и санитарно-эпидемиологического законодательства.

Под захоронением отходов понимают их складирование на специальных полигонах промышленных и коммунальных (твердых бытовых - ТБО) отходов либо на свалках.

Полигон является природоохранным сооружением для централизованного сброса, обезвреживания, захоронения (хранения) токсичных и нетоксичных отходов промышленных предприятий, научно-исследовательских организаций и учреждений, захоронения твердых бытовых отходов, обеспечивающим защиту от загрязнения атмосферы, почв, поверхностных и грунтовых вод, препятствующий распространению болезнетворных микроорганизмов и др.

Санкционированные свалки разрешенные органами исполнительной власти на местах территории (существующие площадки) для размещения промышленных и бытовых отходов, но не обустроенные в соответствии с СНИП

¹ URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-155143.html>

и эксплуатируемые с отклонениями от требований санитарно - эпидемиологического надзора, являются временными, подлежат обустройству в соответствии с указанными требованиями или закрытию в сроки, необходимые для проектирования и строительства полигонов, отвечающих требованиям СНиП.

При размещении токсичных отходов на специализированных по их обезвреживанию, захоронению и хранению полигонах плата с природопользователей за размещение не взимается, а природопользователи в установленном порядке могут осуществлять страхование размещаемых отходов в связи с экологическим риском. В законе «Об отходах производства и потребления» лимит на размещение отходов определяется как предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок на объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

ГОСТ 30772-2001 определяет «захоронение отходов как размещение отходов в назначенном месте для хранения в течение неограниченного срока, исключаящее опасное воздействие захороненных отходов на незащищенных людей и окружающую природную среду; плата за размещение отходов взимается в пределах установленных лимитов и сверх установленных лимитов»¹.

Таким образом, «плата за размещение отходов производства и потребления определяется путем умножения соответствующих нормативов платы на величины масс отходов определенного класса опасности, с учетом дополнительных коэффициентов; предусмотрено понижение размеров платы в случае размещения отходов на специализированных полигонах или использования (утилизации) хранившихся в течение 3-х лет отходов»².

¹ «ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 28.12.2001 № 607-ст // <http://base.consultant.ru>

² URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-155143.html>

Необходимо отметить, что принятие в 2014 году закона¹ об усовершенствовании системы формирования прозрачного механизма сбора, транспортировки и размещения твёрдых коммунальных отходов в каждом субъекте Российской Федерации является важным событием в сфере охраны окружающей среды.

Однако изменение даты вступления вышеуказанного закона в части твёрдых коммунальных отходов в силу с 1 января 2017 года на 1 января 2019 года по причине недостатка времени для подготовки регионов к переходу на новую систему регулирования и мониторинга обоснованности тарифа на вывоз мусора свидетельствует о том, что российское законодательство нуждается в дальнейшем планируемом системном совершенствовании с учетом изначально определенного оптимального времени для реализации нововведений в стране, в противном случае десятилетие мусорного беспорядка «перерастет» в столетие.

Кроме того, аналитическая картина, полученная по итогам изучения предоставленных средствами массовой информации сведений, выявила парадоксальную ситуацию, заключающуюся в том, что деятельность полигонов ТБО «Каширский» и «Кулаковский», которые в соответствии с поручением главы государства от 10 апреля 2013 г. №Пр-804 включены в перечень полигонов твердых бытовых отходов Московской области, подлежащих закрытию до конца 2013 года в связи с исчерпанием ресурса, осуществлялись еще длительное время.

В этой связи, представляется правильным поддержать позицию Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации, высказанную в ноябре 2016 г. на заседании² Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Позиция министра заключается в

¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // «Российская газета», № 299, 31.12.2014.

² Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 25.11.2016 // URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/53333>.

выработке оптимальных условий эффективного взаимодействия органов экологического надзора, регионов, органов местного самоуправления, граждан и общественных организаций в борьбе с незаконными свалками, путем введения в 2017 году важной системы общественного контроля за несанкционированными свалками и действиями должностных лиц на любом уровне власти по их ликвидации.

Статья 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»¹ закрепляет основные понятия, включающие виды негативного воздействия и данный нормативно-правовой акт является основным регулятором вопросов охраны атмосферного воздуха. Глава VI данного закона называемая «Экономический механизм охраны атмосферного воздуха» устанавливает, что «за выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками с организаций и индивидуальных предпринимателей взимается плата».

К источникам загрязнения атмосферного воздуха можно отнести различные машины, механизмы, оборудование, технологические процессы и иные объекты. Так, например, к источникам загрязнения следует относить автомобиль, сварочный аппарат, резервуар с нефтепродуктами, пруд биологической очистки сточных вод, свалка отходов и т.д.

Атмосферный воздух согласно статье 1 указанного закона – это жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Согласно ГОСТ 30772-2001² выбросы – это газопылевые вещества, подлежащие выводу (выбросу в атмосферу) за пределы производства, включая входящие в них опасные и/или ценные компоненты, которые улавливают при

¹ Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // «Собрание законодательства РФ», 03.05.1999, № 18, ст. 2222.

² «ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 28.12.2001 № 607-ст // <http://base.consultant.ru>

очистке отходящих технологических газов и ликвидируют в соответствии с требованиями национального законодательства и/или нормативных документов.

Под выбросом понимаются поступления в атмосферный воздух газообразных, аэрозольных, пылеобразных веществ от стационарных и передвижных источников. Среди стационарных источников выбросов принято выделять организованные и неорганизованные источники. К организованным источникам следует относить источники, выбросы от которых поступают в атмосферный воздух через специальные технические устройства, так например трубу.

Одним из основных критериев отнесения источников к организованным является возможность определения для них мощности (в граммах в секунду) и объема (в тоннах в год) выброса по каждому загрязняющему веществу контрольно-аналитическими методами, а именно с помощью специальных приборов и оборудования; для неорганизованных источников скорость и объем выброса определяют, как правило, расчетными методами.

Независимо от видов осуществляемой деятельности, производственная, непромышленная или иная сфера, обязанность по уплате платы за негативное воздействие на окружающую среду возникает в случае оказания негативного воздействия на окружающую среду в виде выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и должна исполняться лицом, который является плательщиком, самостоятельно.

В письме¹ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 05.10.2010 № СМ-06-01-31/7167 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» изложено, что в случае заключения договора аренды источника (объекта) негативного воздействия плательщиком платы является лицо, фактически эксплуатирующее такой источник (объект) и оказывающее, тем самым негативное воздействие на окружающую среду.

¹ «Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ», № 4, 2011 (часть II).

Вместе с тем, согласно положениям приказа Ростехнадзора от 05 апреля 2007 г. № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду»¹ плательщик производит исчисление и уплату платы отдельно по месту нахождения производственных территорий и объектов размещения отходов по соответствующим муниципальным образованиям.

Кроме того плательщик производит уплату платежа отдельно по передвижным объектам негативного воздействия, а именно транспортным средствам, в том числе, воздушным, морским судам, судам внутреннего плавания, передвижным дизель-генераторным установкам и иным передвижным установкам, оборудованным двигателями, работающими на бензине, дизельном топливе, керосине, сжиженном (сжатом) нефтяном или природном газе), зарегистрированным на территории одного объекта административно-территориального деления.

Нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу определены отдельно по стационарным и передвижным источникам (объектам) негативного воздействия на окружающую среду. Нормативы платы для стационарных источников установлены за тонну загрязняющего вещества, выброс которого был произведен (в зависимости от вида), а для передвижных - за 1 единицу измерения (тонна, тысяча куб. метров) в зависимости от вида израсходованного топлива.

Нормативы платы по каждому загрязняющему веществу для стационарных источников (объектов) негативного воздействия также различаются в пределах установленных допустимых нормативов выбросов (в пределах ПДВ) и в пределах установленных лимитов (в пределах ВСВ).

¹ Приказ Ростехнадзора от 05.04.2007 № 204 «Об утверждении формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и Порядка заполнения и представления формы Расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 31, 30.07.2007.

Плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух высчитывается путем умножения соответствующих нормативов платы с учетом установленных поправочных коэффициентов на массы фактических выбросов по каждому загрязняющему веществу или виду топлива и суммирования полученных произведений.

В целом следует отметить, что правовое регулирование общественных отношений, связанных с охраной атмосферного воздуха после принятия Закона об охране атмосферного воздуха не претерпело принципиальных изменений, а скорее было подвергнуто косметической модернизации, обусловленной необходимостью отражения в праве новых социально-экономических, политических и правовых реалий.

В целях сокращения загрязнения атмосферного воздуха выбросами загрязняющих веществ и сокращения эмиссии парниковых газов, образующихся при сжигании и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, было принято постановление Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» и Положение об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа. С 1 января 2013 г. повысилась плата за сверхлимитные выбросы загрязняющих веществ при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа. Допустимый показатель сжигания (рассеивания) остался на прежнем уровне - не более 5% от добычи газа. Указанное ограничение не касается месторождений с малой степенью выработанности.

В случае отсутствия системы учета объемов попутного нефтяного газа, соответствующей требованиям Минэнерго России, плату рассчитают с использованием повышающего коэффициента 120 (независимо от показателя сжигания газа).

Таким образом, данное постановление предусмотрело меры стимулирования добывающих компаний к реализации проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа.

В условиях крайней динамичности законодательства об охране окружающей среды крайне актуальным стал вопрос о переводе платы за негативное воздействие на окружающую среду в статус налога¹.

Следует отметить, что Росприроднадзор является администратором 55 видов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с сентября 2010 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717², в том числе и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Одним из трудностей Росприроднадзора при администрировании платы за негативное воздействие на окружающую среду является отсутствие необходимой численности и квалификации работников Росприроднадзора и его территориальных органов.

Значительная роль в реализации права на благоприятную окружающую среду предоставлена экономико-правовым гарантиям, среди которых заметное место занимает институт платы за негативное воздействие на окружающую среду, побуждающий промышленные предприятия страны осуществлять масштабные инвестиционные программы по модернизации существующих и создание новых производственных мощностей, которые позволят сократить уровень негативного воздействия.

В этой связи представляется, что подготовленные законодателем предложения по переводу неналогового платежа – платы за негативное воздействие на окружающую среду в статус налога прежде всего ставят задачу

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минфином России), не внесен в ГД РФ, текст по состоянию на 01.04.2019.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // «Российская газета», № 213, 22.09.2010.

возрастания фискальной дисциплины. Они не отвечают целям охраны окружающей среды, а также стимулирующему и компенсационному характеру данной платы, в результате чего эффективность государственной политики в области экологии, направленной на обеспечение условий для реализации права на благоприятную окружающую среду может снизиться.

§2. Совершенствование платы за негативное воздействие на окружающую среду, как оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду

Экономика России построена в основном на использовании природно-ресурсного потенциала. В настоящее время невозможно уйти полностью от воздействия на окружающую среду, поэтому необходимо использовать правовой подход, связанный с нормированием этого воздействия. Как отмечал С.Н. Братусь, рассматривавший проблемы взаимного влияния правовых и экономических законов¹, право есть государственный регулятор экономических отношений².

В этой связи, представляется целесообразным констатировать, что в любом развитом правовом государстве важным направлением развития законодательства выступает определение оптимальной формы реализации экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду. По справедливому утверждению С. А. Боголюбова, проблема состояния и совершенствования правотворчества, направленного на повышение эффективности экономического механизма в области охраны окружающей среды, является в течение последних двух десятков лет одной из наиболее актуальных в экологическом (природоохранном, природоресурсном) праве и законодательстве³.

Отрадно, что в России наметилась тенденция актуализации внимания государства к решению экологических проблем. Так, 18 декабря 2012 г.

¹Братусь С. Н. О роли советского права в использовании экономических законов социализма. М.: Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР, 1954.

² Братусь С. Н. Роль права в развитии советской экономики. С. 12.

³ Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 193.

распоряжением¹ Правительства Российской Федерации был утвержден План действий по реализации основ государственной политики в области экологического развития России до 2030 года. Мероприятия финансируются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет внебюджетных источников, в том числе в рамках государственно-частного партнерства. После реализации предусмотренных мероприятий к 2020 году ожидается снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в российских городах на 40 %. Необходимо отметить, что указанные мероприятия соответствуют Плану действий по присоединению России к Организации экономического сотрудничества (ОЭСР).

Нормативные правовые акты любого государства, включающее в себя правовые методы регулирования экономики в целом, так или иначе оказывают влияние на качество охраны окружающей среды. Нельзя не согласиться с Н. Г. Жаворонковой и В. Б. Агафоновым, которые считают, что правовые методы регулирования экономики, выраженные в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, и есть те основные документы, которые призваны оказывать опосредованное экономическое и правовое воздействие на состояние окружающей среды»². Авторы поясняют, что когда в стратегических или иных документах говорится: «увеличение производительности труда», «модернизация», «увеличение доли высокотехнологичных отраслей» - имеются в виду, по сути, и программа уменьшения нагрузки на окружающую среду, и программа восстановления среды.

Поскольку оптимальная форма реализации экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду является

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». // «Собрание законодательства Российской Федерации», 24.12.2012, № 52, ст. 7561.

² Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // «Lex russica». 2014, № 4.

частью экономического механизма охраны окружающей среды, то, прежде всего, необходимо сравнить существующие в науке экологического права различные точки зрения определения структуры и содержания данного механизма.

А. К. Голиченковым определены несколько элементов, составляющих экономический механизм: экономическое стимулирование, создание мощной финансовой базы, экологическая индустрия (экобизнес), рынок экологической техники и услуг¹.

В. В. Петров, изучив экономический механизм охраны окружающей природной среды, в соответствии с положениями Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»², предложил свою концепцию экономического механизма: природные кадастры, меры материально-технического и финансового обеспечения, платность природопользования, льготы, экологическое страхование, установление повышенных норм амортизации основных природоохранных производственных фондов, особенности ценообразования, экологические услуги, договоры на комплексное природопользование³.

О. И. Крассовым было предложено разделить экономические механизмы на две категории: в области охраны окружающей среды и в сфере природопользования. Экономический механизм охраны окружающей среды включал в себя «финансирование мероприятий по охране окружающей среды, правовое регулирование взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, экономическое стимулирование в сфере охраны окружающей среды»⁴.

В рамках определения элементов экономического механизма охраны окружающей среды Н. Г. Жаворонкова предложила такое новое понятие, как

¹ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования М., 1992. С. 73.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

³ Петров В. В. Экологическое право России. Учебник. М., 2000. С. 216 - 218.

⁴ Крассов О. И. Экологическое право: Учебник. М., 2008. С. 204.

«экологическое предпринимательство», истолковав его следующим образом: «круг производственно-коммерческой, консультативной и научно-исследовательской деятельности непосредственно связанной с экологией и направленной на решение тех или иных экологических проблем»¹.

Таким образом, экономический механизм охраны окружающей среды включает комплекс инструментов воздействия на материальные интересы предприятий, а также на интересы отдельных работников. Этот механизм представляет собой систему мер поощрительного и принудительного характера, с помощью которых обеспечивается достижение целей государственной экологической политики.

Одним из главных инструментов воздействия является установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия².

Данный экономический инструмент основывается на принципе, который гласит, что любая хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, но также юридических и физических лиц, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.

Негативное воздействие на окружающую среду должно являться экономически невыгодным явлением и в свою очередь должно стимулировать пользователей на сокращение негативного воздействия на окружающую среду – это и является применением оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду – платы за негативное воздействие на окружающую среду.

¹ Даниленко О. В., Рюмина Р. Б., Бакунина Т. С. Научная конференция «Правовое обеспечение охраны окружающей среды в условиях рыночной экономики» // Государство и право. 1993. № 11. С. 33.

² Емельянов А.Г. Основы природопользования: Учебник. М.: Академия, 2006.

Нельзя не отметить, что экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду представляют собой наличие такого уровня социально-экономического развития общества, при котором сведена к минимуму вероятность возникновения социально-экономических факторов, неблагоприятно влияющих на жизнедеятельность гражданина.

По мнению В.В. Мамонова, гарантии данного права, в первую очередь, находятся не в правовой, а в экономической плоскости, поскольку для охраны экологии, разработки новых, альтернативных источников энергии нужны значительные денежные средства, в связи с этим, контроль и исполнение сохранения экологического баланса на Земле касается, в данном случае, передовых, развитых странах¹.

Европейские страны своим опытом демонстрируют, что решение в государстве экологических проблем надлежащим образом зависит от изменения направления экономики в сторону развития оказывающих минимальное негативное воздействие на природу отраслей, а также от стимулирования предприятий на внедрение экологически адаптированных технологий².

Представляется актуальным рассмотреть совершенствование одного из основных видов экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду – плату за негативное воздействие на окружающую среду³.

Плата за загрязнение окружающей среды впервые была установлена Законом об охране окружающей природной среды 1991 г.⁴, который

¹ Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации. Автореф. дис. д. ю. н. Саратов. 2004. С. 35.

² Маликова О.И. Механизмы поддержки экологически ориентированных инноваций и структурных изменений в экономике // Право и экология. Материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013. С. 81.

³ Нижник Л.С. Экология, природопользование и экономическое развитие // Аграрное и земельное право. 2015. № 12. С. 150.

⁴ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // "Ведомости СНД и ВС РФ", 05.03.1992, N 10, ст. 457.

предусматривал платежи за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов.

За все время своего существования плата за загрязнение окружающей среды была бóльшую часть указанного периода налоговым платежом и на нее распространялись нормы Налогового кодекса Российской Федерации, касающиеся прав и обязанностей налогоплательщиков. В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ»¹ плата рассматривалась в качестве федерального налога.

Постановлением² Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 был утвержден Порядок определения платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия и предельных размеров этой платы. Предусматривались возможность различия ставок платы по природопользователям и их категориям, а также корректировка платежей с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачет этих средств в счет платежей за загрязнение окружающей среды, причем уменьшению подлежали платежи, зачислявшиеся в экологические фонды (в настоящее время указанные нормы утратили силу).

Начало процесса дестабилизации платы за негативное воздействие на окружающую среду было обусловлено, в первую очередь, изменением порядка зачисления платежей. До 2001 г. платежи распределялись между экологическими фондами и федеральным бюджетом в соотношении 90 и 10 %, а с 2001 г. вся сумма платы подлежит перечислению только в бюджетную систему. До 2004 г. в федеральный бюджет зачислялось 19 % от общей суммы платежа, в бюджеты

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ.1992. № 11. Ст. 527.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 07.09.1992, N 10, ст. 726.

субъектов Российской Федерации - 81 %.

Согласно статьям 51, 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации, плата за негативное воздействие на окружающую среду подлежит зачислению в доход федерального бюджета по нормативу 20%, в доход бюджета субъектов Российской Федерации по нормативу 40%, в доходы бюджетов муниципальных районов и городских округов – 40%. Иными словами, с 2004 г. распределение изменилось в пользу федерального бюджета, его доля увеличилась до 20 %, соответственно доля бюджетов субъектов Российской Федерации составила 80 %.

Однако изменение порядка зачисления платежей сделало невозможным реализацию права природопользователей на зачет стоимости проведенных природоохранных мероприятий в счет начисленных платежей.

Принятие Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» явилось второй причиной сбоя в системе платного природопользования. Законом было предусмотрено, что плата за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и иные виды вредного воздействия именуется платой за негативное воздействие на окружающую среду, а формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Однако конкретный механизм исчисления платы не был определен.

Отсутствие такого механизма привело к инициированию судебных разбирательств в отношении вопроса о правомерности взимания данного платежа, в частности иск ОАО «Кольская Горно-Металлургическая Компания» к Правительству Российской Федерации о признании незаконным и недействительным указанного выше постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632. Решением¹ Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178 постановление Правительства Российской Федерации было признано незаконным.

¹ «Налоговый вестник», № 12, 2002 (извлечение).

Определением¹ Кассационной коллегии Верховного суда Российской Федерации от 4 июня 2002 г. № КАС 02-232 указанное решение оставлено в силе.

В дальнейшем по запросу Правительства Российской Федерации Конституционным судом Российской Федерации была проверена конституционность оспоренного постановления Правительства Российской Федерации. Определением от 10 декабря 2002 г. № 284-О суд подтвердил правомерность указанного нормативного акта. При этом Конституционный суд Российской Федерации указал на неналоговый характер установленных платежей, и, таким образом, с 10 декабря 2002 г. платежи за негативное воздействие на окружающую среду выведены за рамки законодательства о налогах и сборах.

В свою очередь, Верховный суд Российской Федерации определением от 23 января 2003 г. № ГКПИ02-178 отменил свои ранее принятые акты по делу. Однако вскоре Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел повторное обращение того же налогоплательщика и решением от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49 признал незаконным только п. 2 постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632, который поручал Минэкологии России (впоследствии переименовано в Минприроды России) с привлечением заинтересованных министерств и ведомств разработать и утвердить базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Решение вступило в силу 15 мая 2003 г., и с этой даты отсутствовало правовое основание взыскания платежей, так как не было установленных нормативов. Указанный период длился до 1 июля 2003 г., то есть до той даты, когда вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух

¹ Там же.

загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещении отходов производства и потребления»¹.

Многие российские нормативы качества окружающей среды и рассчитанные на их основе нормативы выбросов, сбросов вредных (загрязняющих) веществ являются недостижимыми с приемлемыми затратами, особенно для крупных предприятий. В качестве компромисса устанавливаются временно согласованные выбросы, сбросы (лимиты) при наличии планов мероприятий по снижению воздействия до допустимых нормативов. Отсутствие четкого правового регулирования механизма установления лимитов привело к непрозрачности этого института, возможности из года в год не выполнять планы мероприятий и продлевать установленные лимиты.

Так, Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю установлен факт загрязнения ООО «Иодобром» сточными водами Боткинского водохранилища. По оценке специалистов, ущерб окружающей среде составил 6 млн. руб. Вместе с тем контролирующий орган принял меры к возмещению ущерба только после вмешательства прокуратуры. В 2013 г. прокуратурой Красноярского края направлено в суд 1329 заявлений о ликвидации несанкционированных свалок. Для взыскания с хозяйствующих субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду прокурорами края заявлено 364 заявления на сумму более 63 млн. рублей².

Плата за нормативное и сверхнормативное, в том числе за сверхлимитное, загрязнение окружающей среды имеет компенсационный и стимулирующий характер.

Компенсационный характер связан с возмещением вреда, причиняемого поступлением загрязняющих веществ в окружающую среду, с целевым использованием средств платы, поступавших ранее во внебюджетные

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2528.

² Головин А.А. Вопросы охраны окружающей среды и природопользования // Прокурор. 2013. № 1. С. 66 - 72.

экологические фонды, средства которых должны были направляться на природоохранные мероприятия. С прекращением функционирования внебюджетных экологических фондов этот механизм утратил рычаги своего влияния.

Стимулирующий характер связан с применением различных повышающих коэффициентов к ставкам платы, а также с возможностью зачета платежей в счет выполнения природоохранных мероприятий. Со временем размер платы стал несопоставимо мал по сравнению с необходимыми инвестициями на природоохранные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранять биологическое разнообразие, каждый из этих нормативов имеет свое стоимостное выражение, которое проявляется в базовой ставке платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Для целей совершенствования платы за негативное воздействие на благоприятную окружающую среду как оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду представляется необходимым рассмотреть пример резонансного судебного разбирательства.

Так, ОАО «Шестая генерирующая компания оптового рынка электроэнергетики» (далее — Компания № 1) в процессе своей деятельности осуществляла негативное воздействие на окружающую среду. Как известно, в таком случае Компания № 1 должна уплачивать платежи в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 и от 12.06.2003 № 344, а так же Федеральным законом от 10.01.2002 № 7 -ФЗ «Об охране окружающей среды». 27 марта 2011 года Компания № 1 получила соответствующее разрешение на выброс вредных веществ в атмосферный воздух и осуществила расчет оплаты.

Компания № 1 «предоставила данный расчет департаменту Росприроднадзора по Южному федеральному округу (далее — Росприроднадзор). Размер оплаты составил около 5,2 млн руб. Однако, вскоре, в связи с реорганизацией Компания № 1 присоединилась к ОАО «Вторая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» (далее — Компания № 2). В 2012 году Росприроднадзор осуществил проверку, в результате которой было установлено, что с 1 января по 27 марта 2011 года у Компании № 1 отсутствовало разрешение на выброс загрязняющих веществ, т. к. оно было выдано не с 01 января 2011 года, а с 28 марта 2011 года на срок до 31 декабря 2012 года»¹.

Вскоре, Росприроднадзором было направлено Компании № 2 «требование об уплате задолженности по плате за негативное воздействие в размере более 119 млн. руб. (сверх уже ранее уплаченных ОГК-6 5,2 млн руб.), т. к. уплаченная плата за I квартал 2011 года должна быть увеличена в пределах нормативов в пять раз и дополнительно на пятикратный повышающий коэффициент. Компания № 2 не исполнила это требование. Росприроднадзор обратился в Арбитражный суд для взыскания спорной задолженности (постановление АС Северо-Кавказского округа от 07.10.2014 по делу № А53-34258/2012; Определением ВС РФ от 11.03.2015 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам)»².

1

URL:

https://www.vegaslex.ru/upload/iblock/413/%D0%93%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%8C%D0%B5%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D1%83%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BB%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%83%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%20%D0%B2%2025%20%D1%80%D0%B0%D0%B7.%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%8C%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%82%D1%8C%20%D1%8D%D1%82%D0%BE%20%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%BC%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BC_08.2015.pdf

² Там же.

Необходимо отметить, что отсутствие разрешения на выбросы является формальным основанием для начисления платы за негативное воздействие. В данном судебном разбирательстве речь идет о злоупотреблении правом. Как выяснилось, Росприроднадзор замедлил выдачу разрешения на выброс вредных веществ, сославшись на некую техническую ошибку. Таким образом, «игнорирование Росприроднадзором технической ошибки, нарушение сроков реагирования им на некорректное заявление, а также действия по дальнейшему начислению повышенной в 25 раз платы за выброс вредных веществ следовало квалифицировать как злоупотребление своим публичным правом (властью)»¹.

Тем не менее, данные аргументы не убедили суд первой инстанции, который удовлетворил иск Росприроднадзора, основываясь на формальном подходе без анализа всех обстоятельств дела в их совокупности и взаимосвязи. Суд исходил из того, что выброс вредных веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается только на основании разрешения уполномоченного органа (статья 14 Федерального закона от 04.05.1999 № 96 - ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»), а не по нормативам предельно допустимых выбросов. Суд указал, что данный вывод подтверждается не только природоохранным законодательством, но и имеющейся судебной практикой (постановление Пленума ВАС РФ от 21.10.1993 № 22 «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», определение ВАС РФ от 05.04.2010 № ВАС-1928/10).

Применение «пятикратного повышающего коэффициента в случае отсутствия разрешения на выброс также подтверждается окружными судами (постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 28.05.2009 № Ф04-3013/2009(7144-А67-9), Северо-Западного округа от 27.10.2009 №А42-771/2009). При этом суд первой инстанции решил, что недочеты Росприроднадзора при рассмотрении заявления не является предметом спора по данному делу и относятся к иному предмету — обжалованию деяний

¹ Там же.

Росприроднадзора, которые не были своевременно обжалованы. В дальнейшем, Компания № 1 подала апелляционную жалобу»¹.

В данной жалобе было указано, что Росприроднадзор нарушил порядок выдачи разрешения на 2011 год, поэтому необходимо и возможно было рассмотреть вопрос законности (незаконности) действий по выдаче разрешения. Более того, что касается расчета платы, то законодательством не предусмотрен механизм определения нормативов допустимых выбросов менее чем на год, в связи с чем примененный истцом расчет таких нормативов в меньшие периоды (за квартал и день) является необоснованным. Однако, апелляционный суд не согласился с доводами о неправильном расчете Росприроднадзором платы за выброс вредных веществ в период отсутствия разрешения.

Вскоре в кассационной жалобе было снова указано о злоупотреблении Росприроднадзором правами администратора публичных платежей и, как следствие, правами на судебную защиту публичных интересов. Предполагается, что :Росприроднадзором были созданы формальные условия для предъявления требований о взыскании платы за выбросы в 25-кратном размере, как следствие ненадлежащей реализации предоставленных полномочий по выдаче разрешения; такие деяния Росприроднадзора противоречили принципу правовой определенности и разумных ожиданий (*legitimate expectations*)»². Это следует «из судебной практики применения принципа разумных ожиданий исходя из запрета на такое злоупотребление»³.

¹ Там же.

² Принцип разумности ожиданий активно используется в практике ЕСПЧ, в частности, в делах: «Пайн Вэллс Девелопментс Лимитед и другие против Ирландии» (1991), «Ликоурезос против Греции» (2006), «Плалам С.П.А. против Италии» (2010) и др., а также применяется в арбитражной практике (см.: определение ВАС РФ о передаче дела в Президиум ВАС РФ от 16.02.2012 № ВАС-15837/11, постановление Президиума ВАС РФ от 21.02.2012 № 131041/11 и др.).

³ Постановления Президиума ВАС РФ от 14.06.2011 № 16970/10, от 24.08.2012 по делу № А76-3642/2012, Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2013 по делу № А76-19301/2012 и др.

Законодательное обоснование данной позиции заключается в следующем: статья 17 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 года устанавливает запрет на любые формы злоупотребления любыми правами, в том и числе и публичными. В Конституции России «запрет на злоупотребление властью содержится в статье 52»¹. Статья 1 и статья 10 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает запрет на извлечение преимуществ из незаконного или недобросовестного поведения, а также санкцию в виде отказа в защите прав лица, злоупотребившего правом соответственно. Подобный подход к применению института злоупотребления правом в публичных отношениях свидетельствует судебная практика (например, постановления ФАС Московского округа от 29.03.2005 № КА-А40/2024-05, Центрального округа от 14.06.2012 года по делу № А54-3139/2009 и др.). Более того, Президиум ВАС РФ «косвенно указывал на возможность применения правил о злоупотреблении правом при признании ненормативного акта недействительным (п. 8 информационного письма Президиума ВАС РФ от 25.11.2008 № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации»)).

Необходимо отметить, что «приложение 16 приказа Минприроды России от 31.10.2008 № 288 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду» предусматривал, что максимальный срок по оформлению письма о мотивированном отказе и направлению такого письма заявителю составляет 5 рабочих дней»².

¹ Предоставленные гражданам Конституцией РФ права и свободы распространяются и на юридических лиц, это следует из правовой позиции КС РФ, изложенной в абз. 1 п. 4 постановления от 17.12.1996 № 20-П.

² URL:

https://www.vegaslex.ru/upload/iblock/413/%D0%93%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%8C%D0%B5%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D1

Вскоре, при повторном рассмотрении суд кассационной инстанции отменил решение и постановления нижестоящих судов и принял свой судебный акт — отказал в удовлетворении требований департамента в полном объеме.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод: техническая ошибка в заявлении Компании № 2 не освобождало Росприроднадзор от обязанности предоставить возможность ее устранения на стадии рассмотрения заявления. Таким образом, Росприроднадзор, как определил суд кассационной инстанции, пытался извлечь преимущество и экономическую выгоду из своего незаконного и недобросовестного поведения, то есть имеются признаки злоупотребления правом (статья 10 Гражданского кодекса Российской Федерации). Поэтому, в такой ситуации применение платы за негативное воздействие по причине допущенной технической ошибки не соответствует целям правового регулирования. 11 марта 2015 года Верховный суд Российской Федерации подтвердил позицию кассации и отказал в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегия по экономическим спорам.

Ведя речь о совершенствовании платы за негативное воздействие на благоприятную окружающую среду как оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, следует отметить ряд законодательных изменений.

Так, в начале 2015 г. вступили в силу изменения Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», касающиеся регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду,

%83%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BB%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%83%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%20%D0%B2%2025%20%D1%80%D0%B0%D0%B7.%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D1%83%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%8C%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%82%D1%8C%20%D1%8D%D1%82%D0%BE%20%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%BC%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BC_08.2015.pdf

которые были внесены на основании Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ¹ (далее — Федеральный закон № 219-ФЗ).

Во-первых, предусмотрены категории интенсивности негативного воздействия на окружающую среду. Все объекты, в том числе и объекты капитального строительства, а также совокупность нескольких объектов, объединенных единым назначением и (или) неразрывно связанных физически или технологически и расположенных в пределах одного или нескольких земельных участков, которые загрязняют окружающую среду, будут делиться на определенные категории. В зависимости от вида категории будут применяться соответствующие методы государственного регулирования, по принципу: чем безопаснее объект, который эксплуатирует компания, тем более лояльно для него предусмотрены законодательные предписания (например, в рамках получения какой-либо разрешительной документации).

Во-вторых, формируется совершенно новая система нормирования деятельности, которая загрязняет окружающую среду. Основная роль подобной системы заключается в уменьшении количества негативного воздействия с помощью мер экономического стимулирования, в частности, вводятся льготы для тех предприятий, которые будут применять в своем производстве наилучшие доступные технологии (далее – НДТ). К таким технологиям относятся технологии производства, направленные на охрану окружающей среды, основанные на современных достижениях науки и техники.

Сферы, в которых используют НДТ, установлены Правительством Российской Федерации (например, добыча полезных ископаемых, их обогащение, различные виды производств). С другой стороны, компаниям, в планы которых не входит модернизация своих предприятий, наоборот, придется в увеличенном размере уплачивать экологические платежи. Экономическое стимулирование в целях минимизации негативного воздействия

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220.

на окружающую среду с помощью НДТ станет оптимальным, если полностью освободить компании, использующие НДТ, от плановых платежей за негативное воздействие. Однако в настоящий момент законодатель применил только отдельные идеи внедрения НДТ и стимулы перехода к ним.

Важно отметить, что одной из приоритетных задач законодательной деятельности является стимулирование природопользователей к рациональному использованию природных ресурсов, однако в нашей стране часто данную задачу отодвигает задача пополнения бюджета, а на практике большую роль еще играет коррупционный фактор.

В-третьих, предприятия должны будут сами рассчитывать плату за негативное воздействие на окружающую среду, исходя из платежной основы (масса или объем выбросов/сбросов или отходов), умноженной на ставку платы (ее устанавливает Правительство Российской Федерации) и умноженной на определенный коэффициент (пункт 1 статьи 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Законодательные изменения будут вступать в силу поэтапно, в течение нескольких лет начиная с 2015 г.:

- с 1 января 2016 г. от уплаты платы за негативное воздействие освободят компании, работающие с объектами IV категории (ст. 16.1 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»);

- помимо того, освобождение от платы за негативное воздействие будет отнесено к компаниям, которые будут использовать в своем производстве НДТ. Дело в том, что они при исчислении платы, будут применять нулевой коэффициент к ставкам (п. 5 ст. 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»);

- нулевой коэффициент к ставкам платы за негативное воздействие предусмотрен для тех компаний, которые используют отходы в собственном производстве (п. 5 ст. 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об

охране окружающей среды»). Применение такого вида льгот возможно будет для компаний с 1 января 2020 г. (п. 7 ст. 12 Федерального закона № 219-ФЗ);

- с 1 января 2016 г. (п. 3 ст. 12 Федерального закона № 219-ФЗ) компании, применяющие в своем производстве НДС, смогут компенсировать свои затраты, понесенные на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, путем вычета их из суммы платы (п. 11 ст. 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Для компаний, которые будут превышать определенные объемы выбросов (сбросов) или отходов, предусмотрены специальные повышающие коэффициенты. Так, с 1 января 2016 г. максимальный коэффициент в определенных случаях равен 25 (для тех предприятий, которые превысят объемы выбросов или сбросов), а с 1 января 2020 г. максимальный коэффициент будет равен 100 (только для предприятий, которые эксплуатируют объекты I и II категорий). В настоящий момент коэффициент за превышение лимитов, по сравнению с принятыми новыми законодательными изменениями, определенно ниже: коэффициент равен 5.

Необходимо отметить, что в данный момент на законодательном уровне отсутствуют положения, касающиеся совершенствования правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду в рамках целевого использования данной платы.

В настоящее время плата за негативное воздействие на окружающую среду является источником доходов бюджета, не предполагающим целевого использования. Это приводит к тому, что существующая система взимания данных платежей не может полноценно обеспечить формирование источников финансирования природоохранных мероприятий, стимулирование сокращения негативного воздействия.

Кроме того, положения Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержат механизм взимания платы за негативное воздействие и возмещения экологического ущерба, однако механизма

реализации данных денежных средств с целью оптимального реального восстановления благоприятной окружающей среды в природоресурсном законодательстве не предусмотрено.

Не вызывает сомнений мнение С.А. Боголюбова, который полагает, что обеспечение благоприятного качества окружающей среды, необходимого для жизни граждан и процветания связанного с ним хозяйствования, находятся в разумном и дальновидном взаимодействии, конструктивном и стратегическом сочетании экономики и экологии, ресурсопотребления, охраны и воспроизводства, обеспечиваемых посредством права, в том числе использования наряду с имущественными административных форм воздействия на загрязнителей природы¹.

Однако на практике денежные средства от хозяйствующих субъектов поступают в бюджет, а качество окружающей среды так и продолжает оставаться невозстановленным.

В этой связи представляется необходимым согласиться с мнением С.А. Боголюбова² в том, что «сколько бы ни говорили о том, что средства, выделяемые на поддержание природного баланса, следует рассматривать не как затраты, а как инвестиции в будущее поколений, останутся словами, не возымеют действия, пока общество не осознает ценность и ограниченность многих природных ресурсов, пока не будет проявлена необходимая воля и не будут задействованы соответствующие правовые меры для уравнивания экономики и экологии».

Анализ материалов судебной практики по вопросам платы за негативное воздействие на окружающую среду показал, что большая их часть касается предмета оспаривания правомерности начисления данной платы, а также возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате

¹Боголюбов С.А. Административное воздействие на экономику и экологию // Законодательство и экономика, 2015, N 3. С. 24.

² Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина, Н.К. Казанцев и др.; Отв. ред. А.В. Габов. – ИздСП. –М.: Статут, 2015. С. 329.

хозяйственной деятельности. Необходимо рассмотреть возможность устранения противоречия интересов хозяйствующих субъектов и администратора. Например, при обеспечении баланса между задачами сокращения размера негативного воздействия на окружающую среду, с одной стороны, и повышения собираемости платы за негативное воздействие, с другой стороны.

Заключение

Конституционное признание права на благоприятную окружающую среду предполагает определение правовых средств, с помощью которых государство будет гарантировать реализацию и защиту названного права. В этой связи для реализации права на благоприятную окружающую среду особое значение приобретают гарантии.

В широком плане под термином «гарантии» понимается совокупность объективных и субъективных условий, которые направлены на эффективное осуществление прав человека при устранении возможных причин и препятствий неполного, ненадлежащего их использования и защиты от нарушений.

Исходя из этого, автор полагает, что механизм реализации права каждого на благоприятную окружающую среду формируется продолжительное время и включает нормативную базу, сконцентрированную, в том числе в экологическом законодательстве. Немаловажным, представляется, проявление механизма реализации данного права в правовой действительности, в правоотношениях, а также в правовом сознании.

Более того, автор замечает, что конституционное признание права на благоприятную окружающую среду предполагает и определение правовых средств, с помощью которых государство будет гарантировать реализацию, то есть защиту названного права. Без участия государства в процессе формирования системы гарантий права на благоприятную окружающую среду, закрепленного статьёй 42 Конституции Российской Федерации, обеспечение его в реальной действительности весьма неэффективно.

Доказано, что понятия «гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду» и «гарантии права на благоприятную окружающую среду» отличаются тем, что в данном контексте термин «реализация» призван

подчеркнуть наиболее оптимальный уровень внедрения экологических норм во фактически складывающиеся правоотношения с целью улучшения сложившейся ситуации.

На взгляд диссертанта представляется правильным определить понятие «гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» через средства, условия и способы, установленные и развитые государством, создающие равные возможности эффективного обеспечения и защиты среды обитания и рекреации, уровня жизни и труда, которые отвечают сформированным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предусматривающим пригодную для употребления воду, качественные продовольственные продукты, незагрязненный атмосферный воздух

При рассмотрении классификации гарантий реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду можно предположить, что каждый вид гарантий, будь то общие, специальные или организационные, по-своему важен, так как создает предпосылки для более эффективной работы в жизни указанного права и достижения определенных целей. Необходимым условием их результативности является планомерная деятельность не только государства и его органов, но и граждан и их объединений.

Таким образом, анализ видов гарантий реализации данного права позволил выявить важные виды, способствующие эффективной реализации права. Таковыми определились экономико-правовые и организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду.

Право каждого на благоприятную окружающую среду связано с деятельностью государственных органов, посредством отношений «человек-природа», которые позволяют оказывать благоприятное воздействие, предусмотренное нормами Конституции России, а также Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Процесс реализации права на благоприятную окружающую среду с помощью организационных гарантий носит достаточно сложный характер и имеет определенную структуру. Совокупность средств, обеспечивающих реализацию права, их применение и действие составляют особый механизм правового регулирования, в том числе перевод общих предписаний в индивидуальное поведение субъектов права.

В этой связи полноценная реализация права на благоприятную окружающую среду была бы невозможной без государства, ведь именно оно гарантирует и обеспечивает данное право. Государство призвано защищать граждан и их права. При отсутствии механизма реализации, то есть защиты, право может остаться, к сожалению, декларированным.

Полагаем, что сложившуюся ситуацию возможно разрешить с помощью организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду, основными составляющими которых выступает система государственных органов, в чью компетенцию входит защита прав граждан. Методы, средства и процедуры, используемые в своей деятельности государственными органами, являются неотъемлемыми элементами защиты прав, обеспечивающими её эффективность. Всё это будет способствовать повышению активности граждан по отстаиванию права на благоприятную окружающую среду с помощью организационных гарантий названного права.

Вышеизложенное наглядно показывает актуальность организационных гарантий реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, в первую очередь, посредством деятельности органов публичной власти, направленной на повышение уровня эффективности защиты и реализации данного права. В этой связи, представляется, что институт Федерального Омбудсмана является государственным органом, наделенным уникальными полномочиями по защите и реализации прав человека.

По состоянию на 2019 год в рабочем аппарате Федерального Омбудсмана в Управлении защиты гражданских прав человека существует специальный отдел, рассматривающий жалобы, касающиеся соблюдения права

на благоприятную окружающую среду.¹ Институт Федерального Омбудсмана посредством реализации компетенции оказывает содействие в своевременной защите нарушенного права, в том числе, способом направления обращений в компетентные органы в сфере охраны окружающей среды. Например, в 2016 году², в результате деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации было отменено строительство в 2,5 км от города Невельска нового портового терминала для открытого складирования угля, что позволило не допустить нарушение права жителей на благоприятную окружающую среду Невельского района Сахалинской области, численность которого составляет около 11 тыс. человек. Таким образом, право на благоприятную окружающую среду может быть реализовано с помощью деятельности института Федерального Омбудсмана.

Диссертантом сделан вывод о том, что к важным особенностям, определяющим успешность сферы охраны окружающей среды, относится результативная работа органов публичной власти по обеспечению и защите права на благоприятную окружающую среду. Потому среди организационных гарантий реализации данного права значимое место занимает деятельность института Федерального Омбудсмана ввиду её эффективности, а также вследствие независимости и неподотчётности Федерального Омбудсмана каким-либо государственным органам и должностным лицам, активного взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, права безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Экономико-правовые гарантии, являясь ключевыми в контексте рассматриваемого права, должны включать в себя достаточно жесткие и

¹ URL: <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/apparat>

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. // «Российская газета». №7270 (104). 2017 г.

действующие в реальности санкции, с одной стороны, а также максимально выгодные стимулы к добровольному соблюдению природоохранных норм, с другой, что будет способствовать реализации права на благоприятную окружающую среду.

В условиях крайней динамичности законодательства об охране окружающей среды крайне актуальным стал вопрос о переводе платы за негативное воздействие на окружающую среду в статус налога¹.

Следует отметить, что Росприроднадзор является администратором 55 видов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с сентября 2010 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717², в том числе и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Одним из трудностей Росприроднадзора при администрировании платы за негативное воздействие на окружающую среду является отсутствие необходимой численности и квалификации работников Росприроднадзора и его территориальных органов.

Значительная роль в реализации права на благоприятную окружающую среду предоставлена экономико-правовым гарантиям, среди которых заметное место занимает институт платы за негативное воздействие на окружающую среду, побуждающий промышленные предприятия страны осуществлять масштабные инвестиционные программы по модернизации существующих и создание новых производственных мощностей, которые позволят сократить уровень негативного воздействия.

В этой связи представляется, что подготовленные законодателем предложения по переводу неналогового платежа – платы за негативное

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минфином России), не внесен в ГД РФ, текст по состоянию на 01.04.2019.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // «Российская газета», № 213, 22.09.2010.

воздействие на окружающую среду в статус налога прежде всего ставят задачу возрастания фискальной дисциплины. Они не отвечают целям охраны окружающей среды, а также стимулирующему и компенсационному характеру данной платы, в результате чего эффективность государственной политики в области экологии, направленной на обеспечение условий для реализации права на благоприятную окружающую среду может снизиться.

Анализ материалов судебной практики по вопросам платы за негативное воздействие на окружающую среду показал, что большая их часть касается предмета оспаривания правомерности начисления данной платы, а также возмещения ущерба, причиненного окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. Необходимо рассмотреть возможность устранения противоречия интересов хозяйствующих субъектов и администратора. Например, при обеспечении баланса между задачами сокращения размера негативного воздействия на окружающую среду, с одной стороны, и повышения собираемости платы за негативное воздействие, с другой стороны.

При низком уровне исполнительской дисциплины и правосознания должностных лиц органов публичной власти, а также превалирование в бизнес-сообществе экономических приоритетов над экологическими вопросы реализации прав при недооценке обязанностей в сфере охраны окружающей среды негативно сказываются на соблюдении экологического правопорядка. Представляется, что организационные и экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, элементом которых является исполнение каждым обязанности сохранять окружающую среду, будут способствовать обеспечению вышеназванного правопорядка в интересах нынешнего и будущего поколений.

Вышеизложенное позволяет гармонично соединить теоретические правовые изыскания с конкретными примерами из правоприменительной и судебной практики, чтобы выработанные научные положения были полезны в качестве учебного пособия и законотворческой инициативы.

Настоящее диссертационное исследование может являться основой для дальнейшего изучения затронутой проблематики.

Список использованных источников

Список законодательных и иных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445;
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). Принят 30 ноября 1994 г. // Российская газета. 1994. 08 декабря;
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. // Российская газета. 1998. 06 августа;
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Российская газета. 1998. 12 августа;
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. // Российская газета. 2006. 08 июня;
6. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Российская газета. 1998. 30 июня;
7. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. 1999. 13 мая;
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. 12 января;
9. Федеральный закон от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря;
10. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220;

11. Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4594;

12. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011;

13. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 05.03.1992, № 10, ст. 457;

14. Закон СССР от 25.06.1980 «Об охране атмосферного воздуха» // «Ведомости ВС СССР», 1980, № 27, ст. 528;

15. _ о наказаниях уголовных исправительных // _ словарь Брокгауза и Ефрона: В 86 томах (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890—1907;

16. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» утв. Президентом РФ 30.04.2012;

17. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 07.01.1988 № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», «Свод законов СССР», т. 4, с. 10-1, 1990 г;

18. Постановление Правительства РФ от 29.06.1992 № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации»;

19. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // Российская газета. 1992. 16 сентября;

20. Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» // Российская газета. 2003. 21 июня;

21. Постановление Правительства РФ от 01.07.2005 № 410 «О внесении изменений в приложение № 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344» // Российская газета. 2005. 12 июля;

22. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 № 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2013, № 1, ст. 71;

23. Приказ МПР РФ от 02.12.2002 № 786 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов» // Российская газета. 2003. 23 января;

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // «Собрание законодательства РФ», 18.03.2013, № 11, ст. 1164;

25. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие

части первой Налогового кодекса Российской Федерации». // «Российская газета», № 241, 25.12.2002;

26. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.03.2009 № 14561/08 по делу № А32-330/2008-13/3-ЗАЖ // «Вестник ВАС РФ», № 6, 2009;

27. Постановление Президиума ВАС РФ от 09.12.2008 № 8672/08 по делу № А54-3419/2007-С18 // «Вестник ВАС РФ», 2009, № 4;

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2171;

29. «ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введен в действие Постановлением Госстандарта РФ от 28.12.2001 № 607-ст // <http://base.consultant.ru>;

30. «СанПиН 2.1.5.980-00. 2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 22.06.2000 // <http://base.consultant.ru>;

31. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1572;

32. Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 2. (ч. I). Ст. 321.

Список использованной литературы

33. Аксенова О.В. Правовое регулирование экологических платежей. // Законодательство и экономика, 2009, № 11;
34. Аксенова О.В. Право и промышленная экология // Законодательство и экономика. 2009. № 1;
35. Бандорин Л.Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31 – 34;
36. Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: Юристъ, 2004. С. 340 – 430;
37. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 198;
38. Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2003. № 11. С.106-113;
39. Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. М.: ИЗиСП-ИНФРА-М, 2014. С.189-201;
40. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права: Монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. С. 28;
41. Боголюбов С.А. Административное воздействие на экономику и экологию // Законодательство и экономика, 2015, N 3. С. 24;
42. Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина, Н.К. Казанцев и др.; Отв. ред. А.В. Габов. – Изд. СП. –М.: Статут, 2015. С. 329;
43. Боголюбов С.А., Колбасов О.С. Закон об охране природы в СССР. Каким ему быть? Мнения и предложения ученых. – М.: Юрид. лит., 1991;

44. Боголюбов С.А., диссертация доктора юридических наук. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР. Москва 1989. с. 237;

45. Боравская Т.В. Ориентиры применения и критерии выбора наилучших доступных технологий // <http://ac2012.infodesigner.ru>;

46. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36;

47. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда как конституционное право. Проблемы правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду // <http://base.consultant.ru>;

48. Бринчук М.М. Конституция Российской Федерации - основа прогрессивного развития экологического права // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. М., 2005. С. 9;

49. Вершинин В.В. Землеустроительные работы на загрязненных территориях. / В.В. Вершинин. - Волгоград: Издательство Станица-2, 2004. — 204 с;

50. Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. N 6. С. 35 - 39.

51. Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. N 6. С. 5 - 9.

52. Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Правовое регулирование возмещения вреда окружающей среде в современных реалиях // Экологическое право. 2018. N 5. С. 7 - 14.

53. Голиченков А.К. (ред.) Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск шестой. 2008 - 2009 гг.; Учеб. пособие для вузов / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009;

54. Давыдова М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: эволюция и проблема правового регулирования // [://base.consultant.ru](http://base.consultant.ru);
55. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. // Российская газета. 2015;
56. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. // Российская газета. 2016;
57. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 г. // Российская газета. 2017;
58. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. // Российская газета. 2018;
59. Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., Наука, 1984, с. 85-118;
60. Емельянов А.Г. Основы природопользования: Учебник. М.: Академия, 2006;
61. Ершов В.В. Налоги и сборы за негативное воздействие на окружающую среду.// «Аудиторские ведомости», 2004, № 9;
62. Киц А.В. Что такое «фискальный сбор» и как с ним бороться // Законодательство и экономика. 2003. № 4. С. 46 – 50;
63. Кичигин Н., Хлуднева Н. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду // Право и экономика. 2008. № 3. С. 99 – 102;
64. Константинова Т.Г., Лукин П.М. Платность природопользования: учебное пособие, Чебоксары: Изд-во Чувашского ун-та, 2010;
65. Костин А.А. Плата за загрязнение окружающей природной среды: интересы бюджета против закона // Арбитражная практика. 2007. № 10. С. 26;
66. Кузнецов П. И. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: пособие для природопользователей // Союз отходопереработчиков Кубани. — Краснодар: Совет. Кубань, 2006. С 112;
67. Краснова И.О. Политико-правовые акты в регулировании экологических отношений // Экологическое право. 2018. N 4. С. 37 – 41.

68. Краснова И.О. Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // Экологическое право. 2015. N 4. С. 9 - 16.
69. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – М.: Норма, 2010;
70. Лунева Е.В. Категория «ассимиляционный потенциал окружающей среды» в судебной практике // Юрист. – 2017. – № 12. – С. 38-42.
71. Лунина Н.А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как финансово-правовая мера обеспечения природоохранной (экологической) функции российского государства // Вестник ВГУ. Серия Право. 2008. № 2. С. 224 – 236;
72. Лушников В. Комментарий к Определению Конституционного Суда от 10 декабря 2002 г. № 284-О // АКДИ «Экономика и жизнь» Режим доступа: http://www.akdi.ru/ks/post/kom_101202.htm;
73. Маликова О.И. Механизмы поддержки экологически ориентированных инноваций и структурных изменений в экономике // Право и экология. Материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 23-24 мая 2013 г. М.: ИЗиСП, 2013. С. 81;
74. Матузов Н.И., Малько А.В. (ред.) Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003;
75. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации. Автореф. дис. д. ю. н. Саратов. 2004. С. 35;
76. Миронов О.О. Экология и нарушение прав человека. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // ЭКОС-Информ. – №2. – 2003. – С. 6-64;
77. Мисник Г.А. Правовые проблемы применения уголовной ответственности за нарушение правил обращения с опасными веществами и отходами // Экологическое право. 2018. N 6. С. 33 - 37.

78. Морозов А.П. Конституционное право человека и гражданина на свободу и личную неприкосновенность в Российской Федерации, Автореф. Дисс. К.ю.н. Саратов, 2002, С.3;

79. Москалькова Т.Н. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, 2016, № 1. С. 4;

80. Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1997;

81. Нижник Л.С. Экология, природопользование и экономическое развитие // Аграрное и земельное право. 2015. № 12. С. 150;

82. Нижник Л.С. Экономико-правовая гарантия обеспечения права на благоприятную окружающую среду // Аграрное и земельное право. 2016. № 11. С. 115;

83. Нижник Л.С. Возмещение вреда как элемент экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду // Аграрное и земельное право. 2017. № 03 (147). С. 99;

84. Новикова Е.В. Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности // Экологическое право. 2018. N 6. С. 16 - 22; 2019. N 1. С. 8 - 12.

85. Петров В.В. Научные труды. Избранное / сост. Т.В. Петрова – М.: Статут, 2014. С 430.;

86. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Зерцало, 2000. С. 192;

87. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности // Москва: Юриспруденция. 2012;

88. Утяшев М.М., Утяшева Л.М. Права человека в современной России // Учебник для ВУЗов и Средних учебных заведений. — Уфа: полиграфкомбинат, 2003 г. С.387;

89. Чернявская Н.В. Совершенствование системы экологических платежей в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2009. Вып. 22. С. 15–21;

90. Чечель А., Терентьева А. 138 млрд. руб. за грязь. Деньги и власть// Ведомости 2010. 8 ноября;
91. Шатаева С.В. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в Российской Федерации: Дис. Канд. ю. Наук – М., 2003 г. С.49;
92. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев. 1978;
93. Шестерюк А.С. Основные тенденции и направления развития законодательства об охране окружающей среды РФ // Экологическое право. 2004. № 4. С. 20 – 25;
94. Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи как комплексный правовой институт и учебная дисциплина // Экологическое право. 2008. № 4. С. 12—15;
95. Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи: учебное пособие // - М.: Кнорус, 2004. С 256;
96. Ялбулганов А.А. Субъекты платы за негативное воздействие на окружающую среду // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7. С. 500 – 507.
97. [Электронный ресурс] URL: <http://есоуеар.ru/> (дата обращения 22.03.2017);
98. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1101> (дата обращения 10.03.2017);
99. [Электронный ресурс] URL: <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/apparat> (дата обращения 10.03.2017);
100. [Электронный ресурс] URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov/card> (Сайт Администрации Воронежской области) (дата обращения 18.02.2017);
101. [Электронный ресурс] URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/c01f3104-88f3-4258-9ace-c22a49b4efc2> (дата обращения 21.07.2016).