

*На правах рукописи*

**Нижник Лада Сергеевна**

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

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

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Государственный университет по землеустройству»

Научный руководитель: **Боголюбов Сергей Александрович**,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»,  
научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства

Официальные оппоненты: **Выпханова Галина Викторовна**,  
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)»,  
кафедра экологического и природоресурсного права, профессор

**Лунева Елена Викторовна**,  
кандидат юридических наук, ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», кафедра экологического, трудового права и гражданского процесса, доцент

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита состоится «07» октября 2019 года в 11:00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке или на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (<http://www.izak.ru>).

Автореферат разослан «   » \_\_\_\_\_ 2019 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

К.П.Ермакова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 неудовлетворительным<sup>1</sup>, 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.

Действующая в Российской Федерации система законодательства по регулированию и защите права человека на благоприятную окружающую среду, в том числе Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 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

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/)

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. Нерсисянц, 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. Игнатъевой, 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.

**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 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.

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.); 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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень её научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагаются методологическая, эмпирическая, теоретико-правовая основы исследования, раскрывается научная новизна данной работы, основные положения и выводы, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, а также результаты его апробации и степень достоверности.

**Первая глава - «Понятие и виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду»** - состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе - «Понятие гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» - диссертант доказывает, 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 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 термин «реализация» призван подчеркнуть наиболее оптимальный уровень соблюдения экологических требований 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 допустимую для употребления воду и качественные продовольственные продукты, должный атмосферный воздух.

Во втором параграфе «Виды гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» выделяются гарантии реализации прав человека с позиции системы, включающей в себя: общие и специальные (юридические). Общие гарантии делятся на материальные, политические и духовно-культурные (социальные). Так, общие гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду распространяют свое действие на широкую группу отношений. К ним можно отнести нормы, регулирующие особенности становления и развития российского государства в целом, например, положения статей 2, 3, 7, 9, 45, 46, 48, части 1 статьи 53 Конституции Российской Федерации. Следует выделить в качестве гарантии реализации данного права нормы, в которых содержится механизм его обеспечения. Например, положения, закрепленные в статьях 42 и 58 Конституции Российской Федерации – право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, право на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением, а также обязанность по охране природы и окружающей среды.

Представляется, что специальные (правовые) гарантии являются важным условием осуществления конституционного права человека на благоприятную окружающую среду. Однако в настоящее время экономический фактор занимает значимое место в системе гарантирования права человека на благоприятную окружающую среду. Это обусловлено тем, что экологические интересы невозможно обеспечить в отрыве от экономических, так как те и другие едины по своей социальной направленности. Автор приходит к выводу, что экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду подразумевают, прежде всего, наличие таких условий для социально-экономического развития общества, при которых сведена к минимуму вероятность возникновения факторов, неблагоприятно влияющих на жизнедеятельность человека.

Важная роль реализации права на благоприятную окружающую среду принадлежит организационным гарантиям. Представляется, что организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду подразумевают, прежде всего, правомерную деятельность государства, его органов, должностных лиц, органов местного самоуправления. Так, граждане могут обращаться за защитой своего нарушенного права, включая право на благоприятную окружающую среду, к Федеральному Омбудсмену.

Анализ выявленных классификаций гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду позволил определить важные виды гарантий, способствующих эффективной реализации права. Таковыми являются экономико-правовые и организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду.

В третьем параграфе «Особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» по результатам проведенного анализа обширного эмпирического материала, нормативных правовых актов, автором указывается на наличие значительного спектра вопросов в рассматриваемой области.

Изучая гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду, необходимо исследовать их особенности, затрудняющие результативную реализацию данного права. Причины проблемных явлений, препятствующих фактической 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 окружающей среды, недостаточность экологической информированности граждан.

Таким образом, особенности гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду подразумевают, что охрана окружающей среды невозможна без осуществления экологического правопорядка, являющегося основой экологического развития страны. Его первостепенными задачами являются снижение негативного

воздействия на окружающую среду, создание правовых предпосылок для реализации данного права и исполнения корреспондирующих ему обязанностей.

**Глава вторая - «Организационные гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду»** - состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Особенности организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» исследуется правомерная деятельность правоохранительных, контролирующих, надзирающих и других государственных органов и общественных организаций, например, судебных органов, органов прокуратуры, направленная на предотвращение негативного воздействия, сохранение и восстановление качества окружающей среды.

Судебная практика наглядно демонстрирует, что положение прав граждан в экологической сфере существенно отличается от теоретических разработок и норм закона: эти права повсеместно нарушаются, не соблюдаются, игнорируются, слабо защищены и не обеспечены экономически.

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.

Во втором параграфе «Роль института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как важного элемента организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» раскрываются сущность и содержание деятельности института Федерального Омбудсмана.

Федеральный Омбудсмен и его рабочий аппарат занимают видное место в системе российских правозащитных механизмов как уникальный государственный орган. По состоянию на 2019 год в рабочем аппарате Федерального Омбудсмана в Управлении защиты гражданских прав человека существует специальный отдел, рассматривающий жалобы, касающиеся нарушения права на благоприятную окружающую среду.<sup>1</sup> 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 г.<sup>2</sup>, в результате деятельности Федерального Омбудсмана было отменено строительство 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.

Специфика положения Федерального Омбудсмана по отношению к другим элементам организационных гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду такова, что посредством мониторинга соблюдения прав человека выявляются ошибки и несправедливости, оставшиеся вне поля зрения иных обеспечивающих соблюдение прав органов.

Кроме того, при Федеральном Омбудсмене в целях оказания консультативной помощи создан экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав человека, в том числе, права на благоприятную окружающую среду<sup>3</sup>.

Диссертантом сделан вывод о том, что среди организационных гарантий реализации данного права значимое место занимает деятельность института

---

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

<sup>2</sup> URL: <http://rg.ru/2017/05/17/doklad-dok.html>

<sup>3</sup> URL: <http://ombudsmanrf.org/russia/search?page=5>

Федерального Омбудсмена ввиду её эффективности, а также вследствие независимости и неподотчётности Федерального Омбудсмена 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 третья - «Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду»** - содержит два параграфа.

В первом параграфе «Значение платы за негативное воздействие на окружающую среду как вида экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду» показано, что экономико-правовые гарантии, являясь ключевыми в контексте рассматриваемого права, должны включать в себя достаточно жесткие и 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.

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 условиях крайней динамичности законодательства об охране окружающей среды весьма актуальным стал вопрос о переводе платы за негативное воздействие на окружающую среду в статус налога<sup>1</sup>.

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 возрастания фискальной дисциплины. Они не отвечают целям охраны окружающей среды, а

---

<sup>1</sup> URL: <http://regulstion.gov.ru/projects#npa=83016>

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.

Второй параграф «Совершенствование платы за негативное воздействие на окружающую среду, как оптимальной формы реализации экономико-правовых гарантий права на благоприятную окружающую среду» направлен на изучение проблем правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду и определение основных тенденций его развития.

Негативное воздействие на окружающую среду должно являться экономически невыгодным явлением и в свою очередь должно стимулировать пользователей на сокращение негативного воздействия, что будет являться результатом применения оптимальной формы экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду – платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Анализ материалов судебной практики по вопросам платы за негативное воздействие на окружающую среду показывает, что большая их часть касается предмета оспаривания правомерности начисления данной платы, включая применение повышающих коэффициентов, 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.

В **заключении** формулируются основные выводы проведенного исследования и излагаются перспективы дальнейшей разработки темы.

**Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:**

**Издания, рекомендованные ВАК Минобрнауки России:**

1. Нижник Л.С. Экология, природопользование и экономическое развитие // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 12 (132). С. 148-151.
2. Нижник Л.С. Экономико-правовая гарантия обеспечения права на благоприятную окружающую среду // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 11 (143). С. 115-120.
3. Нижник Л.С. Возмещение вреда как элемент экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 3 (147). С. 99-104.
4. Нижник Л.С. Предупреждение коррупции при реализации права на благоприятную окружающую среду // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 7(151). С. 104-108.
5. Нижник Л.С. Важные условия реализации права на благоприятную окружающую среду // *Аграрное и земельное право*. 2017. № 8 (152). С. 123-127.

**Иные научные издания:**

6. Боголюбов С.А., Нижник Л.С. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: эколого-правовой анализ // *Землеустроительная наука и образование в России и за рубежом. Материалы международного научно-практического форума, посвящённого проводимому под эгидой ООН Международного года почв и 180-летию высшего землеустроительного образования в России / Под общей редакцией С. Н. Волкова, В. В. Вершинина, ГУЗ.-М., 2015. С. 167-171.*
7. Нижник Л.С. Совершенствование законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду // *Проблемы и перспективы развития земельного законодательства и смежных отраслей в современных социально-экономических условиях. Монография. / Под ред. Липски С.А.– М.: ГУЗ, 2015. С. 127-130.*
8. Нижник Л.С. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как элемент устойчивого развития субъектов РФ // *Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России. Сборник материалов Международно-практической конференции / Сост. и отв. ред. С. А. Боголюбов и др. – М.: Изд-во МИИГАиК. 2015. С.148-151.*

9. Нижник Л.С. Плата за негативное воздействие на окружающую среду // Материалы XXII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», электронный сборник / Сост. и ответ. ред. И. А. Алешковский, МГУ.- М., 2015. С. 75-79.

10. Нижник Л.С. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как элемент экономического механизма охраны окружающей среды // Право и экономическая деятельность: современные вызовы. Монография. / Под ред. А.В.Габов.– М.: ИЗиСП, Статут, 2015. С. 364-373.

11. Нижник Л.С. Злоупотребление правом при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду // Развитие земельно-правовой науки: история и современность. Материалы круглого стола. / Под ред. С.А.Боголюбов, С.А.Липски и др.– М.: изд. ГУЗ, 2015. С. 166-170.

12. Нижник Л.С. Негативное воздействие хозяйственной деятельности на землю // Сборник материалов научной конференции, состоявшейся в рамках Международного землеустроительного форума. / Под ред. С.А.Липски.– М.: изд. ГУЗ, 2015. С. 42-48.

13. Нижник Л.С. Проблемы обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду при принятии градостроительных решений (на примере Москвы) // Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России: опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права): Монография. / Под ред. С.А.Липски. – М.: ГУЗ, 2016. С. 230-234.

14. Нижник Л.С. Проблемы обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду при принятии градостроительных решений (на примере Москвы). Сборник тезисов работ участников XI Всероссийского конкурса молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» / Под ред. А.А.Обручниковой, Д.В.Попова, А.А.Румянцева, Е.А.Румянцевой. – М.: Государственная Дума ФС РФ, НС «ИНТЕГРАЦИЯ», 2016. С. 257-259.

15. Нижник Л.С. Экономические гарантии обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду// Материалы XXIII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», электронный сборник / Сост. и ответ. ред. И. А. Алешковский, МГУ.- М., 2016. С. 159-163.

16. Нижник Л.С. Экономико-правовые гарантии реализации права на благоприятную окружающую среду // Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде: сборник материалов Международной научно-практической конференции (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. – М.: МИИГАиК, 2017. С. 34-38.

17. Нижник Л.С. Плата за загрязнение природы как вид экономической гарантии обеспечения права на благоприятную окружающую среду // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам XII Международной научно-практической конференции. 22 декабря 2016 г. / М-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВО «Тамб.гос. ун-т им. Г.Р. Державина», ТРО ООО «Ассоциация юристов России»; отв. ред. О.В. Белянская. – Тамбов: Принт-Сервис, 2017. С. 245-261.

18. Нижник Л.С. Организационные и экономико-правовые гарантии реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду // Сборник тезисов работ участников XII Всероссийского конкурса молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» / Под ред. А.А.Обручниковой, Д.В.Попова, А.А.Румянцева, Е.А.Румянцевой. – М.: Государственная Дума ФС РФ, НС «ИНТЕГРАЦИЯ», 2017. С. 207-209.

19. Нижник Л.С. Реализация права на благоприятную окружающую среду как элемент охраны земель // Сборник материалов научно-практической конференции, посвященной 30-летию образования кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству «Проблемы правового регулирования земельных отношений». – М.: ГУЗ, 2017. С.119-122.

20. Нижник Л.С. Актуальные проблемы законодательного обеспечения государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы развития земельного законодательства и смежных отраслей (к международной научно-практической конференции «Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность», ГУЗ, 18 декабря 2018 г.): Монография. / Липски С.А., Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г. и др. / под. ред. С.А. Липски. – М.: И.П. Ким Л.А., 2018. С. 134-137.

21. Нижник Л.С. Реализация права на благоприятную окружающую среду при комплексном освоении и развитии застроенных территорий // Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов Международных научно-практических конференций «Экологическая политика: векторы сбалансированного развития» (МИИГАиК, 14 декабря 2017 г.) и «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» (МИИГАиК, ИЗиСП, 15 марта 2018 г.) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев – М.: МИИГАиК, 2018. С.256-258.

22. Нижник Л.С. Эффективная реализация права на благоприятную окружающую среду как современное направление развития экологического права // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экономического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В.В. Устюкова, Т.В. Редникова, О.А. Самончик, Ю.А. Каспрова. – М.: ИГП РАН, 2018. С.278-282.

23. Нижник Л.С. Актуальные проблемы законодательного обеспечения государственной политики в области экологического развития России // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность / Сборник материалов международной научно-практической конференции (ГУЗ, 18 декабря 2018 г.) / Сост. С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ГУЗ, 2018. С.272-274.

24. Нижник Л.С. Обеспечение реализации экологических прав и соблюдения обязанностей как важное условие достойной жизни человека // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. — Ч. 4. — Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 144-146.

25. Нижник Л.С. Соблюдение права на благоприятную окружающую среду как условие реализации земельной политики Российской Федерации // Тенденции развития института землеустройства как инструмента реализации земельной политики и их законодательное закрепление: отечественный и зарубежный опыт XX-XXI веков / Сборник материалов международной научно-практической конференции (ГУЗ, 31 мая 2019 г.) / Сост. С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ИП Ким Л.А., 2019. С.167-170.