

Ю. В. Сорокина, Е. А. Тарасова

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ

Проблемам юридической ответственности за нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования постоянно уделяется повышенное внимание. Однако диспропорции между реальным положением дел в экологической сфере и состоянием борьбы с экологической преступностью с каждым годом проявляются все ярче. На практике преодоление экологической преступности осуществляется крайне медленными темпами. Для совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды должен быть использован механизм усиления ответственности за нарушение экологического законодательства и обеспечения неотвратимости наказания за экологические преступления.

Государственная политика в данной сфере будет эффективной лишь при условии последовательной реализации положений Концепции уголовно-правовой политики РФ и Основ государственной политики в области экологического развития РФ как природоохранными, так и правоохранительными органами. Решение подобных задач и является целью создания названных органов. Каждый из них имеет свои собственные направления и задачи реализации государственной уголовно-правовой и экологической политики. Наиболее конкретно они определяются положениями о каждом из них, утверждаемыми соответственно указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а также соответствующими органами власти субъектов РФ. Улучшению этого направления единой государственной уголовно-правовой и экологической политики может способствовать правотворчество, направленное на усиление требовательности в системе органов государственной власти, внедрение соответствующих административных и технических регламентов, на повышение всех видов ответственности за их нарушение, надлежащий подбор и экологическое воспитание должностных лиц.

Ключевые слова: государственная политика, экологическая политика, охрана окружающей среды, рациональное природопользование, экологическая безопасность, экологические преступления.

J. V. Sorokina, E. A. Tarasova

MECHANISM OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN ECOLOGY

Issues of legal liability for violations of the law in the area of environmental protection and nature constantly pays attention. However, the imbalance between the real situation in the environmental field and the state of the fight against environmental crime every year appear brighter. In practice, overcoming environmental crime is carried out extremely sluggish pace. To improve the legal and environmental protection should be used to strengthen the mechanism responsible for the violation of environmental legislation and to ensure the inevitability of punishment for environmental crimes. Public policy in this area will be effective only if the consistent implementation of the Concept of penal policy of the Russian Federation and the Principles of state policy in the field of environmental development of the Russian Federation as environmental and law enforcement agencies. Solution of such problems is to create these bodies. Each of them has its own direction and goals for the implementation of state criminal law and environmental policy. Most particularly, they are determined by the provisions of each of them, respectively, approved by presidential decrees or regulations of the Government of the Russian Federation, as well as the relevant authorities of subjects of the Russian Federation. Improvement of the single state criminal law and environmental policies can contribute to lawmaking, aimed at strengthening the demands on the system of public authorities, implementation of appropriate administrative and technical regulations, to increase any liability for their violation, proper selection and environmental education officials.

Keywords: national policy, environmental policy, environmental protection, environmental management, environmental safety, environmental crime.

Полноценное регулирование полномочий по реализации прав и обеспечению экологического благополучия граждан федеральными органами исполнительной власти предполагает осуществление этими субъектами установленных экологических функций, их анализ и определение соотношения с экологическими правами как самих субъектов, так и граждан, обобщение практики по итогам государственной природоохранной деятельности. Но достаточное в большинстве случаев законодательное регулирование и стимулирование реализации экологических прав в настоящее время, к сожалению, не в полной мере подкрепляется обширными возможностями федеральных органов власти по принуждению к их исполнению, арсеналом защиты этих прав. Должностные лица часто плохо знают и не выполняют своих обязанностей по обеспечению экологических прав граждан, не увязывают их со своей повседневной работой по обеспечению экологической безопасности российского государства [1; 2; 3].

Считая реализацию экологических прав и обязанностей сутью природоохранной проблемы, на основании ст. 2 Конституции РФ основным органом и субъектом, ответственным за ее решение, следует признать современное государство ввиду граждански неактивного поведения большинства россиян и неподготовленности их к самозащите от злоупотреблений, в т. ч. злоупотреблений должностных лиц в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Проблема заключается в том, чтобы определить, каким образом государство должно действовать для реализации своей важнейшей экологической функции, обусловленной Конституцией РФ.

В статье 42 Конституции РФ провозглашается право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [4]. Это достигается путем правильного и эффективного применения законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Уголовная ответственность за совершение экологических преступлений наряду с другими средствами воздействия на правонарушителей, посягающих на установления экологического

законодательства, представляет собой один из наиболее действенных рычагов защиты интересов человека, общества и государства в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды [5; 6]. Уголовная ответственность за экологические преступления считается экологизированной частью уголовного права, обеспечивая соблюдение природоохранных требований законодательства, общества, государства [7, с. 24].

Проблемам юридической ответственности за нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования постоянно уделяется повышенное внимание [8]. Однако диспропорции между реальным положением дел в экологической сфере и состоянием борьбы с экологической преступностью с каждым годом проявляются все ярче. На практике противодействие экологической преступности осуществляется крайне медленными темпами. Отсутствие гармоничной, объективно оправданной системы наказаний, равно как и правил ее построения, затрудняет, а иногда исключает возможность назначения справедливого наказания виновному за содеянное, препятствует достижению целей наказания — предупреждения совершения новых преступлений, и тем самым дискредитирует уголовное законодательство и судебную власть. В то же время общество и специалисты все четче осознают, что ущерб населению России, экономике и национальной безопасности страны, наносимый противоправными деяниями, посягающими на окружающую среду, ее компоненты и объекты, в целом возрастает.

Специфика природы как объекта экологических отношений в праве закономерно определяет не только особенности отношений, регулируемых в нем и образующих предмет экологического права, но и роль самой отрасли в правовой системе. Об этом пишет в своей публикации «Завещание экологам» О. С. Колбасов: «Экологическое право должно сыграть колоссальную историческую роль — стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти. Богатство и власть (удержать богатство, закрепить власть) — это неистребимое двуединое зло, которому право — преданный слуга. Право — это орудие в руках господствующих в обществе лиц для удержания и

умножения своего богатства за счет ограбления других, а также для укрепления своей власти» [9, с. 11]. Суждения О. С. Колбасова приобретают особую актуальность на современном этапе в условиях цивилизационного кризиса, в значительной мере и порожденного либеральными ценностями капиталистической системы и рыночной экономики, ориентированными на достижение имущественного богатства за счет безмерной, хищнической эксплуатации природы. Для упрочения авторитета российского государства и сохранения его потенциала, причем не только природного, перед Россией стоит задача оптимально и наиболее разумно распорядиться природой, а не только для удовлетворить сиюминутные властные интересы [10, с. 21].

Данный тезис всемерно поддерживает С. А. Боголюбов, который считает, что «усиление государственности и ее экологической составляющей должно идти для блага каждого человека, а не элитных кланов, в интересах добра, справедливости и благополучия народа, а не его мошеннической части, для использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Наполнение термина «правовое государство конкретным, прежде всего конституционным содержанием, обеспечение действия этих предписаний и публичное решительное требование их выполнения от всех должностных лиц и граждан могут приблизить общество к искомому горизонту, на котором может маячить и термин «экологическое государство» [11, с. 189, 190].

Большое научное и методологическое значение в этом же контексте имеет суждение другого видного и авторитетного ученого, что весьма важно, теоретика права Ю. А. Тихомирова: «Экологическая сфера в широком смысле слова — это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия. В понимании этих сфер существует традиционная односторонность; можно применить известный афоризм о том, что специалисты всегда имеют одну точку зрения и смотрят одним глазом только на одну сторону изучаемого явления. Экологическая сфера не должна рассматриваться

как одна из «рядовых» сфер воздействия государства, как одна из сфер правового регулирования. В области, например, административных, трудовых, имущественных отношений, как правило, понятны границы. Но экологическая сфера в этом смысле не является такой узкоспециализированной, поскольку представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей. Это очень важный момент, потому что возникают некие универсальные экологические императивы, в т. ч. и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права» [12, с. 25].

Достаточно ярко и концентрированно выражены публичность и интересы экологического благополучия в ст. 9 Конституции РФ. Они обеспечиваются установленным в Конституции РФ основным, естественным и фундаментальным правом каждого на благоприятную окружающую среду. Суть экологического благополучия в Конституции РФ и экологическом законодательстве проявляется посредством реализации содержащихся в них норм, направленных на обеспечение благоприятной окружающей среды и принадлежащего каждому соответствующего права (на благоприятную окружающую среду). С эколого-правовой точки зрения окружающую среду можно оценивать как благоприятную, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска [13, с. 51].

Окружающая среда способна только до определенного предела самостоятельно очищаться от вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности человека. В результате же систематического загрязнения ее состояние постепенно приближается к критическому [14, с. 23]. При таких условиях большую общественную опасность представляют экологические преступления, способные причинить значительный вред окружающей природной среде, вызвать необратимые негативные последствия для всей экологической системы. В этой связи

уголовно-правовые методы воздействия на нарушителей природоохранного законодательства приобретают все большее значение.

Уголовный кодекс РФ в качестве одной из своих задач, наряду с охраной прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, указывает на охрану окружающей среды от преступных посягательств. Эта задача может быть решена различными способами, в т. ч. и с помощью теоретических разработок видных ученых и практиков в данной сфере.

На сайте Общественной палаты РФ 31 мая 2012 г. был опубликован текст Концепции уголовно-правовой политики РФ, разработкой которой занималась рабочая группа по содействию реформам правосудия под руководством заместителя председателя Комиссии Общественной палаты РФ по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов О. Н. Костиной. В заседаниях группы принимал участие также член Общественной палаты РФ, председатель Общероссийского профсоюза негосударственной сферы безопасности Дмитрий Галочкин, который в своем выступлении, в частности, отметил: «К работе над Концепцией были привлечены признанные юристы, эксперты, общественные деятели, проведено множество встреч и обсуждений. Очевидно, что принятие Концепции, ранее до этого не существовавшей, повысит эффективность работы всех ветвей власти в этой сфере» [15].

К сожалению, в настоящее время в науке экологического права так же, как и в уголовном праве, отсутствует единая концепция идей и принципов противодействия преступности в сфере охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Представляется, что потребность в такой обобщающей концепции, отвечающей принципу устойчивого долговременного развития человечества, протекающего в условиях гармоничного, научно управляемого взаимодействия природы и общества, является велением времени. Ее целью должна стать интеграция всех правовых средств защиты окружающей среды прежде всего от преступных посягательств на ее нормальное развитие и

рациональное использование ее потенциала.

Условием эффективности уголовно-правовой политики выступает ее стабильность, предполагающая правовую определенность и прогнозируемость уголовного законодательства и практики его применения. Стабильность государственной оценки общественно опасного поведения и подходов к определению мер уголовно-правового воздействия не может входить в противоречие с требованиями соответствия уголовного законодательства динамично меняющимся социальным условиям.

Предпосылками реформирования уголовного законодательства являются выраженные изменения состояния, структуры и динамики преступности; появление или исчезновение определенных угроз безопасности личности, общества и государства; общественная и государственная оценка результатов эффективности уголовно-правовой политики.

Соблюдение баланса между стабильностью и динамикой составляет важный аспект уголовно-правовой политики. В целях обеспечения баланса между стабильностью и динамикой уголовного законодательства и повышения его качеств нужно среди целого ряда иных мер разработать и принять Федеральный закон «О нормативно-правовых актах Российской Федерации». В нем следует предусмотреть специальные требования к обоснованию необходимости принятия законов о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ, включающие изложение научно обоснованных положений о социальной и криминологической обусловленности предлагаемых изменений, прогнозируемых последствий принятия закона и его результатах [16, с. 11, 12].

Реализация Концепции уголовно-правовой политики должна, в частности, гарантировать планомерное качественное реформирование уголовного законодательства и практики его применения, приведение их в соответствие с международными и конституционно-правовыми стандартами безопасности и прав человека, в т. ч. прав экологических.

30 апреля 2012 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. [17], которые подтвердили ориентированность нашей страны на улучшение качества окружающей среды путем решения социально-экономических задач,

обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

При решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, по нашему мнению, должен быть использован механизм усиления ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечения неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения. Однако нельзя лишиться раз не отметить, что государственная политика в данной сфере будет эффективной лишь при условии последовательной реализации положений Концепции уголовно-правовой политики РФ и Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации как природоохранными, так и правоохранительными органами. Решение подобных задач и является целью создания названных органов. Каждый из них имеет свои собственные направления и задачи реализации государственной уголовно-правовой и экологической политики. Наиболее конкретно они определяются положениями о каждом из них, утверждаемыми соответственно указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а также соответствующими органами власти субъектов РФ.

Улучшению этого направления единой государственной уголовно-правовой и экологической политики может способствовать правотворчество, направленное на усиление требовательности в системе органов государственной власти, внедрение соответствующих административных и технических регламентов, на повышение всех видов ответственности за их нарушение, надлежащий подбор и экологическое воспитание должностных лиц сверху донизу [18; 19; 20].

Необходимость комплексного решения проблем в сфере взаимодействия общества и природы свидетельствует о том, что в этих целях должны быть максимально задействованы все правовые средства противодействия посягательствам на общественные отношения по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, сохранению экологического равновесия, прежде всего — уголовно-правовые. Именно правовое регулирование, адекватное сложившейся ситуации, должно стать основным рычагом эффективной борьбы с преступными деяниями такого рода. Задачей государственной важности является создание в стране отлаженной, эффективной системы экологического просвещения и воспитания, функционирование которой должно способствовать формированию у населения бережного отношения ко всем природным богатствам: земле, недрам, водным и лесным ресурсам, животному и растительному миру, атмосферному воздуху. Здесь не меньше, чем в остальных сферах общественной жизни, все люди, тем более должностные лица, государственные и муниципальные служащие должны стать рачительными хозяевами, живущими не только сегодняшним днем, но и думающими о том, насколько качественная окружающая среда будет оставлена потомкам.

Список библиографических ссылок

1. Анисимов А. П., Землякова Г. Л. Соотношение категорий «использование» и «охрана» земель: дискуссионные вопросы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2. С. 26—31.
2. Коростелева М. В. Тенденции развития территориальной организации местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 1. С. 22—28.
3. Савельева Е. А. Роль института разрешенного использования земельных участков в механизме определения правового режима земель населенных пунктов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1. С. 41—49.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 30 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
5. Анисимов А. П., Алексеева А. П., Мелихов А. И. Актуальные проблемы противодействия экологической преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 3. С. 80, 89.
6. Черевчина И. М. Гражданско-правовой договор на оказание услуг по обращению с медицинскими отходами // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2. С. 49—55.
7. Кашепов В. П. Квалификация преступных посягательств на безопасность окружающей среды // Журнал рос. права. 2013. № 9. С. 24—30.
8. Алексеева А. П. Ответственность за экологические правонарушения (преступления) // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке: тез. докл. науч.-практ. конф. 25—26 октября 2001 г. Волгоград, 2001. С. 129—132.
9. Колбасов О. С. Завещание экологам // Журнал рос. права. 2000. № 5/6. С. 90; Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.
10. Бринчук М. М. Природа — публичное благо // Гос-во и право. 2013. № 8. С. 15—26.
11. Боголюбов С. А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 189, 190.
12. Тихомиров Ю. А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. М., 2012. С. 25.
13. Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI в. / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик // Труды ИГП РАН. 2007. № 5. С. 36—66.
14. Викторов Д. В. Уголовная ответственность за преступления против экологической безопасности и природной среды // Рос. юстиция. 2013. № 7. С. 23—25.
15. Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации [Электронный ресурс]: Общественная палата, концепция, уголовно-правовая политика // Сетевой журнал «Хранитель»: сайт. URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=71257 (дата обращения: 04.11.2013).
16. Бабаев М., Пудовочкин Ю. Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 4. С. 4—12.
17. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // сайт. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129117> (дата обращения: 04.11.2013).
18. Абанина Е. Н., Сорокина Ю. В. Получение экологического образования как этап повышения правовой грамотности служащих государственных и муниципальных органов // Актуальные проблемы реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: сб. науч. ст. по итогам проведения Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н. А. Духно, В. М. Корякина; предисл. Н. А. Духно. М.: Юрид. ин-т МИИТа, 2012. С. 110—115.
19. Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чаркин С. А. Экологическое право России: учебник для бакалавров. 3-е изд. М.: Юрайт, 2012. С. 214, 215.
20. Алексеева А. П. Деятельность российской полиции в оценках общественности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4. С. 26—33.