

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

К. А. Бижанова\*

## Особенности правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды

**Аннотация.** В статье проводится анализ действующего экологического законодательства РФ, а также изменений, введенных с 1 января 2015 г. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Правоотношения, складывающиеся в экологической сфере, отличаются сложностью и многообразием. Автором отмечается, что современное законодательство в области охраны окружающей среды характеризуется значительным количеством несовершенств (пробелов, коллизий), декларативных, отсылочных, дублирующих норм, неполнотой юридических дефиниций и недостаточной регламентацией механизмов реализации правовых предписаний. В силу ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» одним из важнейших принципов природоохранной деятельности является принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Однако в самом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» отсутствуют конкретные правовые механизмы реализации данного принципа, а также определение понятия «экологическая информация». По мнению автора, закрепив дефиницию «экологическая информация» и раскрыв ее содержание в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», законодатель не только восполнит существенный пробел в правовом регулировании данной сферой общественных отношений, но и сделает существенный шаг в реализации конституционных прав граждан на экологическую информированность.

**Ключевые слова:** экология, охрана окружающей среды, экологическое законодательство, экологическая информация, федеральный закон, Конституция РФ, прокурорский надзор, природоохранная деятельность.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.94.9.232-242**

**О**беспечение организационно-правовых условий динамичного развития общественных отношений в экологической сфере является одним из приоритетных на-

правлений государственной природоохранной политики Российской Федерации.

Систему экологического законодательства в Российской Федерации образуют: Консти-

© Бижанова К. А., 2018

\* Бижанова Камилла Айтберовна, аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) camilla-23@mail.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

туция Российской Федерации<sup>1</sup>, нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, международные договоры. Столь широкий круг нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу общественных отношений, объясняется как федеративным устройством Российской Федерации, так и многообразием социально-экономических, экологических, исторических, природно-климатических, географических и территориальных особенностей нашей страны.

Закрепленные в Конституции РФ нормы и принципы бережного и гуманного отношения к природным богатствам являются основополагающими и служат ориентиром для всех источников природоохранного законодательства. Так, согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам предусмотрена ст. 58 Конституции РФ. Наконец, Конституция РФ гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

Интеграция России в международное экологическое сообщество осуществляется путем участия в международных организациях, двусторонних и многосторонних соглашениях с другими государствами.

Среди них особое значение имеет Международная конференция ООН по охране окружающей среды в Стокгольме (1972 г.), где были сформулированы основные направления международного сотрудничества в области охраны природы и устойчивого развития; Международная конференция ООН в Рио-де-Жанейро (1992 г.), в рамках которой Россией была подписана Конвенция о биологическом разнообразии<sup>2</sup> и рамочная Конвенция по изменению климата<sup>3</sup>.

Международное сотрудничество России в рамках двусторонних и многосторонних договоров ведется с такими странами, как Великобритания, Германия, Дания, Канада, Китай, США, Франция, Япония, со странами СНГ (Армения, Беларусь, Казахстан).

Необходимо отметить, что ст. 15 Конституции РФ в качестве составной части правовой системы нашего государства, помимо международных договоров, закрепляет общепризнанные принципы и нормы международного права.

С. А. Боголюбов выделяет 6 принципов международного экологического сотрудничества, включенных в российское законодательство:

- 1) каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан;
- 2) экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;
- 3) хозяйственная деятельность на территории государства не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;
- 4) недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы для природной среды;

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.11.1994 № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата» // СЗ РФ. 1994. № 28 Ст. 2927.

- 5) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях;
- 6) все споры, связанные с проблемами окружающей среды, должны разрешаться мирными средствами<sup>4</sup>.

Основы государственной политики в сфере регулирования отношений природы и общества закреплены в федеральном законодательстве, представляющем собой весьма широкий круг нормативных правовых актов: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup> (далее — Закон № 7-ФЗ), Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»<sup>6</sup>, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>7</sup>, Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>8</sup>, Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»<sup>9</sup>, Водный кодекс РФ<sup>10</sup>, Лесной кодекс РФ<sup>11</sup> и иные.

В силу ст. 72 Конституции РФ и ст. 6 Закона № 7-ФЗ природоохранная деятельность субъектов РФ заключается в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта РФ, региональном государственном экологическом надзоре при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, установлении нормативов качества окружающей среды, ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное влияние на окружающую среду, ведении Красной книги и т.д.

Следует признать правомерной позицию Н. И. Хлуденевой о том, что большинство нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды характеризуются присутствием в них излишнего дублирования положений федерального законодательства в части содержания и мер правовой охраны природы, что, в свою очередь, порождает новые пробелы и коллизии<sup>12</sup>. Примером тому служат Экологический кодекс Башкортостана<sup>13</sup>, Закон Кабардино-Балкарской Республики от 08.08.2005 № 59-РЗ «Об охране окружающей среды в Кабардино-Балкарской Республике»<sup>14</sup>.

Отдельным вопросам экологических правоотношений посвящены указы Президента РФ: от 23.06.2010 № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»<sup>15</sup>; от 27.06.2012 № 906 «О функциях Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации»<sup>16</sup>; от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>17</sup> и др.

Правительство РФ в пределах предоставленных полномочий (ст. 115 Конституции РФ) также издает постановления и распоряжения. Среди них стоит указать Экологическую доктрину<sup>18</sup>, постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—

<sup>4</sup> Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. М., 2016. С. 48—49.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1992. № 10. Ст. 823.

<sup>10</sup> Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 238.

<sup>11</sup> Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>12</sup> Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М., 2016. С. 30.

<sup>13</sup> Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28.10.1992 № ВС-13/28 // Законы Республики Башкортостан. 1993. Вып. IV. С. 162.

<sup>14</sup> Кабардино-Балкарская правда. № 182. 2005.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3445.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3683.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 2546.

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

2020 годы»<sup>19</sup>, распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>20</sup>.

Полномочиями в сфере охраны окружающей среды наделены и органы местного самоуправления (ст. 7, 10 Закона № 7-ФЗ). К вопросам местного значения городского округа, например, относится участие в организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. Положения вышеуказанных статей Закона № 7-ФЗ дублируются в ст. 8, 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>21</sup>, а также в ст. 14—16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>22</sup>.

В свою очередь, местные власти путем издания соответствующих нормативных правовых актов регулируют отношения, связанные с обращением отходов на территориях, отнесенных к их компетенции.

В качестве примера приведем постановление администрации города Сочи от 30 мая 2012 г. № 1128 «Об организации сбора и вывоза твердых бытовых отходов в городе Сочи»<sup>23</sup>, а также от 22 января 2013 г. № 81 «Об утверждении генеральной схемы очистки города Сочи»<sup>24</sup>.

Однако следует признать тот факт, что современное природоохранное законодательство характеризуется значительным количеством несовершенств (пробелов, коллизий), декларативных, отсылочных, дублирующих норм, неполнотой юридических дефиниций и недостаточной регламентацией механизмов реализации правовых предписаний, что, в свою очередь, приводит к высокому уровню правонарушений в сфере экологии.

О вышесказанном свидетельствует и практика прокурорского надзора.

Так, согласно статистическим данным в 2016 г. органами прокуратуры РФ выявлено свыше 288 тыс. нарушений законодательства об охране окружающей среды<sup>25</sup>.

Недостатки в правовом регулировании указанной сферы общественных отношений отражены в работах С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. И. Васильевой, Г. В. Выпхановой, О. Л. Дубовик, И. А. Игнатъевой, Т. В. Петровой, Н. И. Хлуденевой.

Н. И. Хлуденева в числе общих причин многообразия дефектов в законодательстве указывает динамизм общественных отношений и нестабильность законодательства, множественность правотворческих субъектов и недостаточную компетентность правотворца<sup>26</sup>.

В Российской Федерации насчитывается более 70 «экологических» федеральных законов и 4 000 подзаконных актов<sup>27</sup>, что не способствует

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды” на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 27.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>23</sup> СПС«КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> СПС«КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2016 г. // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 08.12.2017).

<sup>26</sup> Хлуденева Н. И. Указ. соч. С. 23.

<sup>27</sup> Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды обсудят на форуме «РосПромЭко-2013» // URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375-> (дата обращения: 08.12.2017).

единообразному и результативному исполнению экологического законодательства.

А. Ю. Винокуровым в качестве решения проблем разрозненности законодательства об охране окружающей среды и создания более эффективной модели эколого-правового регулирования предлагалась разработка и принятие Экологического кодекса, являющегося фундаментальным актом прямого действия, который позволил бы существенно урегулировать существующий массив экологических правоотношений<sup>28</sup>. Примером служит положительный опыт работы Казахстана, где Экологический кодекс принят и действует с 2007 г.

Вместе с тем до настоящего времени данное научно обоснованное предложение в Российской Федерации не реализовано.

Под охраной окружающей среды законодателем понимается «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий» (ст. 1 Закона № 7-ФЗ).

Столь объемное толкование данного термина не раз становилось предметом дискуссий и подвергалось критике в российском экологическом праве<sup>29</sup>.

Впервые понятие «окружающая среда» (environment) в качестве объекта правового регулирования было включено в экологическое

законодательство таких стран, как Германия, Великобритания, США, Япония в 60—70 гг. XX в., что было обусловлено кризисным положением дел рационального природопользования и необходимостью обеспечения благоприятной для человека среды проживания. В законодательных актах этих государств под окружающей средой понималась совокупность природных и антропогенных объектов (транспорт, условия труда и т.д.), т.е. все то, что может окружать и влиять на качество жизни и здоровье человека<sup>30</sup>.

В качестве юридической дефиниции «окружающая среда» в России впервые получила признание в Законе РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»<sup>31</sup>.

По мнению О. С. Колбасова, новый термин «охрана окружающей среды» был введен в связи с тем, что «на первый план выступила заинтересованность человечества в сохранении благоприятного состояния природы как среды жизни людей в условиях бурного научно-технического прогресса, роста населения, урбанизации и т.п.»<sup>32</sup>.

Вскоре после принятия Закон № 7-ФЗ был подвергнут критике со стороны экологов-правоведов ввиду его декларативности, так как сформулированные в нем нормы не регулируют процессуальные отношения, а также из-за избытка стилистических погрешностей<sup>33</sup>.

Не вызывает сомнения, что Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>34</sup> ставит перед собой цель устранить недостатки экологического законодательства в целом, а также повысить эффективность правотворческой и правопри-

<sup>28</sup> Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 173.

<sup>29</sup> См.: Реймерс Н. М. Природопользование : словарь-справочник. М., 1990. С. 404—406, 489—495.

<sup>30</sup> Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. М., 2016. С. 37.

<sup>31</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>32</sup> Колбасов О. С. Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М. : Наука, 1976. С. 16.

<sup>33</sup> См.: Бринчук М. М., Дубовик О. Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. 2003. № 3. С. 30—41.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

менительной деятельности<sup>35</sup>. Данным Законом поэтапно (с 2014 по 2019 гг.) вносятся изменения и дополнения в ряд законодательных актов: Закон № 7-ФЗ, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>36</sup>, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>37</sup> и др.

В частности, законом предусмотрено введение четырех категорий объектов, оказывающих негативное воздействие (значительное, умеренное, незначительное, минимальное) на окружающую среду (ст. 4.1 Закона № 7-ФЗ). Порядок отнесения объекта к той или иной категории регламентирован постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»<sup>38</sup>. Изменениям и дополнениям подвергся понятийный аппарат, принципы, порядок исчисления и взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду, порядок нормирования в области охраны окружающей среды. Причина столь прогрессивных изменений, вносимых в Закон № 7-ФЗ, видится в стремлении повысить его правовой статус, устранить отмеченные недостатки в регулировании природопользования и охраны окружающей среды.

Вместе с тем позитивно оценивать нововведения в экологическом законодательстве, учитывая пролонгированный характер их вступления в силу, по нашему мнению, преждевременно, тем более что позиции в науке по этому вопросу разнятся.

В частности, по мнению Н. С. Зиновкина, «Закон необоснованно исключил из видов негативного воздействия загрязнения недр и почв; загрязнения физическими воздействиями; сужены виды выбросов и сбросов, которые расцениваются как негативные; не определяется правовой статус платы за негативное воздействие на окружающую среду; неоднозначно определено правовое регулирование объектов III и IV категории»<sup>39</sup>.

Одним из важнейших принципов охраны окружающей среды, закрепленных в ст. 3 Закона № 7-ФЗ, является принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Право на благоприятную окружающую среду, на полную достоверную и своевременную информацию о ее состоянии напрямую коррелирует с правом на жизнь и может являться решающим фактором для здоровья населения<sup>40</sup>.

Не вызывает сомнений, что на эффективность природоохранной деятельности, стимулирование рационального природопользования существенно влияет степень их информационного освещения.

Статья 29 Конституции РФ гарантирует каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а ст. 42 закрепляет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Как пишет М. М. Бринчук, «теоретическое и практическое значение регулирования права граждан на экологическую информацию состоит в том, что реализация данного права человеком и гражданином служит необходимым сред-

<sup>35</sup> Тихомирова Л. А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>36</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>37</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6241.

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5566.

<sup>39</sup> Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 64—71.

<sup>40</sup> Гиряева В. Н. Право на экологическую информацию по международному, европейскому и германскому праву. М., 2005. С. 161.

ством достижения ряда целей: обеспечения права на благоприятную окружающую среду, участие в процедурах подготовки и принятия экологически значимых решений, защиты экологических прав и др.»<sup>41</sup>.

Статья 74 Закона № 7-ФЗ предусматривает деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления, общественных объединений, СМИ, образовательных, природоохранных учреждений по распространению экологической информации как элемент и способ правового просвещения и формирования экологической культуры.

Между тем Кодекс РФ об административных правонарушениях<sup>42</sup> предусматривает ответственность за сокрытие, искажение, несвоевременное сообщение полной и достоверной экологической информации (ст. 8.5), уголовная ответственность наступает в случаях, предусмотренных ст. 140 (отказ в предоставлении гражданину информации) и ст. 237 (сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей) Уголовного кодекса РФ<sup>43</sup>.

Однако в самом Законе № 7-ФЗ отсутствуют конкретные правовые механизмы реализации данного принципа, что, по нашему мнению, является его существенным недостатком. Закон не раскрывает понятий «экологическая информация», ее содержание и структуру, способы выражения и закрепления, не конкретизированы права граждан относительно доступа к экологической информации. Отсутствие основополагающей для регулирования отношений в сфере эколого-информационного обеспечения юридической дефиниции приводит к появлению разных

подходов к определению понятия «экологическая информация», в которых нередко не учитываются источники ее получения и закрепления.

А. А. Попов определяет содержание экологической информации путем перечисления ее основных признаков<sup>44</sup>, т.е. совокупности данных, которые носят экологический характер.

В этом случае справедливо замечание Г. В. Выпхановой, что «построение правовой дефиниции только на основе таких сведений не позволяет полностью раскрыть содержание экологической информации, поскольку содержательная сторона определяемого правового понятия связана с его существенными, качественными признаками»<sup>45</sup>.

М. М. Бринчук под экологической информацией понимает «сведения о состоянии воды, воздуха, земли, почвы, флоры, фауны, недр, природных ландшафтов и комплексов; экологической угрозе или риске для здоровья и жизни людей, а также химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках; деятельности, отрицательно влияющей или могущей повлиять на природные объекты и человека и мерах по охране окружающей среды; о деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан-предпринимателей в сфере распоряжения природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды»<sup>46</sup>.

Содержание экологической информации развернуто представлено в Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 1998 г.)<sup>47</sup>. Так, согласно п. 3 ст. 2

<sup>41</sup> Бринчук М. М. Экологические права человека в условиях глобализации. М., 2005. С. 176.

<sup>42</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>43</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>44</sup> Попов А. А. Правовое регулирование экологической информации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

<sup>45</sup> Выпханова Г. В. К дискуссии о правовом понятии и составе экологической информации // Пробелы в российском законодательстве. 2008. С. 169.

<sup>46</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. М., 1998. С. 247—249.

<sup>47</sup> URL: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=67](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=67) (дата обращения: 08.12.2017).

данной Конвенции экологическая информация означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме: а) о состоянии элементов окружающей среды; б) факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте.

Россия к Конвенции не присоединилась — в связи с «неготовностью российской правоохранительной и информационной систем»<sup>48</sup>.

В Российской Федерации информационное законодательство основано на Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>49</sup> и Доктрине информационной безопасности Российской Федерации<sup>50</sup>.

В статье 2 названного Федерального закона информация определяется как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, а доступ к информации — как возможность получения информации и ее использования. Относительно доступа к информации об охране окружающей среды Законом предусмотрен запрет на ограничение доступа к ней (ст. 8).

Отличительными особенностями экологической информации являются ее предназначение и значимость — распространение экологических

знаний в целях формирования у населения экологической культуры, а также удовлетворение потребностей граждан, общества и государства в получении сведений о состоянии окружающей среды, факторах воздействия на окружающую среду, мерах по ее охране (включая их финансирование и результативность), об экологических угрозах и рисках, о зонах экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций, о воздействии состояния окружающей среды на жизнь и здоровье, безопасность и условия проживания населения, а также об ответственности за нарушение экологического законодательства.

Назвать приведенный перечень сведений экологической информации исчерпывающим, по нашему мнению, нецелесообразно ввиду стремительного развития, многообразия и сложности форм взаимодействия природы и общества и способов их регулирования. К экологической информации следует также отнести сведения о результатах государственного экологического мониторинга (в том числе государственного фонда данных мониторинга), государственной экологической экспертизы, контрольно-надзорных мероприятий органов исполнительной власти, органов прокуратуры в обозначенной сфере, судебную практику, документы международного сотрудничества.

На наш взгляд, понятие «экологическая информация» включает в себя также источники такой информации, к которым можно отнести: СМИ (аудиовизуальные, печатные издания, Интернет), нормативные правовые акты, учебную, научную литературу, государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации и др.

Заслуживает также внимания вопрос о включении климата и его изменения в сведения, составляющие экологическую информацию.

К примеру, Модельный закон об охране окружающей среды, принятый Советом Европы в 1994 г., в содержание понятия «окружающая среда», наряду с такими природными ресур-

<sup>48</sup> Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. М., 2016. С. 247.

<sup>49</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

<sup>50</sup> Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

сами, как воздух, вода, почва, фауна и флора, включает и климат в их взаимосвязи и взаимодействии.

М. М. Бринчук подчеркивает, что «состояние природных ресурсов, прежде всего лесов, вод, земель, определяет состояние климата и погодных условий, от которых также зависит человек и развиваемая им экономика»<sup>51</sup>.

Об изменении климата как о глобальной экологической проблеме наших дней говорит программа ООН по проблемам окружающей среды<sup>52</sup> (ЮНЕП). В научном сообществе под глобальным изменением климата подразумевается ожидаемое потепление, вызванное техногенными выбросами парниковых газов (СО<sub>2</sub>).

Об опасности данного явления утверждает М. М. Бринчук: «Молекула СО<sub>2</sub> обладает способностью задерживать тепловое излучение земной поверхности, нагретой Солнцем. Предполагается, что накопление СО<sub>2</sub> в атмосфере приведет к потеплению, которое будет сопровождаться таянием полярных льдов, подъемом уровня Мирового океана, затоплением густонаселенных приморских низменностей и островных государств»<sup>53</sup>.

Заслуживает внимания тот факт, что одним из пунктов Плана основных мероприятий по проведению в 2017 г. в Российской Федерации

Года экологии, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1082-р<sup>54</sup>, является формирование систем информирования и оповещения эко- и метеозависимых граждан о факторах риска окружающей среды (п. 196).

На основании вышеизложенного предлагаем следующую формулировку: экологическая информация — это сведения (сообщения, данные) о состоянии окружающей среды, факторах воздействия на нее и мероприятиях по ее охране, об экологических угрозах и рисках, о климате и его изменениях, зонах экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций, влиянии компонентов окружающей среды на жизнь и здоровье, безопасность и условия проживания населения, об ответственности за нарушение экологического законодательства, а также сведения, необходимые для удовлетворения информационных и иных потребностей, формирования экологической культуры населения.

Полагаем, что, закрепив дефиницию «экологическая информация» и раскрыв ее содержание в Законе № 7-ФЗ, законодателем не только будет восполнен существенный пробел в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, но и сделан существенный шаг в реализации конституционных прав граждан на экологическую информированность.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. — М., 2016. — С. 48—49.
2. Бринчук М. М. Экологические права человека в условиях глобализации. — М., 2005.
3. Бринчук М. М. Экологическое право. — М., 1998.
4. Бринчук М. М., Дубовик О. Л. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика // Государство и право. — 2003. — № 3. — С. 30—41.
5. Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.
6. Выпханова Г. В. К дискуссии о правовом понятии и составе экологической информации // Пробелы в российском законодательстве. — 2008. — С. 169.
7. Гиряева В. Н. Право на экологическую информацию по международному, европейскому и германскому праву. — М., 2005.

<sup>51</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. С. 3—36.

<sup>52</sup> Climate change // URL: <http://www.unep.org/climatechange> (дата обращения: 08.12.2017).

<sup>53</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. С. 612—637.

<sup>54</sup> СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3548.

8. Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 1. — С. 64—71.
9. Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды обсудят на форуме «РосПромЭко-2013» // URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->.
10. Попов А. А. Правовое регулирование экологической информации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
11. Реймерс Н. М. Природопользование : словарь-справочник. — М., 1990.
12. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2016 г. // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/>.
13. Тихомирова Л. А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015.
14. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. — М., 2016.

Материал поступил в редакцию 19 декабря 2017 г.

## PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

**BIZHANOVA Kamilla Aitberovna** — Postgraduate of the Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
camilla-23@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article analyzes the current environmental legislation of the Russian Federation, as well as changes introduced since January 1, 2015. Federal Law of July 21, 2014 No. 219-FZ “On Amendments to the Federal Law ‘On Environmental Protection’ and certain legislative acts of the Russian Federation”. Legal relations being developed in the environmental field are distinguished by complexity and diversity. The author notes that modern legislation in the field of environmental protection is characterized by a significant number of imperfections (gaps, conflicts), declarative, reference, duplicate norms, incomplete legal definitions and insufficient regulation of the mechanisms for implementing legal regulations. By virtue of Art. 3 of the Federal Law “On Environmental Protection” one of the most important principles of environmental activities is the principle of respecting the right of everyone to receive reliable information about the state of the environment, as well as the participation of citizens in making decisions regarding their rights to a favorable environment. However, the Federal Law “On Environmental Protection” itself lacks specific legal mechanisms for the implementation of this principle, as well as the definition of the concept of “environmental information”. According to the author, securing the definition of “environmental information” and revealing its content in the Federal Law “On Environmental Protection”, the legislator will not only fill a significant gap in the legal regulation of this sphere of public relations, but also make a significant step in the implementation of citizens’ constitutional rights to environmental awareness.*

**Keywords:** *ecology, environmental protection, environmental legislation, environmental information, federal law, the constitution of the Russian Federation, prosecutor’s supervision, environmental protection activities.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bogolyubov S. A.* Aktual'nye problemy ekologicheskogo prava. — M., 2016. — S. 48—49.
2. *Brinchuk M. M.* Ekologicheskie prava cheloveka v usloviyakh globalizatsii. — M., 2005.
3. *Brinchuk M. M.* Ekologicheskoe pravo. — M., 1998.
4. *Brinchuk M. M., Dubovik O. L.* Federal'nyy zakon «Ob okhrane okruzhayushchey sredy»: teoriya i praktika // Gosudarstvo i pravo. — 2003. — № 3. — S. 30—41.
5. *Vinokurov A. Yu.* Problemy sovershenstvovaniya prirodookhrannoy deyatel'nosti prokuratury Rossiyskoy Federatsii : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2006.
6. *Vypkhanova G. V.* K diskussii o pravovom ponyatii i sostave ekologicheskoy informatsii // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. — 2008. — S. 169.
7. *Giryayeva V. N.* Pravo na ekologicheskuyu informatsiyu po mezhdunarodnomu, evropeyskomu i germanskomu pravu. — M., 2005.
8. *Zinovkin N. S.* Ekologicheskoe normirovanie i platezhi za zagryaznenie okruzhayushchey sredy: noviy podkhod // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2015. — № 1. — S. 64—71.
9. Osnovnye problemy federal'nogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy obsudyat na forume «RosPromEko-2013» // URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->.
10. *Popov A. A.* Pravovoe regulirovanie ekologicheskoy informatsii : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2005.
11. *Reymers N. M.* Prirodopol'zovanie : slovar'-spravochnik. — M., 1990.
12. Statisticheskie dannye ob osnovnykh pokazatelyakh deyatel'nosti organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii za yanvar' — dekabr' 2016 g. // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/>.
13. *Tikhomirova L. A.* Zakonodatel'stvo ob okhrane okruzhayushchey sredy: izmeneniya, itogi i perspektivy razvitiya // Podgotovlen dlya sistemy «Konsul'tantPlyus», 2015.
14. *Khludeneva N. I.* Defekty pravovogo regulirovaniya okhrany okruzhayushchey sredy. — M., 2016.