ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340:342.7

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

Бекишиева С.Р., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *bekishieva@mail.ru*

Кариров Р.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *karibov.rizvan@mail.ru*

Статья посвящена проблемам взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества современной России в сфере обеспечения экологических прав граждан. В настоящее время исследование экологических прав человека приобретает особую актуальность в связи с необходимостью обеспечения современными государствами научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества и возникшей в силу этого необходимостью создания юридических гарантий для защиты прав человека на благоприятную для его жизнедеятельности природную среду.

В ходе исследования авторы приходят к выводу о недостаточно высоком уровне взаимодействия общества и государства в обеспечении экологических прав граждан в современной России, непрерывном росте активности участия российских граждан и их объединений в борьбе за свои экологические права, необходимости полноценного содействия органов государственной власти общественным организациям в их деятельности, учета мнения и поступающих от некоммерческих организаций предложений по конкретным вопросам в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды, создания условий и формирования механизма для повышения эффективности реализации в исследуемой сфере таких функций гражданского общества, как социализирующая, мобилизационная, функция контроля и защиты.

Ключевые слова: право граждан на благоприятную окружающую среду, охрана окружающей природной среды, экологическая безопасность, институты гражданского общества, экологические организации.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-35-3-9-13

UDC 340:342.7

PROBLEMS OF INTERACTION OF INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY AND STATE IN ENSURING ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS

Bekishieva S.R., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *bekishieva@mail.ru*

Karibov R.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *karibov.rizvan@mail.ru*

The article is devoted to the problems of interaction between state authorities and civil society institutions of modern Russia in the field of ensuring the environmental rights of citizens. At present, the study of environmental human rights is of particular relevance in connection with the need for modern states to provide scientifically sound correlation of environmental and economic interests of society and the need to create legal guarantees to protect human rights to a favorable natural environment for its life. In the course of the study, the authors come to the conclusion that the level of interaction between society and the state in ensuring the environmental rights of citizens in modern Russia, the continuous increase in the participation of Russian citizens and their associations in the struggle for their environmental rights, the need for full assistance of public authorities to public organizations in their activities, taking into account the opinions and suggestions from non-profit organizations on specific issues in the field of ensuring a favorable environment, creating conditions and creating a mechanism to increase the effectiveness of the implementation of such functions of civil society as the socializing, mobilization, control and protection functions in the studied area.

Key words: the right of citizens to a favorable environment, environmental protection, environmental safety, civil society institutions, environmental organizations.

В настоящее время вопросы экологии и экологической безопасности занимают важное место, а порой являются определяющими во внешней и внутренней политике государств. Проблемы экологической обстановки захватывают умы подавляющего большинства населения планеты, что обуславливает непрерывный рост активности участия граждан и их объединений в борьбе за свои экологические права. Это связано с тем, что «большинство граждан проживают в условиях, которые почти не отвечают санитарным нормам: лишены возможности отдыхать в благоприятных условиях, в основном потребляют некачественную воду и продукты питания и дышат загрязненным воздухом населенных пунктов» [1, с. 24]. Несмотря на сложившуюся благоприятную тенденцию, остается актуальным вопрос о дальнейшем укреплении позиций некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды и обеспечении благоприятных условий жизни населения.

Безусловно, рост подобных настроений среди населения не мог обойти стороной Российскую Федерацию. Закрепление в ст. 42 Конституции Российской Федерации положения о том, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (в ред. от 21 июля 2014 г.), отражает взятый государством курс на обеспечение политики по экологизации страны. Можно сказать, что государство берет в свои руки всю ответственность за состояние окружающей среды и тем самым обеспечивает экологическую безопасность для граждан страны [2, с. 157]. Реализация экологических прав зависит от эффективности государственной политики в сфере охраны окружающей среды, а также в значительной степени — от уровня развития системы институтов гражданского общества в сфере природопользования и охраны окружающей среды [3, с. 131]. Не вызывает сомнений важность институтов гражданского общества как акторов реализации экологической политики, успешность которой находится в прямой зависимости от степени вовлеченности некоммерческих организаций в процесс достижения целей данной политики. К сожалению, такое взаимовыгодное сотрудничество наблюдается не так часто, а порой происходит прямое столкновение интересов экологических организаций, государства и бизнеса.

Будет неверным утверждение, что эти проблемы вызваны острой нехваткой в Российской Федерации некоммерческих организаций, занятых деятельностью в данной области, способных вести продуктивный диалог с государственными органами и оказывать влияние на крупный бизнес.

Обозначим следующие наиболее крупные некоммерческие организации и перечислим цели их деятельности:

1. Всероссийское общество охраны природы, основанное в 1924 г., в качестве основной цели ставит сохранение окружающей среды и укрепление здоровья населения.

2. Центр экологической политики России — профессиональная общественная экологическая организация, созданная для экспертной поддержки экологического движения и разработки рекомендаций для законодательной и исполнительной власти [4] в 1993 г.

3. Общероссийское общественное движение «Российское экологическое движение» было создано в 2019 г. «Новое движение, — по словам участника съезда писателя Евгения Анташкевича, — ставит перед собой цели защиты права человека на благоприятную окружающую среду и содействие устойчивому экологически безопасному развитию регионов России» [5].

4. Неправительственный экологический фонд им. В.И. Вернадского, образованный в 1995 г., является одной из крупнейших благотворительных организаций Российской Федерации. Основные направления деятельности фонда заключаются в поддержании экологически ориентированных образовательных проектов, представляющих интересы экологической общественности и социально ответственного бизнеса. Фонд также является не только участником, но и инициатором природоохранных программ.

5. Российский региональный экологический центр, учрежденный в 2000 г. Европейской комиссией и Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации, является элементом сети региональных экологических центров, действующих в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Основная его цель — поддержание сотрудничества между государственными органами, бизнес-сообществом и гражданским обществом в сфере охраны окружающей среды.

В настоящее время в Российской Федерации действуют и иные организации, призванные объединять усилия людей, подкреплять их необходимыми ресурсами и организовывать взаимодействие общества, государства и бизнеса. Экологические общества стремятся оказывать активное воздействие на законотворческий процесс в сфере охраны окружающей среды [6].

Поскольку вопросы экологической безопасности крайне тесно связаны с населением, то и естественным является столкновение интересов общества и государственных органов, в первую очередь, регионального и местного звена, как наиболее приближенного к населению.

Рассмотрим вопросы взаимодействия в исследуемой сфере на примере такого региона, как Республика Дагестан.

Проблемы защиты прав на благоприятную окружающую среду сегодня остро стоят на повестке дня у жителей и властей г. Махачкалы. В качестве примера отсутствия сотрудничества властей и горожан, а порой и преступного бездействия чиновников, на наш взгляд, следует привести ситуацию с Эльтавским лесом, расположенным на окраине города, территория которого всего за несколько лет сократилась с 70 гектаров до 35.

Не один год жители и экологи выступали с требованием защитить лес от самозахватов, придать ему статус городского лесопарка либо особо охраняемой природной территории. Данная инициатива была озвучена активистами на заседании Общественной палаты Республики Дагестан. Из уст чиновников неоднократно звучали заявления и рекомендации о необходимости проведения работ в этом направлении, однако меры по защите леса де-факто не предпринимались. Республиканские власти были вынуждены отреагировать на проблему, когда жители микрорайона отправили петицию Президенту Российской Федерации и полпреду в СКФО. Только после этого Председателем Правительства Республики Дагестан было дано поручение региональному Минприроды и Администрации г. Махачкалы совместно принять меры по приданию Эльтавскому лесу статуса городской парковой зоны.

Важно отметить, что по утверждению представителей правоохранительных органов применить меры реагирования к застройщикам на территории леса невозможно, поскольку последние имеют на руках полный пакет документов, подписанных городскими чиновниками. Таким образом, можно сделать вывод, что все это многолетнее противостояние горожан и экологических организаций, с одной стороны, и властей республики и города – с другой было вызвано коррупционными интересами отдельных чиновников.

Другим примером сложной экологической обстановки является ситуация с питьевой водой в республике. В регионе периодически случаются вспышки кишечной инфекции. Последняя крупная вспышка произошла весной 2019 года в г. Хасавюрте, в результате чего в больницы попало более сотни жителей. Впоследствии было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 236 Уголовного кодекса РФ (в ред. от 27.12.2019 г.) «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности массовое заболевание или отравление людей», однако ситуация требует более комплексного решения.

Экологические организации давно бьют тревогу о качестве питьевой воды в субъектах Российской Федерации. К сожалению, власть принимает меры только после наступления крайне негативных последствий своего бездействия. В частно-

сти, совместно с экологическими организациями была разработана и принята Федеральная целевая программа «Чистая вода», в которой для регионов-участников проекта предусмотрена поддержка из федерального бюджета. Так, до конца 2024 года Правительство Республики Дагестан рассчитывает получить из федерального бюджета на реализацию программы 4,5 млрд. рублей. Однако вопрос о том, будут ли эти деньги использованы по назначению в полном объеме, остается открытым. В этой связи представляет интерес мнение руководителя Аналитического центра коллективного пользования Дагестанского федерального исследовательского центра РАН, доктора физико-математических наук М.М. Гафурова: «У нас все есть для участия в Федеральной целевой программе «Чистая вода» - возможности, специалисты, желание работать. Понимание со стороны руководства есть, финансовой поддержки пока нет, а оборудование надо периодически обновлять, приобретать расходные материалы, реактивы. Проблем много, задачи актуальные, важные. Понимание есть, но кроме понимания должна быть поддержка реальная, финансовая, материальная, чтобы работы выполнялись на соответствующем уровне» [7].

Вопросы, касающиеся экологической ситуации, требуют оперативного принятия решений. Необходима налаженная связь между экологическими организациями и государственными органами, обладающими несравнимо большими ресурсами и материальным обеспечением. В качестве примера отсутствия такого взаимодействия как на региональном, так и на федеральном уровне можно привести ежегодно возникающую в нашей стране ситуацию с лесными пожарами, когда с момента возникновения крупных очагов возгораний и первых заявлений экологических организаций, групп населения о необходимости принятия серьезных мер до момента привлечения государством к тушению крупных ресурсов проходит слишком много времени.

Так, в 2019 г. крупные лесные пожары в Иркутской области были зафиксированы уже в начале весны, а к середине лета общая площадь пожаров сибирских лесов уже превышала 3 млн. га (площадь Бельгии). Образовавшийся дымовой «колпак» охватил свыше 4,5 млн. км [8]. Миллионы людей в нескольких субъектах испытали негативные последствия выброса в атмосферу продуктов горения, в то время как в пресс-службе Министерства лесного хозяйства Красноярского края ситуацию комментировали следующим образом: «... прогнозируемые затраты на тушение пожаров в разы, иногда в десятки раз больше, чем возможный ущерб» [9].

Подобная ситуация вынудила людей самостоятельно принимать необходимые меры. Жительница Томска Ольга Козулина создала петицию с призывом ввести на территории Сибири режим

ЧС. Всего за несколько дней петиция собрала более 800 тыс. подписей.

Только 31 июля 2019 г. Президентом Российской Федерации было принято решение о под-ключении к тушению пожаров военнослужащих Министерства обороны. Разумеется, столь поздние меры уже не могли серьезно повлиять на ситуацию, и к середине августа площадь пожаров увеличилась до 5,4 млн. га.

Конечно, в подобной ситуации необходимы изменения и в законодательстве. В частности, законопроект о передаче полномочий по тушению лесных пожаров с регионального уровня на федеральный уже внесен в Государственную Думу в сентябре 2019 г. [10].

Однако, на наш взгляд, усиление мер по борьбе с лесными пожарами, да и в целом с экологическими бедствиями, должно наблюдаться на всех фронтах. Своевременно прислушиваясь к мнению экологических организаций, к результатам проводимых ими исследований, государство сможет эффективнее предупреждать и устранять негативные последствия для населения. Некоммерческие организации, в свою очередь, должны:

- содействовать разработке и осуществлению эффективной экологической политики, в частности, активно участвовать в реализации федеральных и региональных программ в этой сфере;
- осуществлять независимый экологический контроль и мониторинг;
- проводить активную информационно-просветительскую работу и организовывать мероприятия экологической направленности среди населения;

- предпринимать меры по вовлечению широких слоев общественности в процесс принятия экологически значимых решений.

Таким образом, исследование проблем взаимодействия институтов гражданского общества и государства в обеспечении экологических прав граждан позволяет сформулировать ряд выводов и предложений.

1. Взаимодействие общества и государства в обеспечении экологических прав граждан в настоящее время находится на недостаточно высоком уровне. Обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду столкнулось с бюрократией, спорами об экономической целесообразности, коррупционной составляющей и разностью интересов у рядовых граждан, представителей власти и бизнеса.

2. Следует согласиться с В.Н. Капицким в том, что необходимо дальнейшее развитие государственной поддержки экологических общественных объединений и партнерских отношений между ними и органами публичной власти [11, с. 72].

3. Необходимо полноценное содействие органов государственной власти общественным организациям в их деятельности. Власть должна в обязательном порядке учитывать мнение, интересы и поступающие от некоммерческих организаций предложения по конкретным вопросам в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды.

4. Важно создать условия и сформировать механизм для повышения эффективности реализации в исследуемой сфере таких функций гражданского общества, как социализирующая, мобилизационная, функция контроля и защиты.

Литература

1. Васильева М.И. Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. 2017. № 4. С. 24–28.
2. Эркенов А.Р. Государственная политика в сфере обеспечения экологической безопасности граждан // Межотраслевые исследования как основа развития научной мысли: сб. ст. всерос. науч.-практ. конф. Уфа, 2019. С. 156–162.
3. Питрюк А.В. Участие институтов гражданского общества в обеспечении реализации экологических прав // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 2 (30). С. 130–133.
4. Колягина Е.С. Гарантии обеспечения экологических прав граждан // Охрана окружающей среды: прошлое, настоящее, будущее: материалы междунар. науч.-практ. видеоконф. для студентов, аспирантов, магистрантов и молодых ученых / отв. ред. А.В. Захаров. Тамбов, 2017. С. 25–31.
5. Создано «Российское экологическое движение» во главе с Рашидом Нургалиевым: [сайт Regnum.ru]. 3 окт. 2019 г. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2737860> (дата обращения: 22.12.2019).
6. Хамраев У.Р. Участие институтов гражданского общества в обеспечении реализации экологического законодательства: сравнительно-правовой анализ непосредственный // Актуальные вопросы юридических наук: материалы 2-й междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2015. С. 108–111.
7. Гасанова З. Эксперт о результатах исследования питьевой воды в Дагестане: [сайт Ndelo.ru]. 10 августа. 2019. URL: <https://ndelo.ru/pit-evaia-voda/issledovaniya-chto-vliyaet-na-sostav-vody> (дата обращения: 5.01.2020).
8. Дубровская А. Пожары в Сибири охватили территорию, сравнимую с площадью Бельгии <https://vtambove.ru/news/society/189607/> (дата обращения: 28.12.2019).
9. Токов В. Ущерб от лесных пожаров: [сайт Proza.ru]. 28 октября. 2019. URL: <https://www.proza.ru/2019/10/28/117> (дата обращения: 28.12.2019).

10. Полозов А. В Думу внесен закон о передаче полномочий по тушению лесных пожаров на федеральный уровень: [сайт]. 20 сентября 2019. URL: <https://www.znak.com/2019-09-20> (дата обращения: 3.01.2020).

11. Капицкий В.Н. Роль экологических общественных объединений в охране природы (правовые вопросы) экологическое право. 2018. № 1. С. 72–76.

References

1. Vasil'eva M.I. Konstitutsionnaya norma o zemle i drugih prirodnykh resursakh kak osnove zhizni i deyatel'nosti narodov, prozhivayushchikh na sootvetstvuyushchei territorii, v teorii i sotsial'noi praktike // *Ekologicheskoe pravo*. 2017. № 4. S. 24–28.

2. Erkenov A.R. Gosudarstvennaya politika v sfere obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti grazhdan // *Mezhotraslevye issledovaniya kak osnova razvitiya nauchnoi mysli: sb. st. vseros. nauch.-prakt. konf.* Ufa, 2019. S. 156–162.

3. Pitryuk A.V. Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v obespechenii realizatsii ekologicheskikh prav // *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*. 2017. № 2 (30). S. 130–133.

4. Kolyagina E.S. Garantii obespecheniya ekologicheskikh prav grazhdan // *Okhrana okruzhayushchei sredy: proshloe, nastoyashchee, budushchee: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. videokonf. dlya studentov, aspirantov, magistrantov i molodykh uchenykh / otv. red. A.V. Zakharov. Tambov, 2017. S. 25–31.*

5. Sozdano «Rossiiskoe ekologicheskoe dvizhenie» vo glave s Rashidom Nurgalievym: [cait Regnum.ru]. 3 okt. 2019 g. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2737860> (data obrashcheniya: 22.12.2019).

6. Khamraev U.R. Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v obespechenii realizatsii ekologicheskogo zakonodatel'stva: sravnitel'no-pravovoi analiz neposredstvennyi // *Aktual'nye voprosy yuridicheskikh nauk: materialy 2-i mezhdunar. nauch. konf. (g. Chelyabinsk, fevral' 2015 g.). Chelyabinsk: Dva komsomol'tsa, 2015. S. 108–111.*

7. Gasanova Z. Ekspert o rezul'tatakh issledovaniya pit'evoi vody v Dagestane: [cait Ndelo.ru]. 10 avgusta. 2019. URL: <https://ndelo.ru/pit-evaia-voda/issledovaniya-chto-vliyaet-na-sostav-vody> (data obrashcheniya: 5.01.2020).

8. Dubrovskaya A. Pozhary v Sibiri okhvatili territoriyu, sravnimuyu s ploshchad'yu Bel'gii <https://vtambove.ru/news/society/189607/> (data obrashcheniya: 28.12.2019).

9. Tokov V. Ushcherb ot lesnykh pozharov: [cait Proza.ru]. 28 oktyabrya. 2019. URL: <https://www.proza.ru/2019/10/28/117> (data obrashcheniya: 28.12.2019).

10. Polozov A. V Dumu vnesen zakon o peredache polnomochii po tusheniyu lesnykh pozharov na federal'nyi uroven': [cait]. 20 sentyabrya 2019. URL: <https://www.znak.com/2019-09-20> (data obrashcheniya: 3.01.2020).

11. Kapitskii V.N. Rol' ekologicheskikh obshchestvennykh ob"edinenii v okhrane prirody (pravovye voprosy) ekologicheskoe pravo. 2018. № 1. S. 72–76.

Поступила в редакцию 2 мая 2020 г.

Received 2 May, 2020