

2. Пономарев, М. В. Эколого-правовые проблемы территориального развития Российской Федерации / М. В. Пономарев // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сборник материалов Международной научно-практической конференции, Москва, 19 марта 2015 г. / сост. и отв. ред.: С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев. – М. : Изд-во МИИГАиК, 2015. – С. 91–94.

3. Бринчук, М. М. Потенциал природы как инструмент экологического права / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2010. – № 4. – С. 8–14.

4. Пономарев, А. А. Экологический каркас: анализ понятий / А. А. Пономарев, Э. И. Байбаков, В. А. Рубцов // Ученые записки Казанского университета. Естественные науки. – 2012. – Том 154. – Кн. 3. – С. 228–238.

5. Бринчук, М. М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2010. – № 3. – С. 2–9.

6. Бринчук, М. М. Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2011. – № 1. – С. 2–8.

7. Новоселова, И. Ю. Теоретико-методические основы оценки природно-ресурсного потенциала региона / И. Ю. Новоселова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4. – С. 144–148.

8. Белая, М. Л. Природный капитал в современной экономике / М. Л. Белая // Вестник РЭУ имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 2 (86). – С. 59–68.

9. Безгубов, В. А. Экологическая емкость территории: аспекты измерения и управления / В. А. Безгубов, Д. Г. Вержицкий, С. Н. Часовников ; под общ. ред. С. Н. Часовникова. – Уфа : Аэтерна, 2016. – 112 с.

10. Лунева, Е. В. Правовая сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды: постановка проблемы / Е. В. Лунева // Юрист. – 2017. – № 11. – С. 30–35.

Пушкарев И. П.

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

*Южно-Уральский государственный университет (НИУ),
пр. Ленина, 76, 454080, г. Челябинск, Россия, pushkarevip@susu.ru*

Благоприятное состояние окружающей среды – необходимое условие существования современного общества, а ведущая роль в процессе ее охраны, безусловно, принадлежит государству, осуществляющему в том числе управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования (экологическое управление), наиболее точное определение которого, на наш

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

взгляд, дает Т. И. Макарова, по мнению которой управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства природных ресурсов, охраны и защиты окружающей среды, достижению экологической безопасности, а также по обеспечению режима законности и конституционных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду [1, с. 160].

Из содержащегося в абз. 11 ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (далее – Закон об охране окружающей среды) определения охраны окружающей среды следуют два важных тезиса. Первый состоит в том, что деятельность государственных органов (а не только органов исполнительной власти), а также органов местного самоуправления по охране окружающей среды заключается в осуществлении ими своих полномочий по управлению в области ее охраны. Деятельность иных субъектов, упомянутых в абз. 11 ст. 1 Закона об охране окружающей среды, представляет собой деятельность, не связанную с осуществлением экологического управления. Очевидно, что в ст. 5 («Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды») Закона об охране окружающей среды речь идет именно о полномочиях органов государственной власти по осуществлению государственного управления в области охраны окружающей среды. При этом, исходя из содержания абз. 12 данной статьи, следует, что к одному из таких полномочий, принадлежащих органам государственной власти РФ, относится полномочие по установлению федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Не вызывает сомнений, что в данной норме речь идет о специальных органах исполнительной власти, для которых осуществление полномочий по государственному управлению в области охраны окружающей среды является основной функцией.

Анализ вышеназванных норм позволяет согласиться с предложенным в юридической литературе делением органов, осуществляющих экологическое управление, на органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды [2].

Второй тезис состоит в том, что исходя из предложенного выше определения экологического управления, понятия охраны окружающей среды, а также полномочий органов государственной власти в сфере отношений, связанных с ее охраной (ст. 5 Закона об охране окружающей среды), следует, что речь в ст. 5 идет как о полномочиях, непосредственно направленных на охрану окружающей среды, так и о полномочиях в сфере природопользования. Не вдаваясь в подробности научной дискуссии о соотношении охраны окружающей среды и природопользования, отметим, что, с учетом вышесказанного, нам близка позиция А. С. Боголюбова, в

соответствии с которой охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него. При этом общепризнанным, по замечанию автора, остается положение о непротиворечивости друг другу данных понятий, о том, что они не могут быть взаимоисключаемыми, а наоборот, неразрывны, являются двумя сторонами «одной медали» – взаимоотношения общества и природы [3, с. 86]. Следовательно, когда мы говорим о государственном управлении в области охраны окружающей среды (экологическом управлении), то имеем в виду в том числе государственное управление в сфере природопользования. Данный вывод, на наш взгляд, имеет ключевое значение при разграничении полномочий по государственному управлению в области охраны окружающей среды между различными органами государственной власти Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъектов РФ в силу ст. 6 Закона об охране окружающей среды наделены самостоятельными полномочиями по государственному управлению в области охраны окружающей среды, равно как и органы местного самоуправления (ст. 7 Закона об охране окружающей среды), а согласно п. д) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В связи с этим считаем очевидным тот факт, что на уровне субъектов РФ также справедлива предложенная выше классификация органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Таким образом, на уровне Российской Федерации к органам, обладающим общей компетенцией в сфере охраны окружающей среды и природопользования, относятся Президент РФ, являющийся в силу ст. 80 Конституции РФ главой государства; Правительство РФ, которое в силу ч. 1 ст. 110 Конституции РФ осуществляет исполнительную власть в РФ, а также Федеральное Собрание (Парламент РФ), которое, руководствуясь общественными экологическими интересами, призвано создать экологическое законодательство, предусматривающее эффективный эколого-правовой механизм сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды [4, с. 29].

В свою очередь, на уровне субъектов Российской Федерации к органам, обладающим общей компетенцией в сфере экологического управления, относятся глава (высшее должностное лицо) субъекта РФ, правительство (администрация) субъекта РФ и законодательный орган субъекта РФ.

Следующую группу органов, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, составляют органы специальной компетенции, для которых осуществление данной деятельности представляется их основной функцией. Ключевое место среди них занимает Министерство природных ресурсов и экологии РФ, которое в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской

Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, государственного экологического мониторинга, а также в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы. Наличие единого органа исполнительной власти, обладающего столь широким кругом полномочий, включающим в себя как полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, так и в сфере природопользования, в полной мере соотносится с положением о неразрывности указанных отношений, а также соответствует опыту зарубежных стран (Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан, Министерство экологии и природных ресурсов Украины).

Аналогичный подход характерен и при формировании системы органов, осуществляющих региональное государственное экологическое управление, в каждом субъекте РФ. Так, в каждом субъекте Российской Федерации, в системе органов исполнительной власти образован орган, осуществляющий управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования (Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области; Министерство природных ресурсов и экологии Омской области; Министерство природопользования и экологии Республики Башкортостан; Министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края; Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области и т. д.).

Исключением из общего правила является Челябинская область, в которой наряду с Министерством экологии образовано также Министерство промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области, к функциям которого согласно Положению «О Министерстве промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области» (утверждено Постановлением Губернатора Челябинской области от 8 августа 2019 г. № 296) относятся вопросы недропользования и использования водных объектов.

Полагаем, что распределение полномочий по управлению в области охраны окружающей среды и природопользованию между государственными органами, перед которыми по определению стоят разнонаправленные задачи, не только противоречит нашедшему, по выражению И. С. Сурковой, свое воплощение в современном законодательстве положению о том, что в принципе рационального использования природных ресурсов заложена идея охраны природы [5, с. 101], но и в целом угрожает реализации закрепленного в Конституции РФ права гражданина на благоприятную окружающую среду.

Список использованных источников

1. Балашенко, С. А. Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – Минск : Выш. школа, 2015. – 402 с.
2. Бринчук, М. М. Экологическое право : учебник [Электронный ресурс] Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.
3. Боголюбов, С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 85–96.
4. Гиззатуллин, Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / Р. Х. Гиззатуллин. – М., 2014. – 56 с.
5. Суркова, И. С. Экологическое управление: проблемы теоретико-правового определения / И. С. Суркова // Юридические исследования. – Ставрополь: ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет». – 2013. – № 1. – С. 100–104.

Саскевич В. В.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ ДОСТУПНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ

Белорусский государственный университет

пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, ekolog_310@mail.ru

При характеристике состояния национальной продовольственной безопасности в белорусских правовых актах подчеркивается достижение высокого уровня продовольственной независимости страны за счет развития собственного производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что позволило утверждать о решении проблемы продовольственной безопасности в Республике Беларусь в количественном плане (Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 г. № 962, далее – Доктрина 2030) и даже о полном обеспечении продовольственной безопасности страны (Государственная программа «Аграрный бизнес» на 2021–2025 годы, утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 2021 г. № 59). В то же время полная оценка состояния продовольственной безопасности государства предполагает учет не только наличия продовольствия, но и иных показателей, характеризующих различные составляющие продовольственной безопасности. В частности, как в международных, так и национальных правовых документах физическая доступность продовольствия рассматривается в качестве неотъемлемого условия достижения продовольственной безопасности, без чего невозможна реализация права граждан на достаточное питание.

Рассмотрим ряд теоретико-правовые аспектов, относящихся к исследуемой теме, которые, на наш взгляд, требуют внимания.