

**Е.В. Воронцова**, канд.юрид.наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск, Россия) (e-mail: proskyrinae@mail.ru)

**А.Л. Воронцов**, канд. ист. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск, Россия) (e-mail: vorontsov.a.l@mail.ru)

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» И «ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»**

*Статья представляет собой авторское видение актуальных проблем российского экологического права, связанных с необходимостью совершенствования механизма правового регулирования природоохранной деятельности в Российской Федерации.*

*В работе подчеркивается важность экологических проблем и необходимость серьезной планомерной работы государственных органов, а также участия гражданского общества для их решения. Отмечается необходимость организационно-правовой базы, которая должна являться фундаментом всей природоохранной деятельности.*

*Анализируя состояние экологического законодательства, авторы делают вывод о том, что несмотря на большое количество нормативных актов, эколого-правовой механизм российского государства не вполне эффективен. Обосновывая эту позицию, они акцентируют свое внимание на технико-юридических и теоретических проблемах механизма правового регулирования природоохранной деятельности.*

*Среди имеющихся проблем авторами выделяются системные проблемы природоохранного законодательства, суть которых состоит в дублировании и отсутствии внутреннего единства нормативного материала. В качестве причин называются хаотичность работы законодателя и отсутствие единого перспективного плана его работы в области природоохранной деятельности.*

*Помимо вышеобозначенной проблемы, серьезному анализу подвергнута проблема толкования таких терминов, как «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности», «охрана окружающей среды», а также их соотношения между собой. Объясняется необходимость разрешения данных вопросов для практики природоохранной деятельности, а также их академическое значение. В работе широко представлены доктринальные точки зрения, а также авторская позиция относительно причин возникновения некоторых дискуссионных вопросов в научной среде и предложен вариант их разрешения.*

*Отмечаются особенности законодательного закрепления понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», что, по мнению авторов, не способствует выработке единого мнения относительно их соотношения и создает предпосылки для дальнейшей дискуссии.*

*В целом, авторами констатируется несовершенство правового механизма, регулирующего отношения в сфере природоохранной деятельности.*

**Ключевые слова:** правовой механизм природоохранной деятельности, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, обеспечение экологической безопасности, природоохранные мероприятия, эколого-правовая наука, природоохранная деятельность.

**DOI:** 10.21869/2223-1560-2017-21-1-198-208

**Ссылка для цитирования:** Воронцова Е.В., Воронцов А.Л. Теоретические аспекты правового регулирования природоохранной деятельности: соотношение понятий «обеспечение экологической безопасности» и «охрана окружающей среды» // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 1(70). С. 198–208.

\*\*\*

Вынужденная реагировать на продолжающееся ухудшение экологической ситуации, которая стала носить характер глобальной угрозы, Российская Федерация в последние годы проводит масштабные природоохранные мероприятия, объем которых, судя по заявлениям представителей власти, в ближайшее время толь-

ко увеличится. Как заявлял в свое время на Заседании Совета Безопасности, посвященном вопросам экологической безопасности России, наш Президент «не менее 15 процентов территории России находится в неудовлетворительном экологическом состоянии», при этом «отдельных, так называемых «отраслевых»,

решений явно недостаточно» и попросил оперативно подготовить конкретные предложения по всем этим вопросам [37]. Необходимость проведения данных мероприятий, помимо всего прочего, диктуется и потребностями сугубо правового характера, связанными с обязанностью нашего государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2 Конституции РФ)[1], а соответственно и конституционное право на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции РФ)[1], которое носит фундаментальный характер не только в силу его закрепления на высшем юридическом уровне, а прежде всего в силу характера самого права, призванного обеспечить саму возможность существования человека как биологического вида.

Таким образом, экологическая проблема является одной из тех, в которых в наибольшей степени соединились потребности как сугубо практического, утилитарного характера, так и потребности, имеющие идеолого-правовой характер. Во многом, именно этим объясняется тот большой интерес, который проявляют к данной проблеме в научном сообществе, а также на высшем государственном уровне: не будем забывать, что 2017 год объявлен в России годом экологии.

Само собой разумеется, что экологические проблемы не могут быть решены путем проведения одномоментных (пускай и массовых) мероприятий под звучными лозунгами. Их решение требует серьезной планомерной работы государственных органов и участия гражданского общества. В свою очередь, ни то ни другое невозможно без соответствующей организационно-правовой базы их деятельности, поскольку и органы государственной власти (как профильные, так и непрофильные, специализированные, функциональные) и ин-

ституты гражданского общества (различного рода общественные объединения, а также сами граждане) обязаны действовать исключительно в рамках правовой формы.

Казалось бы, современная Россия имеет достаточно мощный механизм правового обеспечения любой деятельности в сфере экологии, в т.ч. природоохранной. С начала двухтысячных годов в нашей стране были приняты отраслевые кодексы: Земельный кодекс Российской Федерации [2], Водный кодекс Российской Федерации [3], Лесной кодекс Российской Федерации [4] и другие, регулирующие отношения в сфере землепользования, водопользования и лесопользования. Помимо этого действует Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [10] - специальный комплексный закон, имеющий исключительно природоохранную направленность. Специализированное направление имеют и такие законы, как: Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» [5], Федеральный закон Российской Федерации от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» [7], Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [9], Федеральный закон Российской Федерации от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [8], Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [6] и др. Российский законодатель не оставил без внимания и вопросы стратегического характера, связанные с выработкой долгосрочной государственной экологической политики, примером чего может являться Экологическая доктрина Российской Федерации [16], Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и

обеспечению устойчивого развития [11], Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года [12], Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [13], Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [17], Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан» на 2016 - 2031 годы [18], Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года [19], Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов [20] и др. Свое развитие правовой механизм природоохранной деятельности получил и на уровне субъектов Российской Федерации. К примеру, в Курской области приняты: Закон Курской области от 15.05.2009 № 26-ЗКО «О порядке пользования недрами в Курской области» [27], Закон Курской области от 22.08.2007 № 64-ЗКО «О порядке использования лесов на территории Курской области» [26], Закон Курской области от 01.03.2004 № 3-ЗКО «Об охране окружающей среды на территории Курской области» [24], Закон Курской области от 22.12.2006 № 90-ЗКО «О государственной экологической экспертизе в Курской области» [25], Закон Курской области от 05.07.1997 № 16-ЗКО «Об экологической безопасности» [23] и др. Таким образом, мы можем констатировать наличие разветвленной и разноуровневой нормативной базы, которой регулируются отношения как в сфере экологии в целом, так и в сфере природоохранной деятельности непосредственно. Добавим к этому различного рода программы экологического развития, действующие как на федеральном, так и на региональном уровне. Например, Государственная программа

Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы [14], Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы» [15], Государственная программа Курской области «Развитие лесного хозяйства в Курской области» [21], Государственная программа Курской области «Воспроизводство и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды в Курской области» [22] и др.

При этом, столь обширный эколого-правовой механизм, по мнению авторов данной статьи, ни в коем случае нельзя признать совершенным. Для подобного вывода, как нам представляется, имеются веские основания, суть которых сводится к целому ряду проблем теоретического и технико-юридического характера, оказывающих негативное влияние на эффективность правового регулирования природоохранной деятельности.

Во-первых, это системные проблемы вышеобозначенного механизма. Несмотря на различие названий и статуса, многие нормативные акты по сути дублируют друг друга. И если отраслевые кодексы объективно регулируют разные по своей сути общественные отношения, то многие программные документы представляют собой фактически интерпретацию одних и тех же задач. Наиболее вероятная причина такого положения, по нашему мнению, состоит в хаотичности работы законодателя и разработчиков данных нормативных актов, в отсутствии единого перспективного плана законодательной работы в области природоохранной деятельности. Как результат – отсутствие внутреннего единства, преемственности в нормативном содержании актов, принимаемых в разное время. Порой складывается впечатление, что разработ-

чики того или иного проекта не знали об уже существующих правовых документах, либо сознательно не принимали их во внимание. В итоге утрачивается единство правового регулирования природоохранной деятельности, а также экологических отношений в целом.

Следующая группа проблемных вопросов связана с неопределенностью целевых составляющих и характера природоохранных мероприятий. До сих пор не вполне ясно, в рамках какой деятельности должны осуществляться данные мероприятия: в рамках «охраны природы» или «обеспечения экологической безопасности». Вопрос далеко не праздный, поскольку именно он во многом определяет перечень государственных органов, на которые будет возложено осуществление природоохранных мероприятий в качестве их первоочередной задачи, характер их деятельности, набор полномочий, которыми должны располагать данные органы для реализации целей своей деятельности и др.

Вышеобозначенная проблема, в первую очередь, носит теоретический характер, поскольку связана с необходимостью толкования терминов «охрана природы (окружающей среды)», «обеспечение экологической безопасности», «экологическая безопасность», а также установления их соотношения между собой.

Необходимость в разрешении данной научной задачи возникла не вчера. С момента введения термина «обеспечение экологической безопасности» в оборот не утихают дискуссии о его содержании и соотношении с другими базовыми терминами в эколого-правовой сфере [32; 35; 38; 39].

В практике государственного управления деятельность по охране природы и обеспечению экологической безопасности не разграничивается. Что же касается

научного сообщества, то острота научных дискуссий по данному вопросу не снижается. Этому способствует отсутствие единого понимания в научных кругах понятия, лежащего в основе термина «обеспечение экологической безопасности», а именно – «экологическая безопасность», на «расплывчатость» и «различное толкование» которого обращали внимание ведущие специалисты в области эколого-правовой науки [31]. При этом они же в ходе своих рассуждений зачастую допускали смешение понятий «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности», которые, по нашему мнению, соотносятся между собой как цель и средство. Отсюда, на наш взгляд, некорректным выглядит само сопоставление понятий «охрана окружающей среды (природы)» и «экологическая безопасность», поскольку первое очевидно представляет собой ту или иную деятельность, а второе, согласно имеющемуся нормативному определению – «состояние защищенности» (ст.1 ФЗ «О охране окружающей среды») [10], т.е. тот или иной результат. При этом соотношению именно этих понятий посвящена львиная доля исследований в данной области эколого-правовой науки. В результате одни ученые пришли к заключению, согласно которому теоретико-правовые сложности, связанные с обоснованием существования особых отношений по обеспечению экологической безопасности предопределяют синонимический ряд между понятиями «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды». Значения данных понятий близки друг другу по смыслу и не заслуживают более серьезных дискуссий и обсуждений на предмет обнаружения значительных различий [29, с.47; 30, с.18-19], а другие, что «в отличие от понятия «экологическая безопасность», которое выражает состояние за-

щищенности соответствующих объектов, термин «охрана окружающей среды» обозначает соответствующую деятельность, направленную, в том числе (но не только), на достижение указанного состояния. Предметное содержание экологической безопасности является более широким, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, но и обеспечение экологических интересов и потребностей человека, общества и государства. Охрана окружающей среды выступает в качестве посредника (но не единственного) обеспечения экологической безопасности. Экологическая же безопасность выступает в качестве результата целого комплекса мер, в который входит в том числе и охрана окружающей среды» [34], содержательно экологическая безопасность – это более широкое понятие с практической и теоретической точек зрения, чем охрана окружающей среды, поскольку включает в себя не только обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, но и осуществление стратегических экологических интересов и потребностей человека, общества и государства» [40].

Мы полностью согласны с мнением двух последних авторов, поскольку оно представляется нам очевидным в силу аргументов, представленных нами ранее. Однако от себя заметим, что проблема тождественности (либо не тождественности) понятий «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность» возникла как результат смешения рядом ученых последнего понятия с понятием «обеспечение экологической безопасности», употребление которого в контексте вышеобозначенного сравнения сняло бы многие проблемы, поскольку данное понятие априори предполагает ту или иную

деятельность. В этом случае сопоставление понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» было бы вполне корректным, поскольку предполагало бы сопоставление однопорядковых понятий, которое, вполне возможно, привело бы к установлению их синонимичности, на чем настаивают многие специалисты [28, с.182; 29, с.47; 30, с.18-19].

Однако о тождественности данных понятий в категориальном аппарате экологического права, по нашему мнению, говорить преждевременно. Этому мешают различия в возможных смысловых значениях самих слов «обеспечение» и «охрана», которые могут варьироваться в той или иной ситуации. К примеру, «обеспечение» может пониматься как «достижение» чего-либо, и тогда «обеспечение экологической безопасности» может вполне обосновано выступать в качестве не только определенной деятельности, но и цели данной деятельности. Так, Преамбула ФЗ «Об охране окружающей среды» [10] обозначает обеспечение экологической безопасности как цель и содержание государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности провозглашается в качестве цели экологического нормирования (ст.19), экологической сертификации (ст.31).

Что же касается понятия охраны, то «само понятие «охранять» в отличие от распространенной позиции об узости его содержания, включает в себе достаточно широкие возможности для смыслового наполнения, особенно в зависимости от сферы его применения» [36]. Установить данную тождественность нам не позволяют и особенности нормативного закрепления положений, касающихся охраны природы и обеспечения экологиче-

ской безопасности. К примеру, Экологическая доктрина Российской Федерации [16] рассматривает меры по охране природы (природной среды) в качестве основных направлений государственной политики в области экологии, которым посвящен отдельный раздел в структуре данного акта. В то же время приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности выделены в самостоятельный раздел, который мер по охране природы не предусматривает.

Подобное разделение понятий «охрана природы» и «обеспечение экологической безопасности» дает еще один повод для дискуссий как в научном сообществе, так и в органах государственной власти по поводу их содержания и использования. На наш взгляд, это является лишним свидетельством несовершенства существующего сейчас правового механизма природоохранной деятельности. Возможно, положение способно исправить принятие Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, разработка которой была поручена Президентом Совету Безопасности Российской Федерации еще в 2013 году. Возможно, одной из причин ее отсутствия в настоящее время является нерешенность теоретических и технико-юридических проблем, о которых мы говорили в своей статье.

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Земельный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Водный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ: [ред. от 31.10.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Лесной кодекс Российской Федерации: федер.закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ: [ред. от 28.12.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О животном мире: федер.закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об экологической экспертизе: федер.закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ: [ред. от 29.12.2015]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об охране атмосферного воздуха: федер.закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ: [ред. от 13.07.2015]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. –

Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития: указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [утв. Президентом РФ 30.04.2012]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы: постан. Правительства РФ от 15.04.2014 № 318. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы»: постан. Правительства РФ от 21.08.2012 № 847 [ред. от 25.05.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об Экологической доктрине Российской Федерации: распоряж. Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряж. Правительства РФ от

17.11.2008 № 1662-р [ред. от 10.02.2017]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Мировой океан» на 2016 - 2031 годы: распоряж. Правительства РФ от 22.06.2015 № 1143-р. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года: распоряж. Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: приказ МПР РФ от 06.04.2004 № 323. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении государственной программы Курской области «Развитие лесного хозяйства в Курской области»: постан. Администрации Курской области от 27.09.2013 № 682-па: [ред. от 14.11.2016]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об утверждении государственной программы Курской области «Воспроизводство и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды в Курской области»: постан. Администрации Курской области от 18.10.2013 № 748-па: [ред. от 30.09.2016] – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об экологической безопасности: закон Курской области от 05.07.1997 N 16-ЗКО: [ред. от 01.02.2012]. – Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об охране окружающей среды на территории Курской области: закон Курской области от 01.03.2004 № 3-ЗКО: [ред. от 11.09.2015]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О государственной экологической экспертизе в Курской области: закон Курской области от 22.12.2006 № 90-ЗКО: [ред. от 25.02.2014]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. О порядке использования лесов на территории Курской области: закон Курской области от 22.08.2007 № 64-ЗКО: [ред. от 01.11.2016]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О порядке пользования недрами в Курской области: закон Курской области от 15.05.2009 № 26-ЗКО: [ред. от 30.11.2015]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Анисимов А.П. Обеспечение экологической безопасности в конституциях зарубежных стран, Конституции России и конституциях (уставах) субъектов Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – №4 (99). – С.182-189.

29. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. – М.: Эксмо, 2010. – 528 с.

30. Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2009. – 528 с.

31. Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. – 2008. – №9. – С.30-42.

32. Бринчук М.М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологи-

ческую безопасность? // Государство и право. – 1994. – №8-9. – С.118-127.

33. Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения: сборник статей / под ред. В.Н. Лопатина. – М.: Макцентр, 2001. – С.106-119.

34. Велиева Д.С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. – 2012. – №3. – С.46-54.

35. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ / В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов [и др.] // Журнал российского права. – 2005. – №2 (98). – С.3-34.

36. Воронцова Е.В. Содержание понятия «охрана здоровья» в доктринальных и нормативных источниках // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 5-1 (44). – С. 33-40.

37. Заседание Совета Безопасности по вопросам экологической безопасности страны под председательством Президента России. – URL: <http://www.rosa1.ru/news/detail.php?ID=914>

38. Злотникова Т.В. Проект Конвенции об экологической безопасности // Зеленый мир. – 1998. – №30. – С.12.

39. Платонов Ю.Н. Экологическая компонента национальной безопасности России // Журнал российского права. – 2011. – №8. – С.26-33.

40. Эрнст В.В. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности // Российский следователь. – 2016. – №2. – С.51-55.

*Поступила в редакцию 10.01.17*

UDC 349.6

**E.V. Vorontsova**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk, Russia) (e-mail: proskyrinae@mail.ru)

**A.L. Vorontsov**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk, Russia) (e-mail: vorontsov.a.l@mail.ru)

### **THEORETICAL ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL ACTIVITY: THE CONCEPT "ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY" IN RELATION WITH THE CONCEPT OF "ENVIRONMENTAL PROTECTION"**

*The paper discusses the current problems of the Russian environmental law related to the need of improving the mechanism for the legal regulation of environmental activities in the Russian Federation.*

*The authors emphasize importance of environmental problems and need for serious systematic work of state bodies, as well as participation of civil society to solve them. The need for an organizational and legal framework, which should be the foundation of all nature protection activities, is noted.*

*Analyzing the state of environmental legislation, the authors conclude that, despite a large number of regulatory acts, the environmental and legal mechanism of the Russian state is not entirely effective. Justifying their position, the authors focus their attention on technical, legal and theoretical problems of the mechanism of legal regulation of nature protection activities.*

*Among the existing problems, the authors highlight systemic problems of environmental legislation, the essence of which is the duplication and absence of internal unity of regulatory material. The reasons for this are chaotic work of the legislator and the lack of a single long-term plan for his work in the field of environmental protection.*

*In addition to the above-mentioned problem, there is another problem of interpretation of such terms as "environmental safety", "ensuring environmental safety" and "environmental protection". All have been well analyzed. The need for resolving these issues for the practice of environmental activities, as well as their academic significance, is explained. The paper presents doctrinal points of view, as well as the author's position on the causes of some debatable issues in the scientific environment. The authors propose a solution. The features of the legislative consolidation of the terms of "environmental protection" and "ensuring environmental safety" are noted. According to the authors, it does not contribute to the development of a unified opinion on their correlation and creates the prerequisites for further discussions.*

*In general, the authors conclude on imperfection of the legal mechanism regulating relations in the sphere of environmental protection.*

**Key words:** legal mechanism of environmental protection, environmental protection, environmental safety, ensuring environmental safety, environmental and legal science.

**DOI:** 10.21869/2223-1560-2017-21-1-198-208

**For citation:** Vorontsova E.V., Vorontsov A.L. Theoretical Aspects of Legal Regulation of Environmental Activity: the Concept "Ensuring Environmental Safety" in Relation with the Concept of "Environmental Protection", Proceeding of Southwest State University, 2017, vol. 21, no. 1(70), pp. 198-208 (in Russ.).

\*\*\*

#### **References**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (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) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Земельный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ:

[ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Водный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ: [ред. от 31.10.2016]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Лесной кодекс Российской Федерации: федер.закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1: [ред. от 03.07.2016]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Ob osobo ohranjaemyh prirodnyh territorijah: feder. zakon ot 14.03.1995 № 33-FZ: [red. ot 28.12.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

7. O zhivotnom mire: feder.zakon ot 24.04.1995 № 52-FZ: [red. ot 03.07.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

8. Ob jekologicheskoj jekspertize: feder. zakon ot 23.11.1995 № 174-FZ: [red. ot 29.12.2015]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

9. Ob ohrane atmosfernogo vozduha: feder.zakon ot 04.05.1999 № 96-FZ: [red. ot 13.07.2015]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

10. Ob ohrane okruzhajushhej sredy [Jelektronnyj resurs]: feder. zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ: [red. ot 03.07.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

11. O gosudarstvennoj strategii Rossijskoj Federacii po ohrane okruzhajushhej sredy i obespecheniju ustojchivogo razvitija: ukaz Prezidenta RF ot 04.02.1994 № 236. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

12. Osnovy gosudarstvennoj politiki v oblasti jekologicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda [utv. Prezidentom RF 30.04.2012]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

13. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: ukaz Prezidenta RF ot 31.12.2015 № 683. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

14. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Razvitie lesnogo hozjajstva» na 2013 - 2020 gody: postan. Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 318. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

15. O federal'noj celevoj program-me «Ohrana ozera Bajkal i social'no-jekonomicheskoe razvitie Bajkal'skoj prirodnoj territorii na 2012 - 2020 gody»: postan. Pravitel'stva RF ot 21.08.2012 №

847 [red. ot 25.05.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

16. Ob Jekologicheskoj doktrine Rossijskoj Federacii: rasporyzh. Pravitel'stva RF ot 31.08.2002 № 1225-r. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

17. O koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda: rasporyzh. Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r [red. ot 10.02.2017]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

18. Ob utverzhdenii koncepcii federal'noj celevoj programmy «Mirovoj okean» na 2016 - 2031 gody: rasporyzh. Pravitel'stva RF ot 22.06.2015 № 1143-r. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

19. Ob utverzhdenii koncepcii razvitija sistemy osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij federal'nogo znachenija na period do 2020 goda: rasporyzh. Pravitel'stva RF ot 22.12.2011 № 2322-r. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

20. Ob utverzhdenii Strategii sohraneniya redkih i nahodjashhihsja pod ugrozoy ischeznovenija vidov zhivotnyh, rastenij i gribov: prikaz MPR RF ot 06.04.2004 № 323. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

21. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Kurskoj oblasti «Razvitie lesnogo hozjajstva v Kurskoj oblasti»: postan. Administracii Kurskoj oblasti ot 27.09.2013 № 682-pa: [red. ot 14.11.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

22. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Kurskoj oblasti «Vosproizvodstvo i ispol'zovanie prirodnyh resursov, ohrana okruzhajushhej sredy v Kurskoj oblasti»: postan. Administracii Kurskoj oblasti ot 18.10.2013 № 748-pa: [red. ot 30.09.2016] – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

23. Ob jekologicheskoj bezopasnosti: zakon Kurskoj oblasti ot 05.07.1997 N 16-ZKO: [red. ot 01.02.2012]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

24. Ob ohrane okruzhajushhej srede na territorii Kurskoj oblasti: zakon Kurskoj oblasti ot 01.03.2004 № 3-ZKO: [red. ot 11.09.2015]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

25. O gosudarstvennoj jekologicheskoj jekspertize v Kurskoj oblasti: zakon Kurskoj oblasti ot 22.12.2006 № 90-ZKO: [red. ot 25.02.2014]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

26. O porjadke ispol'zovanija lesov na territorii Kurskoj oblasti: zakon Kurskoj oblasti ot 22.08.2007 № 64-ZKO: [red. ot 01.11.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

27. O porjadke pol'zovanija nedrami v Kurskoj oblasti: zakon Kurskoj oblasti ot 15.05.2009 № 26-ZKO: [red. ot 30.11.2015]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

28. Anisimov A.P. Obespechenie jekologicheskoj bezopasnosti v konstitucijah zarubezhnyh stran, Konstitucii Rossii i konstitucijah (ustavah) sub#ektov Federacii // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii. – 2014. – №4 (99). – S.182-189.

29. Bogoljubov S.A. Pravotvorcestvo v sfere jekologii. – M.: Jeksmo, 2010. – 528 s.

30. Bogoljubov S.A., Hludeneva N.I. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 10 janvarja 2002 g. № 7-FZ «Ob ohrane okruzhajushhej srede» (postatejnyj). – M.: Justicinform, 2009. – 528 s.

31. Brinchuk M.M. Obespechenie jekologicheskoj bezopasnosti kak pravovaja kategorija // Gosudarstvo i pravo. – 2008. – №9. – S.30-42.

32. Brinchuk M.M. Ohranjat' okruzhajushhuju sredu ili obespechivat' jekolo-

gicheskiju bezopasnost'? // Gosudarstvo i pravo. – 1994. – №8-9. – S.118-127.

33. Brinchuk M.M. Rol' gosudarstva v obespechenii jekologicheskoj bezopasnosti // Jekologicheskaja bezopasnost': problemy, poisk, reshenija: sbornik statej / pod red. V.N. Lopatina. – M.: Makcentr, 2001. – S.106-119.

34. Velieva D.S. Jekologicheskaja bezopasnost' Rossii: problemy i perspektivy // Grazhdanin i pravo. – 2012. – №3. – S.46-54.

35. Nacional'naja bezopasnost' Rossijskoj Federacii: problemy ukreplenija gosudarstvenno-pravovyh osnov / V.G. Vishnjakov, L.V. Andrichenko, S.A. Bogoljubov [i dr.] // Zhurnal rossijskogo prava. – 2005. – №2 (98). – S.3-34.

36. Voroncova E.V. Soderzhanie ponjatija «ohrana zdorov'ja» v doktrinal'nyh i normativnyh istochnikah // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. – 2012. – № 5-1 (44). – S. 33-40.

37. Zasedanie Soveta Bezopasnosti po voprosam jekologicheskoj bezopasnosti strany pod predsedatel'stvom Prezidenta Rossii. – URL: <http://www.rosa1.ru/news/detail.php?ID=914>

38. Zlotnikova T.V. Proekt Konvencii ob jekologicheskoj bezopasnosti // Zelenyj mir. – 1998. – №30. – S.12.

39. Platonov Ju.N. Jekologicheskaja komponenta nacional'noj bezopasnosti Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. – 2011. – №8. – S.26-33.

40. Jernst V.V. Konstitucionno-pravovoe obespechenie jekologicheskoj bezopasnosti // Rossijskij sledovatel'. – 2016. – №2. – S.51-55.