

Реализация стратегии экологической безопасности

Харченко С. Г., Севостьянов В. Л.*

Ключевые слова: борьба с эпидемией, экологическая милиция, природоохранная прокуратура, силы и средства обеспечения безопасности.

Аннотация. Рассматриваются проблемы реализации стратегии экологической безопасности. Анализируются силы и средства обеспечения экологической безопасности. Выявляется место и роль экологической милиции в обеспечении экологической безопасности. Анализируются недостатки в работе экологической милиции. Особое внимание уделяется тем экологическим преступлениям, которые совершенно не раскрывались другими подразделениями милиции общественной безопасности. Проводится сравнение борьбы с эпидемиями оспы в Москве в 1960 году и коронавируса в 2020 году. Анализируются выводы из доклада Генерального прокурора РФ Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 10 апреля 2019 года. Подчеркивается важность профессионализма и специализации в работе правоохранительных органов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-2-78-82

В условиях пандемии коронавируса актуальным представляется вопрос о директивных документах, способных регламентировать государственное управление в этой ситуации. С нашей точки зрения, таким документом могла бы быть утвержденная 19 апреля 2017 г. Указом Президента Российской Федерации № 176 Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (далее — СЭколБ-2017)¹. Однако в этом документе такое направление деятельности не нашло своего отражения. Прошло три года со времени принятия СЭколБ-2017, и сейчас, в период крайней необходимости руководящих документов, определяющих научно обоснованный порядок действий в условиях пандемии, уже можно оценить корректность поставленных в ней задач, задействованные механизмы и эффективность их реализации. Ранее было неоднократно отмечена плохая научно-методологическая проработка СЭколБ-2017 [1, 6, 7, 9—10]; в частности, в СЭколБ-2017 отсутствует такой раздел, как *силы и средства обеспечения экологической безопасности* (её основные элементы), даже не упоминаются такие организации, как природоохранная прокуратура, экологическая полиция (ныне расформированная) и др. В соответствии с пп. 38—39 СЭколБ-2017

Правительство и «Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в реализации настоящей Стратегии в пределах своих полномочий». То есть только перечисленные субъекты участвуют в реализации Стратегии и, таким образом, получается, что документ по своей форме сделан только для внутреннего пользования (чиновниками для чиновников). Это является методологической ошибкой, так как любая стратегия страны должна опираться на принцип её реализации всеми органами государственной власти, всем населением страны с отдельными задачами для каждой из социальных групп.

В этой связи полезно вспомнить, во-первых, опыт борьбы с эпидемиями Советского Союза (в частности, с эпидемией оспы 1960 года), во-вторых, опыт деятельности экологической милиции 90—2000-х гг.

Кроме того, для реализации стратегии необходима опора на профессионалов, специализирующихся на достижении задач, специфических именно для данной стратегии, которые как раз и составляют силы данной стратегии, которые располагают средствами, необходимыми для обеспечения данной стратегии. В случае со стратегией экологической безопасности такими силами могут быть как раз природоохранная прокуратура, экологическая полиция, Главгосэкспертиза России, го-

¹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

* Харченко Сергей Григорьевич, доктор физико-математических наук, профессор, академик РАН, профессор РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: kharchenko.sg@rea.ru

Севостьянов Валерий Леонидович, заместитель председателя Научно-технического совета ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат технических наук, академик Российской академии естественных наук (РАЕН) и Международной академии информатизации, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: valery.sewostyanov@yandex.ru

сударственная экологическая экспертиза РФ и др. От эффективной деятельности всех сил и средств обеспечения экологической безопасности во многом зависит соблюдение экологического законодательства и обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства. Однако экологическая милиция, проработавшая в Москве и Московской области менее 10 лет, хотя она и очень хорошо себя зарекомендовала, но была ликвидирована, вероятно, по причинам, очень напоминающим коррупцию: уж очень она мешала крупному бизнесу реализовывать свои экономические цели.

В случае с эпидемией оспы 1960 года руководящих директивных документов по борьбе с эпидемиями тогда тоже не было, но были ещё живы врачи, успешно борющиеся с ней в 20—30-х годах, у которых учились опыту этой борьбы уже 2—3 поколения советских врачей и эти врачи хорошо знали, как бороться с эпидемиями. Очень важно, что эту борьбу возглавляли врачи, а не менеджеры и управленцы. В этой работе были задействованы силы КГБ, МВД, Советской армии, Минздрава и других ведомств, но главную роль играл именно КГБ, использовавший все свои возможности. Правильная организация борьбы позволила весьма быстро справиться с эпидемией: с момента заноса инфекции в Москву до устранения вспышки прошло 44 дня, причём с начала организованной борьбы со вспышкой инфекции до её полной остановки — только 19 дней. В результате от оспы погибли только 3 человека.

Коронавирусная эпидемия гораздо менее опасная, чем эпидемия оспы или чумы, но она тоже смертельно опасная. Поэтому борьба с ней требует мобилизации всех сил и наличия специализированных органов. Сейчас уже нет такой организации, как КГБ — её возможности разделены между несколькими силовыми структурами, ни одна из которых не сможет претендовать на руководство другими. Ни областная, ни городская администрация сегодня не обладает необходимыми рычагами власти для мобилизации всех ресурсов для борьбы с эпидемией — у них нет необходимых ресурсов, и они не обладают необходимой законодательной основой для организации эффективных действий. Кроме того, у управляющего звена нет необходимого опыта, у них нет и необходимых знаний для организации борьбы с эпидемией. Но в условиях, когда многие страны проводят эксперименты с бактериями, могущие целенаправленно или случайно привести к созданию бактериологического оружия, когда биологическая безопасность в большинстве лабораторий не находится на должном уровне, когда в мире весьма развит терроризм, неизбежно встаёт вопрос о тех силах, которые могут этому противостоять. Поэтому невольно вспоминаешь эксперимент Москвы и двух десятков других городов по организации экологической милиции, которая была создана в Москве и действовала в 1996—2000 гг., а затем в 2001—2010 гг.

Необходимо вспомнить и проанализировать, что дала городу экологическая милиция, созданная в порядке эксперимента в 1996 году. Постановлением правительства Москвы от 22 октября 1996 года «О мерах по укреплению экологической безопасности на территории города Москвы» было создано управление милиции по

предупреждению экологических правонарушений общей численностью 1 100 человек [9]. Основными задачами экологической милиции являлись:

1. Выявление, предупреждение и пресечение экологических правонарушений, в том числе на особо охраняемых природных территориях.
2. Физическое прикрытие и обеспечение безопасности представителей природоохранных контролирующих органов при исполнении ими своих служебных обязанностей и проведение совместных мероприятий.
3. Обеспечение режима особо охраняемых природных территорий.
4. Контроль токсичности отработавших газов автотранспорта.
5. Контроль за благоустройством территорий, сбором, хранением и утилизацией отходов.
6. Контроль качества ввозимого и реализуемого моторного топлива и соблюдения сотрудниками АЗС природоохранного законодательства.
7. Обследование и контроль содержания зон массового отдыха и купания граждан.
8. Контроль качества ввозимой и реализуемой продукции с соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм гражданами, учреждениями и организациями.

По официальным данным главного информационного центра МВД России, в Московской области за весь 1998 год было зарегистрировано всего 45 уголовных дел по экологическим преступлениям, в то время как в других субъектах Российской Федерации, где имела экологическая милиция, например, в Москве, их зарегистрировано 134, а в Тверской области — 214. По данным НИИ Генпрокуратуры нераскрываемость этого вида преступлений по России составляет 90%. То есть фактически экологических преступлений совершается в 10—20 раз больше, чем их зарегистрировано. В Москве в 1998 году пресечено было 180 тысяч правонарушений в сфере экологии и благоустройства. При этом важно отметить, что такие правонарушения в значительной мере вытеснены сейчас из Москвы на территорию Московской области. В настоящей ситуации инспекторы специально уполномоченных органов самостоятельно без силовой поддержки не в состоянии эффективно осуществлять функции по контролю, предупреждению, выявлению и пресечению экологических правонарушений. Гражданские инспектора не в силах противостоять экологическому произволу, к тому же они не вправе осуществлять дознание. Вот один из примеров из практики работы природоохранных структур города Москвы. При установлении обстоятельств залпового выброса токсичных веществ в Москву-реку работники Мосгорприроды в течение целого рабочего дня не могли попасть на территорию предполагаемого загрязнителя. Их просто не пускала охрана. И только после вмешательства экологической милиции загрязнитель был установлен².

² Из стенограммы парламентских слушаний Комитета по экологии Государственной Думы РФ на тему: «Об экологической милиции» 14 ноября 2000 г.

На парламентских слушаниях Комитета по экологии Государственной Думы РФ на тему: «Об экологической милиции» 14 ноября 2000 г. было заявлено, что экологической милицией с 1996 по 2000 гг. выявлено более 650 тысяч административных правонарушений в сфере экологии, благоустройства и санитарии. Размер фактически взысканных административных штрафов составил около 22,5 млн рублей. Если сравнивать работу экологической милиции с численностью менее 1 тыс. человек с работой всех остальных подразделений милиции общественной безопасности, работавших по административным правонарушениям в сфере экологии, а это участковые, муниципальная милиция, ведомственная охрана, всего где-то порядка 25 тысяч человек, то получается, что на одного сотрудника перечисленных подразделений приходится по 2,5 протокола в год, тогда как сотрудник экологической милиции составлял 194 протокола в год по административным правонарушениям в сфере экологии. При этом необходимо отметить, что участие представителей силовых структур в проверках, рейдах зачастую значительно упрощало доступ сотрудников инспекционных подразделений на территории предприятий-нарушителей, а также обеспечивало их безопасность в обращении с недобросовестными природопользователями.

Если в 1996 году на территории Москвы было зарегистрировано всего 3 экологических преступления, то за период 1997—2000 гг. возбуждено 477 уголовных дел по фактам экологических преступлений. Был установлен общий ущерб окружающей природной среде более 18 миллионов рублей. Состоялось 89 судебных разбирательств. К уголовной ответственности привлечено свыше 100 человек, чего российская правоприменительная практика никогда ранее не имела.

Динамика количества выявляемых экологических преступлений свидетельствует о приращении качественного и количественного состава эффективности работы экологической милиции: в 1997 году — 152, в 1988 году — 358, в 1999 году 439 и за 8 месяцев 2000 года до ликвидации экологической милиции 454 уголовных дела, которые находились в производстве.

Примечательно, что до создания экологической милиции сотрудники правоохранительных органов сами не обращались в суды с исками о наложении на причинителя ущерба окружающей среде санкций, предусмотренных уголовным законодательством, а также о возмещения ущерба, причиненного окружающей природной среде.

Заслуживает внимания тот факт, что с ликвидацией экологической милиции правоохранительными органами (ГУВД города Москвы) на территории города Москвы не было зарегистрировано ни одного экологического преступления, то есть после ликвидации экологической милиции экологические преступления тоже «сами по себе ликвидировались».

После того, как Госкомэкологии, подводя итоги 3-х лет, высоко оценило результаты работы экологической милиции, МВД приняло решение, что эксперимент с экологической милицией нецелесообразно дальше продолжать, эффективность экологической милиции край-

не низка, она себя не окупает. В результате ГУВД города Москвы выпустило приказ о ликвидации экологической милиции.

В это время к концу 2000 года уже в более чем 20 субъектах Российской Федерации действовали подразделения экологической милиции и работали они за счет бюджетов местных властей.

Свою высокую оценку деятельности экологической милиции дали комитет по экологии Государственной Думы РФ, Московская городская Дума, Московской областной Думы, правительство г. Москвы, Госкомэкологии, Московская региональная природоохранная прокуратура и многие научные и общественные организации, но это не остановило МВД и, в конечном итоге, экологическая милиция в Москве была ликвидирована в 2000 году.

В 2001 году в Москве удалось восстановить деятельность экологической милиции, но в 2010 г. она опять была ликвидирована. За это время милиционеры-экологи возбудили 6255 уголовных дел, почти 5000 из них направлены в суд. Кроме того, выявлено около 700 тысяч административных правонарушений по причинению вреда окружающей среде. Виновные выплатили за это более чем 138 миллионов рублей взысканных штрафов [4—5].

Таким образом, несмотря на многочисленные ошибки в организации экологической милиции, отсутствие необходимой профессиональной подготовки в области защиты окружающей среды, отсутствие нормативной базы, регламентирующей деятельность экологической милиции, и научно обоснованных критериев эффективности её работы, это подразделение МВД показало, что при соответствующей подготовке оно может решать те вопросы, которые другие подразделения МВД решать не в состоянии. Возможно, что в современных условиях такое подразделение можно было бы использовать в борьбе с эпидемией.

Не менее важный элемент обеспечения экологической безопасности — природоохранная прокуратура. Основная цель деятельности органов природоохранной прокуратуры состоит в том, чтобы создать условия, при которых органы и должностные лица государственного и муниципального контроля не видели бы иного пути, кроме как четко и неукоснительно исполнять нормы действующего российского природоохранного законодательства. А поле для деятельности природоохранной прокуратуры весьма широко. Число выявленных экологических правонарушений растет (так же, как и величина причиненного ущерба), а число уголовных дел (так же, как и число судебных решений) ежегодно сокращается. Практически повсеместно наблюдается недооценка степени общественной опасности экологической преступности и снижение уровня борьбы с ней: на экологические правонарушения и даже преступления правоохранительные органы не реагируют либо реагируют недостаточно. Кроме того, статистические данные свидетельствуют о серьезных недостатках в деятельности правоохранительных органов, ведущих борьбу с экологическими преступлениями. Растет число незаконченных расследований уголовных дел. Высокими темпами растет количество нераскрытых преступлений,

дела о которых приостановлены по причине нерозыска и неустановления виновных. Ежегодно на стадии следствия освобождаются по нереабилитирующим основаниям от 15 до 30% привлеченных к ответственности лиц, а затем в суде освобождаются от наказания более 1000 лиц. В результате из общего числа лиц, совершивших экологические преступления, как правило, судом осуждаются около половины. Такая практика борьбы с экологической преступностью не оказывает профилактического воздействия [3].

Таким образом, в настоящее время в связи с усложнением экологической ситуации, возрастанием количества экологических правонарушений, их латентностью особую значимость приобретает деятельность правоохранительных органов по обеспечению экологической безопасности, среди которых важнейшую роль играют органы прокуратуры [1].

Генеральный прокурор РФ подчеркивал, что принимаемые правоохранительными органами меры по раскрытию и расследованию преступлений, в частности, в лесной отрасли неадекватны сложившейся обстановке. За последние годы возбуждены десятки тысяч уголовных дел о незаконных рубках (только в 2018 году — свыше 14 тыс.). Более половины из них остались нераскрытыми. В прошедшем году ущерб возмещен лишь на 1%. Не лучше ситуация с пресечением фактов уничтожения и повреждения лесов. В суд направлены уголовные дела о менее чем 5% преступлений этой категории³.

Ещё одним элементом, осуществляющим обеспечение экологической безопасности, является государственная экологическая экспертиза, осуществляемая Росприроднадзором. Как мы уже отмечали, она проводится без оценки экологических рисков, в отличие от того, как это принято в большинстве развитых стран мира [11].

В СЭколБ-2017 отсутствует и такой раздел, как роль и место науки и образования в обеспечении экологической безопасности, не определены задачи общественных экологических организаций. В стратегии экологической безопасности должны быть выражены интересы различных социальных групп, особенно молодежи (в том числе школьников, студентов, членов общественных экологических организаций), ученых, активных пенсионеров, групп населения с особой чувствительностью к отдельным загрязнителям. Перед всеми этими социальными группами должны быть поставлены свои задачи по реализации стратегии. Важную роль в реализации стратегии экологической безопасности могут сыграть научные коллективы, но это возможно только в том случае, если перед ними не только поставить актуальные задачи, но и обеспечить необходимыми ресурсами. Но это могут сделать только те люди, которые сами добились серьёзных результатов в науке. В СССР такую роль успешно играл ГКНТ при Совете Министров.

Обеспечение экологической безопасности можно обеспечить, только мобилизуя все движущие силы общества, объединяя их для достижения таких целей, как защита жизни и здоровья человека, защита общества, его материальных и духовных ценностей, окружа-

ющей природной среды. Это требует целенаправленной государственной экологической политики, проводимой через целенаправленное финансирование наиболее авторитетных экологических научных журналов, более широкое освещение этой политики в СМИ, в том числе на радио, телевидении, популярных книгах. Необходимо целенаправленное финансирование общественных экологических организаций через систему грантов в самых разных направлениях — от поддержки «круглых столов», симпозиумов и конференции по экологической тематике до проведения публичных мероприятий, таких как уборка мусора и посадка деревьев и кустарников.

Таким образом, невысокая эффективность обеспечения экологической безопасности в настоящий момент обусловлена, в конечном счете, недостаточным профессионализмом участвующих в этом сил и средств. Экологическая милиция, хотя и работала много лучше, чем милиция общественной безопасности, но нуждалась в большем профессионализме в своей работе. Если в армии командир никогда не пошлет танкиста управлять самолетом или кораблем, потому что армия уже давно пошла по пути профессионализма и специализации, то в правоохранительных органах считается, что любой выпускник юридического факультета может без труда выполнять любые функции. В то время как во всем мире всё большее значение приобретает профессионализм, в МВД РФ считалось, что любой милиционер может работать в экологической милиции без специальной подготовки и необходимой специализации. Такая специализация необходима для работы и в природоохранной прокуратуре, и она не менее необходима также и для судей, расследующих природоохранные преступления. Особенно важна специальная профессиональная подготовка, если в будущем экологическую полицию использовать и для борьбы с возможными эпидемиями, типа коронавируса. Анализ противодействия эпидемии коронавируса показал, что полиция без необходимой нормативной базы и соответствующей профессиональной подготовки не смогла обеспечить нужный уровень самоизоляции, результатом чего были тысячи заражений и сотни смертей. А массовые лесные пожары и недавняя экологическая катастрофа в Норильске показали, что МЧС не может обеспечить необходимый прогноз и ликвидацию последствий экологических катастроф. Всё это говорит о необходимости воссоздания специализированного подразделения экологической полиции, но с учетом недостатков в организации экологической милиции прошлых лет. В этом случае необходимо учесть те выводы, которые были сделаны из осуществленного тогда эксперимента [9].

Во-первых, практическому формированию экологической милиции должно предшествовать создание нормативной правовой базы, регламентирующей последующую деятельность [2].

Во-вторых, комплектование личного состава должно обязательно сопровождаться профессиональной подготовкой и повышением квалификации. Имеющие такую подготовку сотрудники смогут эффективно использовать современные технические средства и технологии.

³ Доклад Генерального прокурора РФ Юрия Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 10 апреля 2019 года.

В-третьих, для эффективной работы экологической полиции необходимо её эффективное взаимодействие с органами МЧС и гражданскими природоохранными службами, органами контроля и надзора в сфере хозяйственной деятельности, а также тесный контакт экологической полиции с экспертным сообществом и широкой общественностью.

В-четвертых, службе экологической полиции целесообразно быть в подчинении федеральным органам

власти для снижения неизбежного давления «местных хозяев» (в крупных городах должны функционировать территориальные отделения федеральной экологической полиции).

В-пятых, экологическая полиция должна ориентироваться на возможные эпидемии, то есть должна владеть методами работы в условиях эпидемии и должна быть обеспечена необходимыми средствами защиты и оборудованием.

Литература

1. Агафонов В.Б., Жаворонкова Н.Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 4. С. 187—194. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.187-194.
2. Боголюбов С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений // Журнал российского права. 2019. № 4 (268). С. 105—119.
3. Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации : монография. М. : МосГУ, 2006.
4. Дубовик О.Л. Уголовно-экологическое право как средство предотвращения биологического вреда // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. 2019. № 26. С. 77—80.
5. Дубовик О.Л. Квалифицирующие признаки экологических преступлений по УК РФ // Союз криминалистов и криминологов. 2019. № 1. С. 55—62. DOI 10.31085/2310-8681-2019-1-204-55-62.
6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Lex russica. 2019. Т. 154. № 9. С. 96—108. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.154.9.096-108.
7. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. Т. 73. № 1. С. 28—42. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.028-042.
8. Жаворонкова Н.Г., Максимов Е.Л. Правовые проблемы деятельности правоохранительных органов по обеспечению экологической безопасности // Lex russica. 2005. № 4. С. 695—706.
9. Севостьянов В.Л. Анализ опыта организации деятельности экологической милиции в Москве // В сборнике: Стратегическое управление в сфере экологической безопасности: нерешенные проблемы. Сборник статей. Под редакцией С.Г. Харченко. Москва, 2019. С. 68—72.
10. Харченко С.Г., Дорохина Е.Ю. Базовые риски экологической политики // Экология и промышленность России. 2018. Т. 22. № 11. С. 51—55. DOI: 10.18412/1816-0395-2018-11-51-55.
11. Харченко С.Г., Дорохина Е.Ю. Есть ли в России нормативная база управления риском? // Экология и промышленность России. 2011. № 4. С. 58—61.

Рецензент: Сосунова Ирина Александровна, доктор социологических наук, профессор
Первый федеральный вице-президент Российского общества социологов, г. Москва, Россия.

