

УДК 349.6

*Р.Х. Гиззатуллин***ОБ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ**

Раскрываются роль и значение экологического правового просвещения. В частности, указывается, что эколого-правовое просвещение является важным условием формирования экологического мировоззрения, повышения экологической культуры населения, а также знаний граждан об экологически правомерном поведении. Отмечается низкий уровень знаний граждан о правах и обязанностях в области охраны окружающей среды и природопользования. Особое внимание акцентируется на роли государства в организации экологического правового просвещения. На основе анализа экологического законодательства, документов стратегического и доктринального характера о государственной экологической политике, а также иных официальных документов, содержащих информацию об экологическом просвещении, отмечается, что в настоящее время на государственном уровне эколого-правовому просвещению не уделяется должного внимания. Указывается на важность роли профессионального юридического сообщества в распространении информации о законодательстве в области охраны окружающей среды и природопользования, необходимой для формирования у широких слоев населения эколого-правовых знаний.

Ключевые слова: экологическое просвещение, экологическое правовое просвещение, экологическая культура, экологическая политика государства, экологическое законодательство.

Сегодня правовая регламентация общественных экологических отношений достигла уровня, когда при должном соблюдении законодательства, несмотря на наличие в нем различного рода недостатков, представляется вполне реализуемой главная, стратегическая цель экологического законодательства и государственной экологической политики – сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Однако реалии убедительно показывают, что состояние окружающей среды нельзя характеризовать как благоприятное, особенно в местах наибольшей концентрации людских и производственных ресурсов. Отсюда вполне очевидно следует вывод, что достижение обозначенной выше цели, а также решение задач, необходимых для этого, зависит не только от степени правового регулирования соответствующих отношений, но и других определяющих факторов. Одним из них является низкий уровень экологической культуры, экологического сознания и экологического образования в российском обществе. На это, в частности, обращается внимание в различных официальных документах концептуального, стратегического и доктринального характера, определяющих содержание государственной экологической политики Российской Федерации на современном этапе и в обозримой перспективе (Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹ (далее – Стратегия экологической безопасности), Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.² (далее – Основы экологического развития), Экологическая доктрина Российской Федерации³ (далее – Экологическая доктрина)). В названных политико-правовых документах обозначены такие задачи, как развитие экологического образования и воспитания, формирование и повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии. Кроме того, установлены приоритетные направления и механизмы их достижения, суть которых определяется необходимостью формирования у всех слоев населения, прежде всего у молодежи, экологически ответственного мировоззрения, развития системы экологического образования и просвещения, повышения квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности и т.д.

Важнейшую роль в экологическом воспитании, формировании экологической культуры, осознании необходимости экологически корректного поведения при взаимодействии с окружающей средой и, в целом, в экологическом мировоззрении играет не только экологическое образование, но и экологическое просвещение.

¹ Утв. указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

² Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

Хотя и то, и другое в конечном итоге преследует одну и ту же цель – получение индивидом экологических знаний, тем не менее они разнятся в своей сущности.

Экологическое образование направлено на приобретение не только систематизированных общих и специальных экологических знаний, но и также умений и навыков, необходимых тем или иным субъектам при осуществлении своей профессиональной деятельности в рамках взаимодействия с окружающей средой. Просвещение же ориентировано на широкие слои населения с целью получения индивидом базовых экологических знаний (о роли природы в жизнедеятельности человека и общества, законах природы, формах взаимодействия человека с окружающей природной средой, экологически ответственном поведении и т. д.).

На современном этапе общественного развития жизнь каждого человека неразрывно связана с правом, в том числе и в сфере взаимодействия с окружающей средой. Поэтому очевидно, что одной из значимых составляющих экологического просвещения является эколого-правовое просвещение населения, в рамках которого у населения должны быть сформированы основные правовые знания в области охраны окружающей среды и природопользования.

Но значение экологического правового просвещения населения не объясняется только тем, что значительная часть жизнедеятельности индивида в сфере взаимодействия с окружающей природной средой регламентирована правовыми нормами.

Во-первых, когда идет речь о проблемах экологического характера, то наиболее упоминаемыми в их контексте субъектами являются юридические лица и индивидуальные предприниматели (природопользователи), чья деятельность сопряжена с воздействием на окружающую среду. Между тем небольшая доля этих проблем лежит в плоскости повседневного взаимодействия простых обывателей с природой в рамках общедоступного природопользования, пределы которого определяются действующим законодательством. Если для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на первый план выходит эколого-правовое образование, заключающееся в получении специальных знаний, умений и навыков лицами, ответственными за принятие экологически значимых решений в процессе хозяйственной и иной деятельности, то для простого обывателя получение знаний об экологических правах и обязанностях, о параметрах правомерного поведения и ответственности за совершение правонарушений решается, главным образом, в рамках эколого-правового просвещения.

Во-вторых, общественность, граждане обоснованно ожидают от власти решения проблем в области экологии. Вместе с тем это зависит не только от государства. Экологическое благополучие возможно лишь при содействии граждан. Но такое содействие может быть эффективным при условии, что население будет обладать необходимыми эколого-правовыми знаниями: о положениях Конституции России и экологического законодательства, определяющих роль природы и ее ресурсов как основы жизнедеятельности человека и общества, функционирования государства; знаниями о правах и обязанностях граждан, должностных лиц государственных и муниципальных органов, бизнеса в области природопользования и охраны окружающей среды; о правомерном экологически корректном поведении и правовых способах добиваться такого же поведения от других субъектов экологических общественных отношений. Как справедливо отмечается в научной литературе, «...только зная и не нарушая законы, люди реализуют свои права и свободы, пользуются возможностями, обеспеченными государством...»⁴.

Несмотря на то что в ч. 2 ст. 74 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁵ назван широкий круг субъектов, осуществляющих экологическое просвещение, в том числе и информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности (органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения, средства массовой информации, а также организации, осуществляющие образовательную деятельность, учреждения культуры, музеи, библиотеки, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма, иные юридические лица), несомненно, ведущую роль в эколого-правовом просвещении должно играть государство, обладающее для этого необходимым потенциалом.

В последние годы мы наблюдаем некоторую активизацию государственной деятельности в сфере экологического просвещения, как минимум, в том, что необходимость экологического просвещения и механизмы его реализации продекларированы на официальном уровне. Но предпринимае-

⁴ Галиев Ф.Х., Комаров С.А. Правовое государство и правовая культура: взаимосвязь и взаимообусловленность // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 12.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

мых шагов явно недостаточно, особенно в части информирования населения об экологическом законодательстве. Конечно, в ответ на утверждение о недостаточности правовой информированности населения можно сослаться на то, что нормативные правовые акты официально публикуются, и любой гражданин имеет возможность ознакомиться с их положениями, и главное – он обязан знать закон. Однако проблема заключается в том, что в обществе по-прежнему очень низкий уровень правосознания и правовой культуры, в том числе и эколого-правовой, и в большинстве своем граждане не знают законов до тех пор, пока их непосредственно не коснется действие правовых норм, к сожалению, как правило, в негативном аспекте, проявляющемся в необходимости претерпевать меры юридического воздействия за неправомерные деяния.

Сегодня можно констатировать, что, несмотря на законодательное и иное нормативное установление потребности экологического, в том числе и эколого-правового просвещения, проблема его развития остается в ряду основных вызовов экологическому благополучию в России. Чтобы не быть голословными, приведем выдержку из Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году»: «... *Понижение статуса главного природоохранного ведомства страны – вместо Минприроды России был создан Госкомитет по охране окружающей среды (Госкомэкология России) привело к тому, что экологическим просвещением в новом ведомстве стали заниматься всего два человека, а с 2000 г. когда Госкомприрода России была ликвидирована, а ее функции перешли в МПР России вопросы координации экологического образования, воспитания и просвещения в стране легли на плечи всего одного сотрудника. Лишь к 2002 г. вопросам экологического образования в МПР России снова стали уделять внимание. МПР России при участии Минобрнауки России и др. заинтересованных министерств и ведомств был подготовлен и издан Обзор по развитию системы экологического образования и просвещения в России. В Управлении планирования и координации природоохранной деятельности МПР России был создан Отдел экологического образования и организации экскурсионно-туристической деятельности в заповедниках и национальных парках. Данный Отдел стал активно заниматься эколого-просветительской деятельностью по ООПТ, но только на особо охраняемых природных территориях, имеющих федеральный статус. Фактически вопросы экологического просвещения населения легли на плечи пресс-службы Минприроды России. В этой связи в последнее десятилетие при отсутствии координирующей роли, внимания и поддержки процессов экологического образования и просвещения со стороны федерального природоохранного органа, это направление практически полностью было размыто и осталось фрагментарным и необязательным на региональном уровне ...»⁶ (здесь и далее курсив наш. – Р.Г.).*

Как результат, несмотря на очевидную значимость эколого-правового просвещения существующие реалии, а также наши собственные выводы из повседневного общения с людьми позволяют констатировать, что значительная часть населения не обладает элементарными знаниями в области экологического законодательства. Хотя при этом, обратим особое внимание, немалая доля правовых установлений, содержащихся в законодательстве, самым непосредственным образом касается граждан. Так, например, многие знают, что во время пребывания в лесах необходимо соблюдать правила пожарной безопасности, но практически никто не знает, что такие правила нормативно установлены, не говоря уже о том, что они их никогда не читали. Между тем соблюдение правил пожарной безопасности – это обязанность граждан, установленная Лесным кодексом Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ⁷ (ст. 11). Можно привести и другие примеры. Так, согласно ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» граждане на добровольной и безвозмездной основе в целях оказания органам государственного надзора содействия в природоохранной деятельности могут осуществлять общественный экологический контроль в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды. При этом они наделяются соответствующими правами и обязанностями. Зададимся вопросом: а многие ли граждане знают о такой возможности? Можно и без проведения каких-либо специальных опросов ответить отрицательно.

По нашему мнению, причиной низкой осведомленности широких слоев населения в области экологического законодательства является не только недостаточная активность государства, но и то, что в экологическом просвещении, в его содержании почти не учитывается эколого-правовой аспект. В упомянутом выше Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды в 2016

⁶ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 672. URL: <http://www.mnr.gov.ru>

⁷ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

году» в разделе «Экологическое образование, воспитание и просвещение. Общественные экологические объединения» в части, посвященной экологическому просвещению и формированию экологической культуры правовой аспект упоминается лишь в самом начале в контексте стратегии развития широкого экологического информирования и просвещения. В частности, указывается, что такая стратегия имеет своей целью формирование у населения всех возрастов и социальных групп активной общественной позиции как в деле отстаивания своих *законных прав на благоприятную окружающую среду*, так и в деле практического участия в мероприятиях по формированию такой благоприятной среды, *предотвращения и недопущения экологических правонарушений*⁸.

О правовом аспекте экологического просвещения практически ничего не говорится и в упоминавшихся выше политико-правовых документах экологической направленности. Единственным исключением можно считать Экологическую доктрину, в которой в качестве необходимого условия для решения задачи повышения экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии среди прочих названо *повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации*. Но и здесь речь не идет о повышении эколого-правовой информированности населения.

С учетом вышеизложенного очевидно, что государство должно создать все необходимые условия для того, чтобы экологическое просвещение во всех его аспектах работало эффективно, а не оставалось по большей части декларацией о намерениях.

Мы видим насколько развито просвещение населения в части избирательных прав граждан и избирательного процесса. В преддверии каждых выборов государство задействует все возможные информационные ресурсы. Или можно вспомнить активно пропагандируемую в недалеком прошлом на телевидении обязанность об уплате налогов с формулировкой «Заплати налоги и спи спокойно». Почему бы не использовать подобную практику для распространения базовых правовых знаний о правах и обязанностях граждан в области охраны окружающей среды и природопользования. Хочется верить, что для государства экологическое, в том числе и эколого-правовое, просвещение не менее значимо, чем просвещение в указанных выше сферах. Но все же вполне очевидно, что имеют место упущения в этом направлении.

В эколого-правовом просвещении важнейшую роль может и должно сыграть профессиональное юридическое сообщество. Во многих регионах есть специалисты в области экологического права и законодательства, и прежде всего те, кто работает в системе высшего юридического образования. Как представляется, региональные власти могли бы более эффективно задействовать их потенциал для распространения соответствующих правовых знаний.

Конечно, мы не говорим, что юридическое сообщество сегодня выпадает из процесса правового просвещения. Как минимум, формой его участия следует рассматривать издаваемые юристами (учеными и практиками) учебные и научные работы, ориентированные не только на специалистов, чья профессиональная деятельность в различных проявлениях связана с экологическим законодательством, но и на более широкую аудиторию. Но и это нельзя считать в чистом виде просвещением, поскольку распространение знаний, что есть суть просвещения, должно осуществляться не за счет населения.

Говоря о роли юридического сообщества в экологическом просвещении, следует обратить внимание на то, что и в самой профессиональной юридической среде имеет место недооценка правового регулирования в той части общественного развития, которая касается сферы взаимодействия общества и природы. Так, в аннотации к учебнику для вузов «Российское право», читаем, что в нем *«рассматриваются все отрасли, составляющие систему действующего российского права»*⁹. Но, открыв оглавление, среди отраслей материального права мы не видим ни экологического, ни земельного, ни природоресурсного права! Мы не видим тех отраслей права, которые регулируют общественные отношения по поводу основы жизни человека, основы общественного развития – природы и ее ресурсов. Обращая внимание на данное издание, мы не преследовали цели вступить в полемику по поводу существования соответствующих отраслей права, поскольку это не подлежит сомнению, ни тем более критиковать авторов, поскольку мы искренне верим, что это «досадное недоразумение». Но в этом «недоразумении» кроется большая социально-экологическая опасность. Из содержания аннотации

⁸ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». С. 672. URL: <http://www.mnr.gov.ru>

⁹ Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Российское право: учебник. 2-е изд., испр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.

следует, что учебник адресован самому широкому кругу лиц – студентам и преподавателям вузов, депутатам, работникам органов исполнительной власти, руководителям предприятий и организаций и всем, кто стремится получить солидные правовые знания. Раньше этот учебник назывался «Основы российского права», а в аннотации прямо указывалось, что учебник предназначен и для граждан, не имеющих специального юридического образования¹⁰. Получается, что простой обыватель, ознакомившись с содержанием учебника, может прийти к выводу об отсутствии правового регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, не в этом ли «досадном недоразумении» (когда даже специалисты упускают из вида такие важнейшие, если не самые важные сферы правового регулирования в общественном развитии) кроются причины, по которым в экологическом просвещении отсутствует эколого-правовое направление.

Если государство действительно стремится к экологическому благополучию и хочет, чтобы в этом процессе участвовало и население, очевидно, что необходимо создать все условия и обеспечить реальную поддержку развитию как экологического просвещения в целом, так и эколого-правового просвещения в частности.

В заключение приведем суждение М.М. Бринчука, суть которого сводится к тому, что если интенсивно культивировать и пропагандировать экологические знания, экологическую культуру и экологическое мировоззрение, то они быстро могут стать элементом жизни, о чем свидетельствует опыт некоторых государств¹¹.

Поступила в редакцию 15.06.2018

Гиззатуллин Равиль Хасанович, доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового и экологического права
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»
450076, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32
E-mail: ravil73@mail.ru

R.Kh. Gizzatullin

ON ENVIRONMENTAL AND LEGAL EDUCATION

The role and importance of environmental legal education are revealed. In particular, it is pointed out that environmental and legal education is the most important condition for the formation of environmental Outlook, improving the environmental culture of the population, as well as the knowledge of citizens about environmentally legal behavior. There is a low level of knowledge of citizens about the rights and obligations in the field of environmental protection and environmental management. Special attention is paid to the role of the state in the organization of environmental legal education. Based on the analysis of environmental legislation, strategic and doctrinal documents on the state environmental policy, as well as other official documents containing information on environmental education, it is emphasized that currently at the state level environmental and legal education is not given due attention. The role of the professional legal community in the dissemination of information about the legislation in the field of environmental protection and environmental management, necessary for the formation of ecological and legal knowledge by people at large, is marked.

Keywords: environmental education, environmental legal education, environmental culture, environmental policy of the state, environmental legislation.

Received 15.06.2018

Gizzatullin R.Kh., Doctor of Law, Associate Professor,
Professor at Department of Financial and Ecological Law
Bashkir State University
Zaki Validi st., 3, Ufa, Russia, 450076
E-mail: ravil73@mail.ru

¹⁰ Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2003.

¹¹ Бринчук М.М. Законы природы и общества: монография: в 2 ч. М.: Юрлитинформ, 2015. Ч. II. С. 249.