Жочкина Ирина Николаевна. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Жочкина Ирина Николаевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова"], 2015.- 277 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы регионального государственного экологического управления 16**

1. Региональное государственное экологическое управление: понятие, цели, объекты 16

2. Принципы регионального государственного экологического управления .45

3. Функции регионального государственного экологического управления 60

**Глава 2. Правовое регулирование регионального государственного экологического управления: понятие, содержание, механизм 87**

1. Правовое регулирование регионального государственного экологического управления: предмет, методы, формы 87

2. Понятие механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления и особенности его элементов 99

3. Действие механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления 131

**Глава 3. Перспективные направления организации системы органов регионального государственного экологического управления 152**

1. Особенности построения современной системы органов, осуществляющих региональное государственное экологическое управление .152

2. Правовые и организационные проблемы взаимодействия органов регионального государственного экологического управления с федеральными органами 166

3. Участие граждан и общественных объединений в осуществлении регионального государственного экологического управления 188

Заключение 205

Приложение. Экспертный опрос 207

Список используемой литературы

## Принципы регионального государственного экологического управления

Ситуация, сложившаяся в сфере экологического управления, парадоксальна. «С одной стороны, эта тема – обязательная в выступлениях руководителей страны по проблемам экологии в последние годы, казалось бы, уже должна быть отработана досконально. С другой – Конституция РФ оперирует термином “управление” только применительно к федеральной собственности – “управление федеральной собственностью” (п. “г” ч. 1 ст. 114 и п. “д” ст. 71); Федеральный закон “Об охране окружающей среды” вообще не содержит такого термина – “экологическое управление”; среди ведущих ученых-юристов нет единства не только в терминах и определениях, но и в их содержании»

Экологическое управление – значимый институт экологического права. При осуществлении функций экологического управления возникает много вопросов, которые носят дискуссионный характер. Справедливо отмечено С.А. Боголюбовым, что некоторым институтам экологического права предстоит либо развиваться и превращаться в полноценные самостоятельные элементы экологического права, либо по мере решения проблем, растворяться, подвергаться включению в иные эколого-правовые институты9. Несмотря на то что в экологическом праве эта категория является «всеми используемой, одной из важнейшей по потенциалу… в современной науке она воспринимается совсем не однозначно»10.

Следует указать на недостаточность научных исследований в сфере регионального государственного экологического управления. Например, с 2010 по 2014 г. авторами-участниками «софринских» конференций (эта конференция ежегодно объединяет юристов основных научных и учебных центров, занимающихся проблемами экологического и земельного права и законодательства) вопросам эффективности и совершенствования государственного управления было посвящено два доклада, разграничению компетенции между федеральными и региональными органами – ни одного, развитию экологического регионального законодательства – один, формированию системы органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды – два, управлению отдельными природными ресурсами (земельными в частности) – два, участию и роли общественности в осуществлении регионального экологического управления – два. В общей сложности региональному экологическому управлению было посвящено всего девять докладов (что составляет 4,2% от их общего числа)11.

Установление содержания термина «региональное государственное экологическое управление», определение субъектов его осуществляющих и управляемых объектов, постановка целей, на достижение которых оно направлено, и формулирование задач имеют не только теоретическое значение, но и необходимо для изучения содержания и особенностей правового регулирования регионального государственного экологического управления.

Структура данного термина предопределяет его анализ с позиции рассмотрения трех его составляющих – «государственное управление», «экологический», «региональный». В науке теория управления, в том числе и государственного, представлена достаточно обширными исследованиями, но при этом верно указывает А.Е. Лунев на отсутствие единства в понимании сущности и содержания управления12. Так, одни авторы государственное управление рассматривают как деятельность в широком и узком понимании этого термина. С одной стороны (в широком понимании), – деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения; с другой (в узком понимании) – деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов13.

Другие авторы государственное управление представляют как достаточно сложную динамическую систему, включающую субъекты, объекты и реальные связи между ними (их взаимодействие)14. При этом системность используемых в процессе управления методов и средств, а также властное упорядочивающее воздействие субъекта управления на объект называют существенными признаками государственного управления15.

Третьи понимают государственное управление как целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления и на объект16. При данном подходе специфика «управляющего воздействия» заключается в наличии целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах такого воздействия.

При существующих между всеми определениями «государственного управления» различиях, при любом его понимании «государственное управление» характеризуют специфические признаки. Именно они обосновывают место и роль государственного управления в механизме государственной власти. Определяющими являются организующий и властный характер этой деятельности, распространенность на все общество, построение такого управления на основе вертикальных и горизонтальных связей и отношений. Организующий характер государственного управления отличает такую деятельность от деятельности иных органов власти. Как отмечает А.Г. Атаманчук, «организационный момент» – важное проявление любой целенаправленной деятельности. При этом «управление призвано формировать, поддерживать, преобразовывать, совершенствовать, развивать организацию взаимодействия людей»17. Реализация такой деятельности специальными субъектами – органами исполнительной власти, наделенными юридически-властными полномочиями, – определяет ее властный характер.

Термин «экологическое управление» не новый, в эколого-правовых исследованиях использовались различные определяющие его понятия18. В современной науке имеются неодинаковые подходы и к пониманию содержания экологического управления19. Плюрализм мнений в вопросах определения содержания «экологического управления» показывает отсутствие однозначности «не только в терминологии, но и в определении его форм, функций и т. д.»20

## Функции регионального государственного экологического управления

В документах стратегического планирования, определяющих направления государственной политики в сфере охраны окружающей среды федерального и регионального уровня, в качестве цели государственной политики выступает обеспечение экологической безопасности. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в числе основных полномочий органов экологического управления называет обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации (для органов государственной власти Российской Федерации), либо участие в реализации данной политики на территории субъекта РФ (для органов исполнительной власти субъектов РФ). В этом аспекте С.Н. Русин обращает внимание на отсутствие единства (как в науке, так и в практике деятельности государственных органов) в понимании того, какое место в охране окружающей среды занимает обеспечение экологической безопасности или, наоборот, каково место охраны окружающей среды в процессе обеспечения экологической безопасности95.

К исследованию понятия, содержания и соотношения терминов «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности» в науке экологического права неоднократно обращались многие ученые. Экологическая безопасность законом определена как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий96. В этом случае она выступает объектом экологического управления. Экологическая безопасность в то же время выступает и гарантией всей экологической деятельности при рассмотрении ее как системы политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия, хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени97. Содержанием «обеспечения экологической безопасности» как формы экологической деятельности является достижение и поддержание такого качества природной среды, при котором воздействие факторов природы обеспечивало бы здоровье человека, нормальную жизнедеятельность98. В числе основных направлений обеспечения экологической безопасности всегда выступает формирование эффективной системы органов экологического управления.

Как отмечал В.В. Петров, охрана окружающей природной среды как форма взаимодействия общества и природы предполагает включение человека не только в качестве субъекта этих отношений, но и в качестве объекта охраны. Он писал, что «в центре данной системы стоит человек, развитие которого подчинено в равной мере как естественным, так и социальным законам движения материи. По своей биосоциальной сущности человек одновременно выступает и объектом и субъектом этой эколого-экономической системы»99.

Важной составляющей при определении целей экологического управления является приоритет соблюдения экологических прав и интересов граждан. Право граждан на благоприятную окружающую среду не только нуждается в эффективной защите со стороны государства, но и предопределяет соответствующие обязанности сохранять природу. Справедливо утверждение А.И. Лагуновой о том, что человек, его права, свободы, интересы, особенно – жизненно важные интересы – стоят в центре правового государства100. Необходим учет региональных интересов, которые должны рассматриваться через призму общественного интереса населения на соответствующей территории. М.И. Васильева отмечает необходимость учитывать сложившийся разрыв между должным и действительным, когда общество понимает приоритеты, провозглашает их, но – не исполняет101. В настоящее время, когда существенно усложняются задачи государства по выполнению социально значимых функций, актуальной становится проблема обеспечения качества окружающей среды, благоприятного для жизнедеятельности населения в целях удовлетворения потребностей нынешних и будущих поколений. Следует учитывать и то обстоятельство, что важным элементом экологической политики государства являются и региональные экологические приоритеты, которые должны быть увязаны с экономическими, политическими, организационными, правовыми, социальными факторами. Проведение региональной экологической политики требует основательного подхода102. Отдельные субъекты РФ заняли активную позицию по проведению экологической политики. Однако в большинстве случаев она реализуется в рамках принимаемых региональных программ и документов социально-экономического развития103. Для значительного количества регионов, среди которых Республики Мордовия, Чувашия, Марий-Эл, Пензенская, Ивановская, Ульяновская, Рязанская области, свойственно, во-первых, включение в число основных приоритетов регионального развития «качество жизни населения» с позиции повышения эффективности социального обслуживания; во-вторых, отсутствие среди факторов социально-экономического развития региона обеспечение экологической безопасности и проведение региональной экологической политики; в-третьих, рассмотрение развития конкурентных преимуществ в сфере природопользования исходя из наличия на территории региона минерально-сырьевых, лесных и водных ресурсов104. В этом аспекте нельзя не согласиться с мнением С.Н. Русина о том, что подмена настоящих целей государственной политики и управления в области охраны окружающей среды целями обеспечения экономической эффективности деятельности государства, что явно прослеживается в документах государственного планирования, – одна из основных проблем в рассматриваемой сфере отношений105.

## Понятие механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления и особенности его элементов

Справедливо утверждение Т.В. Петровой об отсутствии взаимосвязи между механизмами бюджетного и внебюджетного (частного) финансирования. По ее мнению, они существуют параллельно и автономно друг от друга, что в целом снижает их эффективность181. В этом аспекте, а также, учитывая, что внебюджетными средствами при осуществлении экологического планирования в регионах являются средства юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, интерес представляют механизмы государственно-частного партнерства182. Такие механизмы в большинстве регионов сегодня направлены на реализацию общественно значимых проектов в социально-экономической сфере183. О возможности применения таких механизмов в экологической сфере имеются отдельные научные исследования184, в практической же деятельности существуют только единичные примеры. На наш взгляд, необходимо при финансовом обеспечении реализации запланированных мероприятий внедрение таких механизмов при условии закрепления принципов, методов, форм, взаимных гарантий такого партнерства на уровне закона субъекта РФ с учетом особенностей региона. регионов», автор выявил общность подходов к правовым формам, целям, задачам, показателям и программным мероприятиям, обозначенным в этих документах. В основном это комплексные программы в области охраны окружающей среды, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов185, которые имеют своей целью не только повышение уровня экологической безопасности и улучшение экологической обстановки, но и направлены на обеспечение рационального использования природно-ресурсного потенциала регионов.

Для «пилотных федеральных округов» характерно наличие двухуровневой системы экологического планирования: на региональном (выражается в принятии и реализации конкретных программ в области охраны окружающей среды для каждого из субъектов федерального округа) и межрегиональном (выражается в выработке общей стратегии социально экономического развития федерального округа, включающей и особенности по регионам округа). Имеет практический и теоретический интерес, межрегиональное экологическое планирование, которое собственно представлено в рамках Стратегий социально-экономического развития территорий Дальнего Востока и Северного Кавказа186.

В Крымском федеральном округе приняты два стратегических документа: Концепция федеральной целевой программы «Социально экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»187 и собственно федеральная целевая программа188. Одним из ожидаемых результатов в них названо эффективное использование туристско рекреационного потенциала, что невозможно без принятия мер по охране окружающей среды. Однако механизма реализации этих мер в стратегических документах не предусмотрено. В связи с тем, что Крымский федеральный округ является рекреационным, заповедным и в целом уникальным регионом с целью сохранения имеющегося потенциала Крыма (природного, рекреационного, оздоровительного) и с учетом имеющегося положительного опыта, а также в условиях конкурентных преимуществ этой территории для данного федерального округа необходимо предусмотреть особую систему экологического планирования. Исключению декларативности в таких документах способствует ряд детерминант: – экологическое планирование должно осуществляется прежде всего для территорий региона с повышенной антропогенной нагрузкой и наибольшим негативным влиянием промышленного и иного производства; – установление обязательности не только разработки и принятия экологических планов и программ, но и их реальная реализация в установленные сроки, позволит достичь определенного положительного – именно решение стратегических189 вопросов в области охраны окружающей среды на территории субъекта РФ требует разработки и принятия программных документов; – программные механизмы реализации должны быть «увязаны» с организационными, техническими, правовыми и экономическими возможностями конкретного региона, характерными для определенного этапа развития региона, в связи с чем эффективными для осуществления регионального экологического управления с позиции достижения поставленной цели и представления наибольшей общественной полезности полученных результатов будут краткосрочные региональные программы; – важно сочетание экологических и экономических интересов региона, учитывая, что «основной целью управленческой системы является обеспечение качества окружающей среды в условиях нарастающего экономического развития общества»190; – необходимо использовать и активно внедрять при разработке, принятии и реализации экологических планов и программ механизмы государственно-частного партнерства.

В эколого-правовой науке проведены фундаментальные исследования в области экологического надзора (контроля)191. Однако «перезагрузка» данной функции экологического управления возможна, необходима и видится с позиции установления четкого разграничения полномочий, а также ориентированности надзора не только на выявление и пресечение, но и

Ситуация, сложившаяся с надзором в данной сфере, неоднозначна. С одной стороны, субъектами регионального экологического управления регулярно проводятся проверки соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды, выявляется значительное количество правонарушений, виновные лица привлекаются к ответственности. С другой стороны, результативность такого контроля, понимаемая как степень достижения цели и задач, не является очевидной. Выделяя причины этого, Н.М. Заславская указывает на недостатки применения действующего законодательства: саму деятельность органов государственного экологического надзора и их должностных лиц (а именно неправильное применение норм материального права и несоблюдение ими процедурных норм)192.

Правовая база в сфере экологического надзора обширна и имеет тенденции к постоянным изменениям. Принятые в 2014 г. постановление Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом надзоре»193 и Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»194 являются правовой основой такой «перезагрузки».

## Правовые и организационные проблемы взаимодействия органов регионального государственного экологического управления с федеральными органами

Цель современного механизма правового регулирования регионального экологического управления должна отражать не только интересы государства в целом и его отдельных регионов, но и потребности граждан в благоприятной окружающей среде, способной обеспечить надлежащие условия их жизнедеятельности. Такой целью – организация и упорядочение общественных отношений, возникающих при осуществлении управления, в условиях специфики регионов.

Определенная совокупность правовых средств (элементов) и их особенности также обусловливают специфику механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления. Справедливо утверждение А.В. Малько о том, что «подобно всякому иному управленческому процессу, правовое регулирование стремится к оптимизации, к действенности правовой формы, в наибольшей мере создающей режим благоприятствования (стимулирования) для развития содержания – полезных общественных отношений и соответственно их такого организующего ядра, как интересы»292. В этом аспекте огромное практическое значение имеет результативность и эффективность механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления. Таким образом, правовое регулирование регионального экологического управления осуществляется с помощью определенного механизма, под которым понимается система взаимосвязанных правовых средств (элементов), обеспечивающих организацию и упорядочение общественных отношений, возникающих при осуществлении регионального государственного экологического управления, в условиях специфики регионов. Специфика механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления определяется его целью, особенностями его элементов и характером действия механизма.

Цель механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления предопределяет систему его элементов и характер действия механизма. Выделение особенностей основных элементов механизма правового регулирования регионального государственного экологического управления позволит выяснить «роли», выполняемые средствами правового воздействия, в процессе правового регулирования и определяющие их структурные связи293. По мнению А.К. Голиченкова, «уяснение взаимосвязей и взаимозависимости между структурными элементами, их общего и особенного» является отправным для методологии экологического права в силу такой его особенности, как «динамичность развития»294. Критерием выделения основных элементов механизма правового регулирования регионального экологического управления служат традиционно выделяемые теорией права стадии правового регулирования295. В связи с этим элементами механизма являются: система правовых норм; правоотношения как следствие возникновения прав и обязанностей между субъектами регионального государственного экологического управления; акты реализации и акты применения правовых норм, обеспечивающие реализацию прав и обязанностей участников правоотношений; акты принудительного применения правовых норм в случае их неисполнения и (или) ненадлежащего исполнения. У каждого элемента своя специфика, определяемая общественными отношениями, возникающими в сфере регионального государственного экологического управления.

На стадии формирования юридических норм первым элементом в механизме правового регулирования регионального экологического управления выступает правовая норма (их совокупность). Анализ системы правовых норм в рассматриваемой сфере отношений и их источников позволяет прийти к выводу о том, что данную совокупность образуют обширный круг правовых норм (включая специальные эколого-правовые, экологизированные нормы и нормы-гарантии), которые можно классифицировать на общие и специальные296. С.С. Алексеев указывал на практическую важность такого деления, причем выделял несколько оснований его классификаций – в зависимости от объема действия норм по кругу лиц, по сфере действия

Классифицируя нормы в механизме правового регулирования регионального государственного экологического управления по объему их действия отметим, что общие нормы распространяются на всю совокупность общественных отношений, специальные – действуют в пределах конкретного вида отношений. При этом как общие, так и специальные нормы могут распространять свое действие или на всю территорию государства (федеральные нормы), или только на определенную ее часть (региональные). Возможно выделение еще одного подхода к классификации норм права в механизме правового регулирования регионального государственного экологического управления по сфере действия. Это нормы права, содержащиеся: во-первых, исключительно в федеральном законодательстве; во-вторых, в федеральном и региональном законодательстве (в этом случае, как правило, они дублируют друг друга)298, в-третьих, исключительно в региональном законодательстве