

На правах рукописи



Мусаткина Елена Ивановна

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

23 00 02 – политические институты; этнополитическая конфликтология;
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 2 ИЮЛ 2007

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мясников Анатолий Павлович;
кандидат политических наук, доцент
Михайлова Зоя Дмитриевна

Ведущая организация – Кубанский государственный аграрный
университет

Защита состоится 26 июня 2007 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 25 мая 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Охрана окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов – одна из важнейших проблем, четко обозначившихся в современном мире

Сегодня происходит интенсивное вхождение экологического фактора в политико-правовую сферу, наблюдается его влияние на базовые политико-правовые институты различных уровней (глобальный, региональный, локальный), воздействие на национальную безопасность в целом. Острая необходимость определения путей разработки эффективных политико-правовых механизмов предотвращения, разрешения экополитических конфликтов и отстаивания экологических интересов России актуализирует вопросы, касающиеся экологической безопасности российской государственности, требует основательного теоретико-правового осмысления и институционально-правового анализа ее состояния на национальном уровне

Актуальность и значимость исследования различных экологических аспектов современного политико-правового процесса объясняется и тем, что в процессе перехода от индустриального к постиндустриальному обществу проблема экологической безопасности приобрела глобальный характер

Необходимость разработки комплекса мер политического, правового, воспитательного, нравственного характера по защите национальных интересов нашей страны актуализирует проблему уточнения форм государственной экологической политики, ключевым направлением которой должна стать «экологизация» всех сфер жизни российского общества, обеспечиваемая политико-правовыми средствами охраны окружающей среды, и прав граждан на экологически безопасное существование

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы российской экологической политики, системы обеспечения экологической безопасности в современных условиях реформирования России находятся в

поле зрения многих отечественных и зарубежных специалистов правове-
дов, политологов, философов, социологов, экологов

Так, многообразным аспектам (юридическим, политическим, инсти-
туциональным, финансовым, историческим, социальным, культурным)
проблемы обеспечения национальной безопасности государства в целом,
его отдельных сфер, а также безопасности личности посвящены работы
исследователей различных научных специальностей. И.Т. Балабанова,
Ю.М. Батурина, Н.А. Беляева, Н.С. Бондаря, В.М. Быченкова, В.Н. Ивано-
ва, Ю.В. Курносова, Е.А. Лукашевой, А.В. Оболонского, Э.А. Орловой,
Ю.В. Петрова, Л.В. Скворцова и других

Проблемы правовой экологии представлены в работах таких уче-
ных, как Г.А. Аксенюк, В.И. Андрейцев, А.М. Архипов, Р.Д. Боголепов,
М.М. Бринчук, В.П. Виноградов, А.К. Голиченков, К.Г. Гофман, О.Л. Дубо-
вик, Б.В. Ерофеев, Ю.Г. Жариков, А.Э. Жолинский, Ю.А. Израэль, А.И. Ка-
занник, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, Г.И. Осипов, Н.Т. Осипов, В.В. Пет-
ров, А.М. Плешаков, Б.Г. Розовский, В.П. Сальников, Ю.И. Тютюкин,
Ю.С. Шемшученко и другие

Общим проблемам природопользования, а также вопросам, касаю-
щимся экономики природопользования и социальной экологии, посвяще-
ны исследования В. Веснина, А.А. Голуба и Е.Б. Струковой, В.И. Данило-
ва-Данильяна, Э.В. Гирусова, И.Ю. Сизовой, О.П. Литовки, В.А. Ланцева,
Н.Ф. Реймерса и других

Государственно-правовые аспекты экологической функции госуда-
рства затрагивались в трудах С.С. Алексева, М.И. Байтина, В.К. Бабаева,
А.М. Васильева, А.Б. Венгерова, А.И. Денисова, В.В. Лазарева, М.И. Пис-
котина, И.С. Самощенко, В.Н. Черноголовкина, Н.П. Фарберова

Разработке и обоснованию теоретических и методологических основ
формирования концепции экологической функции современного государ-
ства и механизма ее реализации в условиях перехода к устойчивому раз-
витию уделено внимание в исследовании В.В. Сизова.

Систематизации правовых форм реализации деятельности государства по обеспечению экологической безопасности посвящен труд В В Кузьмина

Конституционно-правовому регулированию экологических прав и обязанностей человека и гражданина уделено внимание в трудах А.П Анисимова, С.А Боголюбова, Л Н Бурковой, М.И Васильевой, Э В Маркиной, К С Мишанина, Э.И. Равиловой и других исследователей

На отраслевом уровне отдельные вопросы, касающиеся реализации экологических прав и обязанностей человека и гражданина, изучались в работах М.М. Бринчука, И Л Вершок, В А. Высторобец, О Л. Дубовик, Н.А. Духно, В.А Ивакина, А И Лагуновой, А Я Рыженкова, А.Г Тарнавского, А А Третьяковой, В В Федорова, А Е Черноморца, В Н Яковлева и других

В целом проделана значительная исследовательская работа по изучению многих сторон обозначенной проблемы. Однако ее актуальность и явно недостаточная разработанность в политико-правовой литературе требуют дальнейшего научного рассмотрения. государственно-правовые технологии обеспечения экологической безопасности современной России остались за пределами предметного поля институционального анализа.

Объектом диссертационного исследования является экологическое измерение политико-правовых процессов

Предметом исследования выступают институционально-правовые формы обеспечения экологической безопасности

Цель и основные задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в определении государственно-правовых технологий обеспечения экологической безопасности современной России.

Общая цель предопределила и конкретные задачи исследования, в частности:

– интерпретировать экологическую безопасность как политико-правовой институт,

– представить экологическую политику российской государственности в контексте ее правовых критериев и ориентиров,

– обосновать экологические императивы правового просвещения российских граждан в качестве важнейших элементов системы экологической безопасности государства,

– критически оценить законодательную базу российской экологической политики.

– выявить противоречия природоохранной деятельности институтов исполнительной власти, создающие угрозы экологической безопасности России,

– определить роль институтов судебной власти в защите экологических интересов российской государственности

Научная новизна работы заключается в том, что в рамках единой концептуально-правовой схемы осуществлен институциональный анализ экологического измерения политико-правового процесса современной России, экологическая безопасность представлена в институционально-правовом и технологическом аспектах, в частности.

– экологическая безопасность представлена как политико-правовой институт,

– дана характеристика российской экологической политике, определены ее правовые критерии и ориентиры,

– обоснованы экологические императивы правового просвещения российских граждан в качестве одного из критериев системы экологической безопасности,

– показана ведущая роль институтов законодательной власти в юридическом обеспечении российской экологической политики,

– проведен конфликтологический анализ природоохранной деятельности институтов исполнительной власти в контексте выявления основных угроз экологической безопасности России;

– показаны перспективы использования институтов судебной власти для защиты экологических интересов российской государственности

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Экологическое измерение современного российского политико-правового процесса имеет трехуровневую структуру, объединяющую его институциональные и технологические характеристики экологическую безопасность как политико-правовой институт, экологическую политику российской государственности с ее правовыми критериями и ориентирами, экологические императивы правового просвещения и образования российских граждан

Институционально-правовое оформление данной структуры обеспечивается соответствующим набором государственно-правовых технологий защиты экологических интересов личности, общества и российской государственности

2 Экологическая безопасность как институциональная форма – это определенное качественное состояние общественных отношений в области природопользования и охраны окружающей природной среды, которое выражается в политико-правовой защищенности интересов личности, общества и государства от неблагоприятных воздействий, создающих реальную угрозу здоровью людей и функционированию экосистем, что предполагает качественно новую стратегию его государственно-правового регулирования.

3. Экологическая правовая политика как институционализируемая форма управления включает в себя инновационные структуры, позволяющие максимально эффективно осуществлять государственно-правовое регулирование взаимодействий отдельных индивидов и социальных групп в системе «природа – общество», ориентированное на создание отношений, соответствующих адаптивным возможностям окружающей среды

Экологическая политика выступает концептуальной основой правотворческой и правоприменительной деятельности и реализуется в виде экологических программ и нормативно-правовых актов, учитывающих основные угрозы жизнедеятельности человека на разных уровнях личном, этнонациональном, глобальном и определяющих юридические средства противодействия им

Экологический императив как институционально-правовой фактор системы безопасности личности, общества и государства выступает в качестве критерия оптимальной жизнедеятельности в двух формах экологического просвещения и экологического образования. Его правовая реализация осуществляется посредством распространения знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов в процессе обучения, воспитания, самообразования, накопления опыта каждого индивида, формирующих экологически грамотную деятельность и поведение российских граждан.

4 Государственно-правовые технологии обеспечения экологической безопасности России направлены на соблюдение законодательно определенного экологического порядка, позволяющего осуществлять корректирующие действия в случае нарушения экологического равновесия и находить выходы из кризисных ситуаций.

Юридические механизмы защиты экологических интересов личности, общества и государства институционализируются при этом законодательной поддержкой российской экологической политики, природоохранной деятельностью органов исполнительной власти и судебной защитой права российских граждан на комфортную окружающую среду и равный доступ к благам природы.

5 С целью государственного регулирования экологических рисков и угроз, минимизации экологического ущерба проекты нормативно-правовых актов, реализация которых прямым или косвенным образом может воздействовать на природу, должны в обязательном порядке подвергаться экологическому контролю и экологической экспертизе, проводимым как государственными, так и негосударственными субъектами на основе таких принципов, как научность, законность, независимость, гласность, участие представителей общественности.

Теоретико-методологическая основа диссертации. Многочисленные задачи и разнообразие обобщаемого материала обусловили сочетание различных методов исследования. философско-правовых, общенаучных (диалектического, логического и системно-структурного анализа, мен-

тального измерения и др.) и специальных (сравнительно-правового, историко-правового, функционального, формально-юридического, текстологического, статистического) Использовался институциональный подход в юридическом варианте

Источниковая база исследования сформирована в соответствии с обозначенными целью и задачами, объектом и предметом изучения. В ее состав вошли несколько взаимосвязанных групп документов: законодательный нормативный материал; периодические издания прошлых лет и современные, коллективные труды, монографии, брошюры, статьи и др.

Теоретическую и практическую значимость диссертационного исследования определяют содержащиеся в ней выводы и положения, важные с научной точки зрения, а также фактический и статистический материал, на который они опираются Все это может найти эффективное применение в учебном процессе (в лекциях, семинарах, методических рекомендациях по курсам теории государства и права, экологического права, экополитологии и глобалистики, конституционного права России), а также в подготовке монографического исследования

Кроме того, практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов при выработке стратегии природопользования в контексте устойчивого развития, реформировании системы управления, разработке нормативных документов и другой деятельности органов законодательной и исполнительной власти различных иерархических уровней, представителей политических организаций

Предложенные в диссертации выводы и обобщения могут использоваться и в ходе эколого-просветительской, воспитательной и образовательной деятельности экологических некоммерческих организаций и объединений

Апробация результатов работы. Диссертация была обсуждена и одобрена на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России. Положения и выводы исследования отражены в шести публикациях и выступлениях автора на всероссийских, региональных, межвузовских и

вузовских научных конференциях, семинарах, «круглых столах» в 2006-2007 гг

Структура диссертации определена с учетом характера и специфики темы, а также степени разработанности затрагиваемых в ней проблем. Работа состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения, списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении диссертации обоснована актуальность темы исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, определен объект и предмет исследования, его цель и задачи, отмечена научная новизна работы, сформулированы положения, выносимые на защиту, рассмотрены ее методологическая основа, источниковая база, теоретическое и практическое значение, а также приведены сведения об апробации результатов представленного труда

В первой главе **«Экологическая безопасность как политико-правовой институт (теоретико-методологические аспекты)»**, состоящей из трех параграфов, дан подробный анализ экологической безопасности как политико-правовому институту, оценено и аргументировано кризисное состояние экологической безопасности современной России, охарактеризована экологическая политика российской государственности, определены ее правовые критерии и ориентиры; выяснен смысл экологических императивов правового просвещения российских граждан, определены их проблемы и задачи в свете стратегии перехода общества к устойчивому развитию

В первом параграфе **«Экологическое измерение политико-правового процесса»** автор дает развернутое определение понятию «экологическая безопасность», подробно характеризует состояние экологической безопасности современной России и оценивает его как кризисное.

Диссертант указывает, что существует множество доказательств, свидетельствующих о загрязнении окружающей природной среды, как в России, так и в других странах. Главная проблема заключается в том, как предотвратить угрожающий человеку экологический кризис в условиях ограниченности природных ресурсов

По мнению автора, это возможно с помощью реализации основополагающих идей безопасности. Во-первых, необходимо признать человека основной природной и социальной ценностью, создать единую систему

безопасности, в том числе экологическую, ориентированную на человека. Во-вторых, нужно построить систему коллективной безопасности в целом, она должна быть всеобщей, поэтому входить в предметное поле государственной или межгосударственной деятельности. В-третьих, экологическая безопасность может быть достигнута только в случае «экологизации» всех сфер общества: духовной, экономической, политической, информационной и других. В-четвертых, необходимо признать равенство экологических прав граждан, неприемлемость выживания одних за счет других. Для граждан, вынужденно проживающих в экологически неблагоприятных условиях, нужно установить соответствующие компенсации.

Диссертант приходит к выводу, что истоки экологического кризиса берут начало в нарушении равновесия и обострении противоречий в системе взаимных отношений природы, общества и человека, включая его воспроизводство.

В работе указывается, что в настоящее время вполне уместно говорить об экологизации политической сферы, проявляющейся как политизация экологических проблем и экологизация политических процессов. В основе данного глобального явления лежат, с одной стороны, экологические потребности и интересы, с другой же – увеличение потребностей, которые связаны с эволюцией такого понятия, как «качество жизни».

С точки зрения диссертанта, экологическая составляющая интенсивно входит в политическую сферу. Экологический кризис выступает в роли катализатора социальной (политической) активности людей, стремящихся найти выход из экологического кризиса, что проявляется в инициировании процесса трансформации политико-правового режима, политической системы в целом.

Анализируя пути и специфику развития экополитического процесса в контексте модернизационных тенденций, автор подчеркивает, что социально-экологическая, политико-экологическая обстановка в российском государстве начала XXI столетия во многом схожа с тем, что происходило в западных странах в конце 60-х годов прошлого века. Население не осознает взаимозависимости между экологическими проблемами и их эконо-

мическими и политическими интересами. Это непонимание является следствием, во-первых, объективно и субъективно порожденных обстоятельств политико-экономического характера, а во-вторых, отсутствия гражданского общества с развитой экополитической культурой, экополитическим сознанием. Ситуация «непонимания», носящая временный характер, имеет тенденцию к своему разрешению с непредсказуемыми последствиями для социальной, политической и экономической реальности, что ограничивает юридические возможности противодействия рискогенным факторам и угрозам экологической безопасности.

Во втором параграфе «**Экологическая политика российской государственности: правовые критерии и ориентиры**» определяются основные направления экологической политики российской государственности, ее юридические критерии и ориентиры, перспективные подходы к реализации экологической функции российского государства.

По мнению диссертанта, экологическую функцию государства можно охарактеризовать как объективно обусловленную деятельность государства в области охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, которая основана на реализации его экологической стратегии по обеспечению устойчивого развития, выражающей интересы большинства населения.

Автор подчеркивает, что на практике экологическая деятельность рассматривается в качестве важного, однако менее существенного аспекта функционирования государства по сравнению с решением экономических и социальных вопросов.

Экологическая политика современной российской государственности базируется на принципе рыночного и правового либерализма, который интерпретирует природу как ресурсное образование («естественный капитал») в экологическом плане, а роль государства в регулировании охраны окружающей среды при этом сводится к масштабам государственного вмешательства.

В рамках такого подхода, по мнению диссертанта, обеспечивается доминирование частного интереса, для которого экологические интересы выступают как форма установления консенсуса между интересами охраны окружающей среды и ее ресурсного использования. В данном случае государственно-правовое регулирование сводится к экспертной оценке экологического ущерба в ходе эксплуатации природных ресурсов, а защита экологических интересов индивида, общества, государства возлагается на бюрократические структуры.

Обозначенная схема приоритетов российской экологической политики имеет один существенный недостаток: в ней не учитывается контролирующая функция институтов гражданского общества по защите экологических интересов экономически менее влиятельных социальных групп, слабо воздействующих на принятие решений в области охраны окружающей среды.

Диссертант отмечает, что на современном этапе развития российской государственности происходит постепенный, но закономерно обусловленный процесс переосмысления взглядов на природопользование, появляются комплексные, междисциплинарные подходы, охватывающие широкий круг экономических, социальных, географических и правовых аспектов рассматриваемой проблемы. При этом просматривается тесная связь экологической проблемы с политикой, идеологией, экономикой и социальной сферой, что дает возможность выделить ряд составляющих экологической политики в ее различных аспектах: социально-политическом, правовом, социально-гигиеническом, эколого-экономическом, технико-технологическом и т.п.

По мнению диссертанта, одним из наиболее перспективных путей выхода из создавшейся критической ситуации в области экологии является переход к экономико-правовой модели регулирования системой природопользования. Ее основу должна составить система мер, предусматривающих создание таких предпосылок и условий, при которых соблюдение установленных регламентов и стандартов в сфере природопользования с экономической точки зрения становится выгодным.

В настоящее время российская экологическая политика государства предполагает коренную переориентацию социально-экономического развития на основе пересмотра потребностей, целей, приоритетов и способов деятельности человека на основе «зеленой» корректировки либерально-правовых критериев ее реализации.

В третьем параграфе **«Экологические императивы правового просвещения российских граждан»** рассмотрены экологические императивы правового просвещения российских граждан как важнейшие элементы государственно-правового регулирования системы экологической безопасности государства, выяснен смысл эколого-правового образования, определены его проблемы и задачи в свете стратегии перехода общества к устойчивому развитию, проанализирована взаимообусловленность экологического и правового сознания

В работе отмечается, что экологическое просвещение российских граждан должно осуществляться посредством широкого распространения экологических знаний об экологической безопасности, объективной и обстоятельной информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов.

Диссертант указывает, что государственная правовая политика в области экологического образования представляет собой деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в части наделения их отдельными государственными полномочиями по созданию необходимых условий для экологического образования населения и координации их деятельности с деятельностью заинтересованных общественных объединений, организаций и граждан по формированию экологической культуры каждого человека и всего общества

Непрерывный процесс обучения, воспитания, самообразования, накопления опыта и развития личности с целью формирования ценностных ориентаций, поведенческих норм и специальных знаний по сохранению окружающей среды и природопользованию, реализуемых в экологически грамотной деятельности, и составляет смысл экологического образования.

Под экологической культурой понимается наследуемый опыт жизнедеятельности человека в его взаимодействии с окружающей средой, способствующей здоровому образу жизни, устойчивому социально-экономическому развитию, экологической безопасности страны и каждого ее гражданина

Автор указывает, что к основным социальным институтам, оказывающим существенное влияние на формирование экологического и правового сознания личности, относятся семья, система образования и ряд других учреждений, с которыми непосредственно взаимодействует личность в процессе жизнедеятельности, а также средства массовой информации и коммуникации

С целью повышения экологической культуры общества и профессиональной подготовки специалистов и устанавливается система всеобщего, комплексного и непрерывного экологического воспитания и образования. Проведение соответствующих мероприятий входит в задачу системы управления в области охраны окружающей природной среды в тесном взаимодействии с системой образования

Диссертант приходит к выводу, что в настоящее время российское государство слабо использует свои реальные возможности для уменьшения нежелательных нагрузок на природу, предотвращения экологического ущерба и защиты собственных экологических интересов. На изменение сложившейся ситуации существенное влияние окажут экологическое образование, воспитание и общественные гарантии экологических прав российских граждан, обеспечиваемые институтами гражданского общества

Во второй главе «**Экологическая безопасность современной России в институционально-правовом и технологическом контекстах**», состоящей из трех параграфов, выяснена роль института законодательной власти в обеспечении российской экологической политики, в конфликтологическом ключе проанализирована природоохранная деятельность органов исполнительной власти, оценены институциональные последствия судебной защиты экологических интересов российской государственности.

В первом параграфе «Законодательное обеспечение российской экологической политики» автор отмечает, что отечественное природоохранительное законодательство все еще находится в стадии своего становления

Диссертант, подробно рассматривая в развитии экологического законодательства советский и постсоветский периоды, отмечает, что современный период отличается интенсивными процессами экологизации гражданского, уголовного, административного законодательства.

В целом современное экологическое законодательство, по сравнению с предшествующим периодом, обладает рядом особенностей. Во-первых, происходит формирование системы законодательства: об окружающей среде, о природных комплексах, о природных объектах. В предыдущий период такое законодательство развивалось в основном применительно к отдельным природным объектам. Сегодня использование интегрированного и дифференцированного подходов к правовому регулированию экологических отношений осуществляется сбалансированно

Во-вторых, наблюдается значительное увеличение в нормативно-правовом массиве удельного веса законов, раньше в правовом регулировании доминировали подзаконные акты (ведомственные и правительственные). Четко обозначившаяся тенденция к преимущественно законодательному регулированию отношений в сфере взаимодействия общества и природы является фактором эффективной реализации конституционного принципа разделения властей и построения правового государства

В-третьих, в рассматриваемый период получает признание многообразие форм собственности на природные объекты и ресурсы, развивается их регулирование в природоресурсном законодательстве.

В-четвертых, происходит широкое законодательное, в частности, конституционное, установление экологических прав человека, определяются юридические механизмы реализации данных прав, обеспечения их соблюдения и защиты

В-пятых, усовершенствован механизм правового регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Интен-

сивно стали развиваться правовые меры, направленные на предупреждение экологического вреда по оценке воздействия на окружающую среду, экологической экспертизе, лицензированию, декларированию безопасности промышленных объектов, контролю Законодательно урегулировано и применение юридической ответственности, в первую очередь административной и уголовной, за экологические правонарушения.

В то же время диссертант отмечает, что несмотря на определенный прогресс в развитии современного экологического законодательства, в нем еще много пробелов, до сих пор не предусмотрены эффективные правовые механизмы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Работа по формированию экологического законодательства ведется без конкретной концепции Автор указывает, что без такой концепции невозможно упорядочить законотворческую работу. В ней с учетом политической и социально-экономической обстановки в стране, состояния окружающей среды определяется система законов и очередность их принятия. В концепции должны быть отрегулированы вопросы, касающиеся перспектив кодификации экологического законодательства

Диссертантом подчеркивается, что создание системы законов, обеспечивающих соблюдение, реализацию, охрану и защиту экологических прав граждан, – это важнейший юридический критерий оценки эффективности природоохранной деятельности законодательной власти.

Во втором параграфе **«Природоохранная деятельность органов исполнительной власти: юрико-конфликтологическая экспертиза»** акцентируется внимание на том, что в российском государстве проблема исполнения экологического законодательства относится к крайне актуальным. Имеющиеся дефекты в организации деятельности исполнительной власти являются одной из главных причин острого экологического кризиса в России.

Автор указывает, что для успешной деятельности органов исполнительной власти необходимо решить две взаимосвязанные задачи создать систему специально уполномоченных государственных органов в

области охраны окружающей среды и реализовать задачи и функции управления, возлагающиеся на них. Причем эффективность реализации управленческих функций во многом зависит от правильности, научной обоснованности созданной системы специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды.

Диссертант подчеркивает, что для достижения эффективной реализации законодательства об охране окружающей природной среды нужен сбалансированный и хорошо действующий эколого-правовой механизм реализации законодательства об охране окружающей природной среды. Данный механизм обеспечивает динамизм этого законодательства, через него в основном проявляется регулирующая функция соответствующих правовых норм.

В работе отмечается, что деятельность органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере состоит в выполнении возложенных на них задач и функций государственного и отраслевого управления природопользованием и охраной окружающей среды. К основным из них относятся: подзаконное нормотворчество, координация экологически значимой деятельности; планирование использования, охраны природных ресурсов и окружающей среды, экологическое нормирование; экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, экологическая сертификация, экологический аудит, наблюдение за состоянием окружающей среды (экологический мониторинг); учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий, экологическое воспитание и образование; контроль за использованием и охраной объектов природы; разрешение в административном порядке споров по вопросам, касающимся окружающей среды.

Автор обращает внимание на то, что при рассмотрении вышеуказанных функций в контексте экологического законодательства они представляют собой основные меры охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов. В совокупности эти меры и образуют эколого-правовой механизм. При рассмотрении же в контексте государственного управления эти меры превращаются в функции

управления в обозначенной среде, то есть становятся основными направлениями их деятельности. Следует учитывать, что управленческие функции органов исполнительной власти предопределены законом, в данном случае в виде природоохранных мер.

Диссертант приходит к выводу, что постоянно происходящие реорганизации системы органов государственного управления в сфере экологии и природопользования сказываются на результатах природоохранной деятельности, на реализации экологического законодательства. Если законодательство не исполняется, то оно не только бесполезно, но и вредно, потому что явно подрывает доверие к праву и сдерживает развитие правовой культуры российских граждан.

В третьем параграфе «Судебная защита экологических интересов российской государственности» отмечается, что судебная власть в сфере экологии и природопользования осуществляется с помощью реализации ряда полномочий, которыми наделяются различные суды – Конституционный Суд РФ, суды общей компетенции, арбитражные и другие.

Автор указывает, что в большей или меньшей мере все суды, входящие в российскую судебную систему, реализуют полномочия в сфере обеспечения экологической безопасности.

Анализируя статистические данные о состоянии экологической преступности в Российской Федерации, диссертант приходит к следующим выводам: четко обозначилась устойчивая тенденция опережающего, по сравнению с преступностью в целом, роста экологической преступности, наблюдаются стабильные тенденции роста правонарушений и преступлений, которые связаны с незаконным добыванием объектов животного и растительного мира (браконьерство), нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, с нарушением правил сертификации и безопасности продукции, работ и услуг, состояние и динамика выявленных нарушений законодательства о природопользовании и охране окружающей среды прежде всего отражают активность правоохранительных и природоохранных органов, для экологической преступности характерна высокая латентность (число преступлений во много раз ниже по сравне-

нию с административными проступками), чрезвычайно высокая экологическая правонарушаемость свидетельствует о том, что для противоправного поведения характерна массовость и широкая распространенность, наблюдается увеличение как экологического, так и экономического ущерба от противоправного поведения, возникают новые виды противоправного поведения (незаконная торговля окружающей средой) с одновременным распространением коррупционного преступного поведения, проникновением организованной преступности в экологическую сферу, в некоторых регионах противоправное использование природных ресурсов становится средством существования местного населения, все больше экологических преступлений совершаются с целью извлечения незаконной прибыли и усиления корыстной направленности, дальнейшее распространение экологической преступности явно угрожает национальным интересам российского государства

В работе отмечается, что определенные перспективы активизации деятельности судов по реализации экологической функции государства четко просматриваются в совершенствовании судебной системы. Для повышения качества правосудия в разрешении такой специфической категории дел, какими являются дела по вопросам охраны природы, необходимо создание специализированных судов (по аналогии с природоохранными прокуратурами и милицией). В качестве альтернативы созданию судов по вопросам, касающимся окружающей среды, могут выступать специализированные палаты в судах общей юрисдикции или арбитражных судах.

Диссертант показывает, что государственная экологическая политика должна основываться на идее экофильного отношения к природе, ограничивающей разрушительную сущность частного интереса. Это прежде всего относится к созданию современного экологического законодательства, эффективной системы правоприменительных и правозащитных институтов. В целях обеспечения их нормального функционирования требуются квалифицированные юридические кадры, имеющие нормотворческие, управленческие, правоохранительные и правозащитные навыки, на-

правленные на внедрение правовых ценностей правовой культуры в экологически безопасную деятельность и поведение

В заключении подведены итоги исследования, сделаны обобщения и основные выводы, намечены перспективы политико-правового исследования экологической безопасности

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1 Мусаткина Е.И Современная экологическая политика в системе национальной безопасности страны // Глобальные и региональные факторы правового обеспечения национальной безопасности. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д: ЮИ МВД России, 2006 Ч 1 – 0,4 п л

2 Мусаткина Е И Социальная значимость обеспечения экологической безопасности для российского общества (политико-правовой анализ) // Научные труды профессорско-преподавательского состава кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России. Ростов н/Д Изд-во Рост. ун-та, 2006 – 0,4 п л.

3 Герман О Б , Мусаткина Е И Роль института законодательной власти в обеспечении экологической безопасности России // Региональная власть политико-правовые аспекты реализации и осуществления Ростов н/Д Изд-во Рост ун-та, 2007 – 1,0/0,5 п л

4 Мусаткина Е И Правовое обеспечение экологической безопасности российских граждан // Региональная власть политико-правовые аспекты реализации и осуществления Ростов н/Д. Изд-во Рост ун-та, 2007 – 0,5 п л

Статьи, опубликованные в изданиях перечня ВАК Минобрнауки:

5 Мусаткина Е И Институционально-правовой анализ экологической безопасности // Философия права 2007. № 1. – 0,5 п л

6 Герман О Б , Мусаткина Е И Эколого-правовое образование в современных условиях развития Российского государства // Гуманитарные и социально-экономические науки 2006. № 10 – 0,6/ 0,3 п.л.

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс New Roman Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83