

На правах рукописи

Пчельников Максим Викторович

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы
и технологии (юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования “Ростовский юридический институт МВД России”

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
Овчинников Алексей Игоревич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Маркова-Мурашова
Светлана Александровна;
кандидат политических наук
Лебец Африма Сагидуллоевна

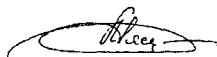
Ведущая организация — федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
“Кубанский государственный аграрный университет”

Защита состоится 30 июня 2009 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по юридическим наукам при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования “Ростовский юридический институт МВД России” по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО РЮИ МВД России.

Автореферат разослан 29 мая 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.П. Мясников

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Устойчивое развитие, высокое качество жизни и здоровья населения являются приоритетными задачами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которые могут быть решены лишь посредством сохранения природных систем, на основе поддержания соответствующего состояния окружающей среды. На это направлена государственная экологическая правовая политика, приоритеты которой выделяют экологию как сферу жизненно важных интересов личности, общества и государства, предусматривают институционально-правовые гарантии сохранения и восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий.

В России законодательство, регулирующее экологические отношения, сформировано под непосредственным влиянием международного экологического права. Следует отметить, что в целом российское экологическое законодательство, соответствуя основным тенденциям развития международного экологического права, отражает интересы личности, общества и государства в экологической сфере, гарантируя право на обращение в органы публичной власти с жалобами, предложениями, требованиями по вопросам охраны окружающей среды; право на объединение и создание общественных и иных некоммерческих экологических организаций; право принимать участие в принятии решений, затрагивающих экологические права и обязанности человека и гражданина; право участвовать в референдумах, митингах, пикетах, шествиях, посвященных вопросам охраны окружающей среды.

Но экологические проблемы имеют еще одно важное измерение: малочисленные народы Севера, Сибири, Дальнего Востока, занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности, попали в зависимость от состояния экосреды обитания. Иными словами, этнокультурная и этнополитическая идентичность зависит от приоритетов и институтов экологической правовой политики.

Современная экологическая правовая политика России характеризуется целым рядом существенных недостатков, свидетельствуя о необходимости дальнейшего развития институционально-правовой базы, обеспечивающей экологическую безопасность. Данные недостатки имеют доктринальное происхождение и во многом объясняются экономическими процессами постсоветской модернизации, глобальной энергетической суверенизацией России. Следствием этого является конфликт между энергетической, экономической и экологической системами приоритетов государственной власти, который требует комплексного политико-правового анализа стратегии развития институтов государства в единстве их концептуального, формально-юридического и ценностно-политического измерений.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы, связанные с институционально-правовым анализом российской правовой политики, перспектив ее развития, развитием институтов экологической безопасности, формированием экологического правового порядка, являются предметом исследования специалистов самых разных областей знания, в числе которых правоведаы, политологи, экономисты, социологи, экологи и другие.

Наибольшее развитие исследование проблемы российской экологической правовой политики получило в работах таких авторов, как: Г.А. Аксенюк, А.М. Архипов, Р.Д. Боголепов, М.М. Бринчук, В.П. Виноградов, О.Л. Дубовик, Б.Е. Ерофеев, А.Э. Жолинский, А.И. Казанник, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, Г.И. Осипов, Н.Т. Осипов, А.М. Плешаков, Б.Г. Розовский, Ю.С. Тютюкин и другие.

Вопросы социальной экологии и экологических отношений, экологизации экономики в современных условиях экологического кризиса рассматриваются в работах А.А. Голуба, Е.Б. Струковой, В.И. Данилова-Данильяна, Э.В. Гирусова, О.П. Литовки, В.А. Ланцева и других.

Большое значение для формирования методологического инструментария настоящего диссертационного исследования имели разработка концептуально-правовых основ экологической политики, формирования институционально-правового порядка в сфере экологии, реализации экологической функции государства, исследование конституционно-правового регулирования экологических прав и обязанно-

стей человека и гражданина, перспектив формирования экологической правовой политики России, предпринятые в работах С.А. Боголюбовой, Л.Н. Бурковой, М.И. Вайсльевой, К.С. Мишанина В.В. Сизова, В.В. Кузьмина и других исследователей.

Отдельные вопросы институционально-правового формирования российской экологической политики рассматривались в трудах И.Л. Вершок, В.А. Высторобец, О.Л. Дубовик, Н.А. Духно, В.А. Ивакина, А.И. Лагуновой, А.Я. Рыженкова, А.А. Третьяковой, В.А. Федорова, В.Н. Яковлева и других.

В целом, проведенные указанными авторами исследования сформировали эффективную методологическую научно-исследовательскую базу. Однако в прямой постановке проблема институциональных форм экологической правовой политики Российской Федерации не рассматривалась, что подтверждает своевременность и актуальность ее исследования.

Объектом диссертационного исследования является политическое и институционально-правовое обеспечение экономической безопасности Российского государства.

Предметом диссертационной работы являются приоритеты и основные институты экологической правовой политики, обеспечивающие защиту национальных интересов Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования выступает институционально-правовой анализ экологической правовой политики Российской Федерации в контексте особенностей современных экономических процессов, приоритетов национальной безопасности и потребностей оптимизации отношений в сфере использования и охраны природы.

Цель диссертационного исследования реализуется посредством решения следующих **задач**:

- сформулировать понятие экологической правовой политики;
- дать институционально-правовую характеристику формирования политико-правового порядка в сфере экологии;
- интерпретировать идеологические, политические и правовые факторы защиты окружающей среды в Российской Федерации;
- охарактеризовать институционально-правовые и политические аспекты национального экологического интереса;

- определить институционально-правовые формы легитимации экологических прав и свобод в России;
- выявить региональные формы российской экологической правовой политики.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- дано определение государственной экологической правовой политики;
- раскрыты институциональная структура экологических отношений, их легальные формы выражения в российском экологическом праве;
- сформулирован структурно-институциональный подход к правовой легитимации национального экологического интереса в контексте формирования государственной экологической правовой политики;
- предложена концептуально-правовая интерпретация экологического суверенитета;
- предложена институционально-правовая интерпретация российского экологического порядка;
- выяснена роль регионального компонента в развитии российской экологической правовой политики;
- охарактеризованы институционально-правовые перспективы формирования российской экологической правовой политики.

Положения, выносимые на защиту:

1. Экологическую политику следует рассматривать как необходимый компонент современного политического процесса, протекающего на международном, региональном и национальном уровнях. Складывающаяся международная система противодействия экологическим вызовам, угрозам и рискам имеет глобальный характер, интегрируя политику национальных государств в единое политическое и правовое пространство, на основе которого формируются транснациональные институты обеспечения глобального экологического порядка.

Государственная экологическая правовая политика есть целенаправленная деятельность органов государственной власти и институтов гражданского общества, направленная на регулирование отношений общества, человека и окружающей среды. Цель экологической

политики заключается в воздействии на формирование желательного для общества баланса этих отношений путем сбережения окружающей природной среды, экологических систем, контроля природопользования, позволяющего сохранять благоприятные условия человеческой жизнедеятельности, обеспечивающие непрерывное развитие. Экологическая правовая политика представляет собой совокупность юридических механизмов реализации цели государственной экологической политики, есть законотворческая, правоприменительная и правозащитная деятельность, направленная на регулирование экологических процессов в соответствии с национальными интересами, охватывающее отношения собственности на природные ресурсы, природопользование, контроль в сфере использования и охраны природы, ответственность за нанесение вреда природной среде.

2. Экологические отношения – это совокупность связей между людьми, которые возникают в процессе взаимодействия человека с природой, являющейся необходимым условием его жизнедеятельности. Экологические отношения выступают частью системы общественных отношений, обусловлены содержанием экономических, политических, правовых и культурных связей, характеризующих общественную и государственную системы. К их основным группам относятся природопользование, охрана окружающей среды, сохранение экологического баланса. Участниками экологических отношений выступают человек, органы государственной власти и общественного самоуправления, общественные, международные и межправительственные организации. Субъектом экологических отношений являются личность, общество и государство, объектом – природные ресурсы, благоприятная окружающая среда, здоровье народонаселения. Складывающиеся в обществе экологические отношения есть основа экологического процесса, который представляет собой деятельность субъектов экологических отношений, основанную на приоритетах экономического развития, концептуализируемого государственной социальной политикой, осуществляемого на основе законности, направленного на реализацию экологического интереса.

3. Экологический интерес выражает совокупность потребностей личности общества и государства в сохранении экологического баланса

на глобальном, региональном и национальном уровнях в целях поддержания благоприятных условий обитания человека на планете как части биосферы; есть политико-правовая категория, отражающая приоритеты экологической политики на основе реализации права на благоприятную среду обитания и устойчивое развитие. Экологический интерес Российской Федерации состоит в сохранении экологического баланса на ее территории и за ее пределами, обеспечивающего устойчивое развитие.

4. Экологический суверенитет является одной из форм выражения суверенитета личности, общества и государства и, имея конституционные основания, легализуется законодательством, обеспечивающим права и свободы человека и гражданина в экологической сфере. Экологический суверенитет есть политико-правовая категория, отражающая связь между существующими институциональными политическими и правовыми условиями экологического процесса и экологическим интересом, обусловленным тенденциями в экологической сфере, социально-экономической и культурной жизни страны. Реализация экологического суверенитета осуществляется в форме институционально-правового регулирования использования и охраны природы. Защита экологического суверенитета требует институционального обеспечения, включающего разработку государственной экологической политики, институционально-правовое поле и систему организаций, интегрированных в качестве субъекта экологической политики.

5. Экологический институционально-правовой порядок есть система закрепленных законодательством юридических способов реализации установок государственной экологической политики в сфере регулирования экологических отношений, где предметом регулирования выступают отношения собственности на природные ресурсы, использование природных ресурсов, отношения по охране окружающей среды от загрязнения, истощения и разрушения, а также отношения по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

6. Приоритетность экологического благополучия населения, охраны окружающей среды и рационального природопользования, являвшихся вектором формирования экологического законодательства

на первых этапах постсоветской модернизации, впоследствии были изменены, что привело к трансформации экологической политики, свертыванию экологических программ либо к их финансированию по остаточному принципу. Этапом такой трансформации следует рассматривать принятие Федерального закона о монетизации льгот (№122-ФЗ от 22.08.2004 г.), внесшего изменения в большинство законодательных актов в сфере экологии, существенно снизившего полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования экологических отношений, что противоречит Конституции РФ.

7. Перспективы совершенствования экологической правовой политики Российской Федерации связаны с усилением роли ее регионального компонента и предполагают расширение прав субъектов Российской Федерации в сфере регулирования экологических отношений. В действующем экологическом законодательстве региональный компонент экологической политики чрезвычайно низок в силу несущественной роли, которую играют территориальные субъекты, ответственные за данное направление деятельности. Развитие экологического законодательства должно быть направлено на правовую институционализацию деятельности региональных органов власти в сфере охраны окружающей среды, контроля природопользования, включая законодательную деятельность в данной области. На этой основе должна формироваться региональная законодательная база в сфере экологии, включающая соглашения между субъектами Российской Федерации по вопросам совместного природопользования, законодательные и другие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, направленные на охрану окружающей среды и контроль природопользования. Расширение прав и ответственности субъектов РФ в данной сфере, соответствуя конституционным нормам о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, будет способствовать решению экологических проблем в регионе и стране в целом, защите экологического суверенитета.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно имеет системный характер и практическую направленность. Предложения и выводы диссертационной работы способствуют более полному и глубокому

пониманию институционально-правовых проблем формирования экологической правовой политики России, что расширяет возможности дальнейших исследований, а также применения полученных результатов в практической деятельности по формированию законодательства в сфере природопользования и защиты окружающей среды. Диссертационные материалы могут быть использованы в процессе преподавания теоретико-правовых дисциплин в высших учебных заведениях.

Апробация результатов диссертационной работы. Результаты исследования отражены в 14 научных публикациях, его основные положения докладывались на четырех международных научно-практических конференциях.

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность темы диссертационного исследования и степень ее научной разработанности, формулируются объект и предмет, цели и задачи диссертационной работы, характеризуется теоретическая и научно-практическая значимость, формы апробации, отмечается научная новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе **“Экологическая правовая политика как объект институционально-правового анализа”** исследуются основные подходы к экологической правовой политике, проблемы законодательного обеспечения экологических процессов, экологические отношения в контексте формирования институтов экологической безопасности.

В первом параграфе **“Понятие экологической правовой политики: основные подходы и определения”** анализируется процесс формирования экологической политики на глобальном, региональном и национальном уровнях, выясняются ее правовые начала и принципы, дается определение государственной экологической правовой политике.

В диссертации показано, что начало формирования современной экологической политики относится к 1980-м годам прошлого века и связано с советской перестроечной доктриной, интерпретировавшей экологические императивы человеческой жизнедеятельности в качестве факторов, обуславливавших реальный гуманизм. Имея истоки в философии Вернадского, этот подход на заре социальных преобразований, происходивших в Советском Союзе, получил новое звучание и выразился в концепте экологического императива, согласно которому для продолжения своей истории человеку необходимо согласовывать собственную глобальную деятельность с закономерностями природной эволюции, а свое развитие – с развитием биосферы. Установление связи экологической проблематики с аксиологией гуманизма является необходимым шагом на пути формирования идеологии как основы глобальной экологической политики, принципы которой могут быть имплементированы к политике национальных государств. В диссертации подчеркивается, что начало формирования этой идеологии

коренится не столько в осознании глобальности экологического кризиса, сколько в его гуманистической интерпретации, отраженной концепцией нового политического мышления.

Фундаментальную роль в формировании концептуально-политических и правовых основ экологической политики национальных государств сыграла Декларация Рио, принятая на Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года в г. Рио-де-Жанейро, которая провозгласила принципы, являющиеся экологическим императивом современности, входящим в механизм реализации основных прав и свобод человека. Экологическая политика большинства современных государств строится в соответствии с принципами этой Декларации. Основополагающее значение она имеет и для российской экологической политики.

Обращаясь к анализу Экологической доктрины Российской Федерации 2002 г., законодательства в сфере экологии, обобщая научные подходы к проблеме исследования сущности экологической политики и ее правового обеспечения, автор обосновывает положение о том, что экологическую политику следует рассматривать как необходимый компонент современного политического процесса, протекающего на международном, региональном и национальном уровнях. Складывающаяся международная система противодействия экологическим вызовам, угрозам и рискам имеет глобальный характер, интегрируя политику национальных государств в единое политическое и правовое поле, на основе которого формируются международные институты обеспечения глобального экологического порядка.

При этом автор полагает, что государственная экологическая политика есть целенаправленная деятельность органов государственной власти и иных институциональных субъектов, направленная на регулирование отношений общества и природы. Цель экологической политики заключается в воздействии на формирование желательного для общества баланса этого отношения путем сохранения окружающей природной среды, экологических систем, контроля природопользования, позволяющего сохранять благоприятные условия человеческой жизнедеятельности, обеспечивающие непрерывное развитие.

Правовая экологическая политика представляет собой совокупность юридических механизмов реализации цели государственной эко-

логической политики, есть законотворческая, правоприменительная и правозащитная деятельность, направленная на регулирование экологических процессов в соответствии с национальными интересами, охватывающая отношения собственности на природные ресурсы, природопользование, контроль в сфере использования и охраны природы, ответственность за нарушение вреда природной среде.

Во *втором параграфе “Институциональные механизмы формирования политико-правового порядка в сфере экологии”* исследуются особенности экологической безопасности в исторически складывающейся общественной и политической системе, анализируются структура экологических интересов общества и государства, их влияние на формирование российского правового порядка в сфере экологии.

Исходя из того, что отношение человека и природы является общим контекстом экологических отношений, автор рассматривает их как вид общественных отношений, возникающих по поводу реализации потребностей и интересов личности, общества и государства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Совокупность экологических отношений, складывающихся в обществе, во многом определяет характер и содержание других видов отношений – экономических, политических, правовых и др.

Анализ экологических отношений и формирования российского правового порядка в сфере экологии позволяет сформулировать авторскую интерпретацию проблемы. По мнению автора, экологические отношения – это совокупность связей между людьми, которые возникают в процессе взаимодействия человека с природой, являющейся необходимым условием его жизнедеятельности. Экологические отношения выступают частью системы общественных отношений, обусловлены содержанием экономических, политических, правовых и культурных связей, характеризующих общественную и государственную системы. К их основным группам относятся природопользование, охрана окружающей среды, сохранение экологического баланса. Участниками экологических отношений выступают человек, органы государственной власти и общественного самоуправления, общественные, международные и межправительственные организации. Субъектом экологических отношений являются личность, общество и государство,

объектом – природные ресурсы, благоприятная окружающая среда, здоровье народонаселения. Складывающиеся в обществе экологические отношения есть основа экологического процесса, который представляет собой деятельность субъектов экологических отношений, основанную на приоритетах экономического развития, концептуализируемого государственной социальной политикой, осуществляемого на основе законности, направленного на реализацию экологических интересов.

Экологические правоотношения выступают в форме связи между их субъектами, связанными между собой правами и обязанностями. Субъектами экологических правоотношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица. Участники экологических правоотношений – это также иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица при условии их законного нахождения на территории Российской Федерации. Общим признаком экологических правоотношений является их волевой характер, поскольку они выражаются в форме реализации интересов. При этом волевой характер свойственен всем участникам правоотношений, имеющим соответствующие интересы в данной сфере.

Экологические правоотношения всегда строго персонифицированы и индивидуализированы, так как права и обязанности, выражаемые нормами экологического права, не абстрактны и соотнесены с конкретными носителями. Содержанием экологических правоотношений являются экологические права человека и гражданина, которые представляют собой признанные международным сообществом и закрепленные в национальном законодательстве неотъемлемые возможности индивида, позволяющие обеспечить его потребности в окружающей среде благоприятного качества как элементе устойчивого развития в интересах настоящего и будущего поколений людей.

Основываясь на данных положениях, автор полагает, что экологический правовой порядок есть система закрепленных законодательством юридических способов реализации установок государственной экологической политики в сфере регулирования экологических отношений, где предметом регулирования выступают отношения собствен-

ности на природные ресурсы, использование природных ресурсов, отношения по охране окружающей среды от загрязнения, истощения и разрушения, а также отношения по охране экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Основой экологического правового порядка является совокупность прав и свобод, закрепленных ст. 9, 36, 41, 42, 58, 71, 72 Конституции РФ, которые устанавливают его основные принципы:

- использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов Российской Федерации;
- экологизация природопользования, которое не должно наносить вред окружающей среде;
- поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию населения;
- обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением;
- обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Основываясь на данных положениях, автор показывает, что экологический правовой порядок Российской Федерации нуждается в совершенствовании. По его мнению, об этом свидетельствуют неопределенность конституционных экологических норм, неразвитость экологического законодательства, что сказывается на состоянии законности в сфере экологии, реализации национальных экологических интересов, является показателем низкого уровня развития правовой экологической политики государства, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Во второй главе «Концептуальные основы российской экологической правовой политики» исследуется процесс институционального формирования российской экологической правовой политики, роль концептуализации экологических интересов в данной сфере, выясняются их политические и правовые аспекты.

В первом параграфе «Национальная и экологическая безопасность: концептуализация российских экологических интересов и юридических способов их защиты» исследуются значение форми-

рования института экологического интереса в системе национальной безопасности, его роль в формировании эффективной экологической правовой политики.

В диссертации обосновывается научная позиция, согласно которой безопасность как явление социально-политического порядка означает состояние защищенности, реализуемое через систему общественных отношений, институционально закрепленных в морали, политике, праве, экономике и пр. При этом личность, общество и государство рассматриваются в качестве основных объектов безопасности. Социальная сущность безопасности состоит в том, что основным ее элементом является интерес, рассматриваемый как осознанная социальная потребность и формируемый в качестве рефлексии субъекта безопасности на его социальное бытие. В то же время социальная природа интереса обуславливает и социальные способы его реализации. В государстве защита интереса становится систематической и обеспечивается формированием институциональной системы: экономическая система, политическая система, правовая система. Так как “интерес” относится к сфере общественного сознания, то фундаментальную роль в генезисе системы безопасности играет концептуальный фактор, который в разные эпохи имеет такие модификации, как мораль, религия, философия, политическая идеология.

Действующая сейчас Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная Постановлением Правительства РФ от 31.08.2002 г. №1225-р, провозглашает экологию в качестве одного из приоритетов деятельности государства по обеспечению национальных интересов. Однако диссертант аргументированно утверждает, что существенным недостатком документа является то, что он не дает дефиниции национально-государственного интереса в сфере экологии. В силу этого оперирование понятием “экологическая безопасность” не имеет в нем твердых концептуальных оснований.

Указывая на то, что определение экологического интереса дано в последней редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации, автор отмечает его абстрактный характер, что не позволяет выделить стратегически важные направления деятельности государства по его защите. Техногенные факторы в качестве угрозы экологическим интересам, на которых делается акцент в документе,

разумеется, имеют реальное значение для реализации экологического интереса страны, равно как и развитие экологической культуры населения. Между тем этим не исчерпывается вся совокупность угроз. Так, в диссертации показано, что наиболее существенной угрозой экологическим интересам, которые определяются автором как сохранение экологического баланса на планете, имеющего локальные, региональные и глобальные особенности, является экологический кризис, обладающий, по данным специальных исследований, не только техногенным, но и природным потенциалом. Глобальный характер экологического кризиса делает такую интерпретацию экологического интереса страны с каждым днем все более актуальной. Очевидно, слабая разработанность данной сферы в Концепции не может сделать ее продуктивной основой российской экологической правовой политики.

Это объясняет слабую разработанность регионального аспекта российской экологической политики, который играет более важную роль в обеспечении экологической безопасности в сравнении с глобальным. Кроме того, слабая артикулированность национально-государственного интереса в сфере экологии вынуждает страну следовать глобальной экологической стратегии в ущерб устойчивому развитию. Так, экологически вредные производства неизбежны на том историческом этапе развития, на котором находится современная Россия, а радикальный отказ от них означает не что иное, как жертву темпами экономического роста. В подтверждение данного положения автором проанализирована экологическая стратегия таких стран, как Китай, Индия, Бразилия, стран с наиболее мощными экономиками, среди которых США, не присоединившихся к международной конвенции по ограничению выбросов в атмосферу веществ, разрушающих озоновый слой Земли.

Автор обосновывает положение, согласно которому концептуализация интересов Российской Федерации в сфере экологии осуществляется декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования экологических процессов, которые являются конкретизацией и развитием принципов и норм экологической доктрины Российской Федерации. Стратегия государственно-правового регулирования экологиче-

ских процессов, представляя собой систему взглядов на экологию, формулирует основы государственного и правового проектирования экологических процессов, которые играют роль правовых принципов при формировании норм и институтов экологического права. Поэтому для формирования института экологического интереса необходима адекватная общим задачам национальной безопасности концепция экологической политики. Автор полагает, что сегодня у государства нет четкого представления о том, в чем заключаются экологические интересы России. Формирование института экологического интереса на основе приоритетов экологической политики позволит регулировать экологические отношения в соответствии с экономическими, социальными и геополитическими интересами Российской Федерации.

Во втором параграфе *“Институционально-правовые и политические аспекты национального экологического интереса”* исследуется проблема правовой институционализации экологических прав и свобод, законодательного определения экологического интереса, анализируется правовое поле имплементации экологического интереса и экологической безопасности.

Национальные интересы в диссертации определяются как сохранение и улучшение материальных, духовных и нравственных устоев жизнедеятельности социальной общности людей; необходимость обеспечения благоприятных условий для экономического процветания и защиты отечественных производителей; выполнение функций и обязательств, диктуемых геополитическим положением страны, ее местом в системе хозяйственных связей и отношений. Исходя из этого, автор полагает, что формирование российского экологического интереса должно являться итогом анализа особенностей экологической обстановки в стране, приоритетов ее социально-экономического развития.

В связи с этим в диссертации подчеркивается, что правовая институционализация российского экологического интереса определяется не столько оценкой внутренних условий экологической обстановки, сколько следованием нормам международного экологического законодательства, которое в целом делает основным предметом регулирования право человека на благоприятную окружающую среду, реализация которого обеспечивает устойчивое развитие.

Обращаясь к российскому экологическому законодательству, автор выделяет два федеральных закона, составляющих институциональную правовую базу реализации экологических прав и свобод: Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. и Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2005 г.). Законы регулируют отношения по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий, обеспечивают право на благоприятную среду обитания. Важным фактором институционализации экологических прав является Конституция РФ, содержащая две статьи, имеющие прямое отношение к экологическим правам. Ст. 42 гарантирует право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Кроме того, ст. 72, определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в пункте “д” указывает на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Автор обоснованно утверждает, что отсутствие законодательно-го определения экологических прав и свобод создает трудности в их реализации, в реализации национального экологического интереса. Между тем без корректного законодательного определения экологического права не только трудно создать благоприятные условия для его дальнейшей институционализации в российском законодательстве, но и дать корректное законодательное определение экологической безопасности, что, соответственно, предполагает трудности в реализации экологических интересов граждан.

Определение экологической безопасности содержит Федеральный закон “Об охране окружающей среды”. Он определяет экологическую безопасность 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 последствий. Однако контекст действующего законодательства, в котором, кроме термина “при-

родная среда”, встречаются и иные термины, отражающие по смыслу законодательных актов тот же предмет правового регулирования, делает противоречивым данное определение. Так, ст. 42 Конституции РФ использует термин “благоприятная окружающая среда”, Федеральный закон “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” – “благоприятная среда обитания”. Кроме того, в ст. 72 “д” Конституции РФ термины “охрана окружающей среды” и “обеспечение экологической безопасности” разводятся, что говорит о том, что, по мысли законодателя, эти понятия имеют разный объем.

Учитывая, что данная терминологическая неопределенность имеет место в нормативно-правовых документах, институционализирующих экологические права человека и гражданина, следует усомниться в их юридической корректности. В то же время путь казуистической полемики в направлении терминологического уточнения не ведет к цели. Например, мало что меняет понимание того, является ли “обеспечение экологической безопасности” целью или принципом охраны окружающей среды, так же, как и то, как соотносятся термины “среда обитания” и “природная среда” и пр. Институциональное значение имеет концептуально-правовое определение экологической безопасности, которое в качестве главного смыслового элемента должно включать понятие экологического интереса. Соответственно, структурно в данное определение должна входить формула “экологическая безопасность есть состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере экологии” – национальных экологических интересов. Автор полагает, что для правового наполнения этого понятия необходимо дать концептуально-правовое и юридическое определение экологического интереса.

В третьей главе “Институционализация экологической правовой политики Российской Федерации: федеральный и региональный уровни”, включающей два параграфа, исследуется процесс правовой институционализации российской правовой политики в сфере экологии, на основе анализа эволюции экологического законодательства, определяются институционально-правовые приоритеты его развития, перспективы формирования.

В первом параграфе “Политико-правовая легитимация экологических прав и свобод в России” исследуется процесс формиро-

вания экологического законодательства России, развития его основных институтов, в контексте анализа направлений его формирования в период постсоветской модернизации, делаются выводы о необходимости корректировки ряда нормативно-правовых актов, с целью корреляции с приоритетами экологической правовой политики.

Согласно авторскому мнению, экологическое законодательство представляет собой систему международных, федеральных нормативно-правовых документов, нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих правоотношения в сфере экологии – отношения собственности на природные ресурсы, природопользование, управление и контроль в сфере использования и охраны природы, ответственность за нарушение экологического законодательства. Подчеркивая, что в России сложилась законодательная база регулирования экологических отношений, диссертант отмечает динамичный характер ее развития, тенденцию корреляции закрепляемого нормативно-правовыми актами правового порядка с международным экологическим законодательством. Однако проведенный в работе анализ показывает целый ряд существенных изъянов в регулировании данной сферы.

Так, автор обосновывает мнение, согласно которому, к общим недостаткам экологического законодательства следует отнести избыточность декларативности и отсылочности норм в ущерб их конкретизации в самом законодательном акте по предмету регулирования, отсутствие целевых показателей. Автор констатирует, что общей причиной слабости экологического законодательства является неэффективность, выражаемая в декларативности экологической политики. Так, значительный законодательный пласт в сфере экологии не обезопасил от пробелов в правовом регулировании экологических отношений, коллизий законодательства, что отрицательно сказывается на защите провозглашаемых Конституцией РФ экологических прав и свобод. Приоритетность экологического благополучия населения, охраны окружающей среды и рационального природопользования, декларированная на первых этапах постсоветской модернизации, постепенно отошла на задний план. Трансформация экологической политики привела либо к свертыванию экологических программ, либо к их финансированию по остаточному принципу.

По мнению диссертанта, этапом такой трансформации следует рассматривать принятие Федерального закона о монетизации льгот (№ 122-ФЗ от 22.08.2004 г.), внесшего изменения в большинство законодательных актов в сфере экологии. Авторский анализ позволяет сделать вывод, что Законом федеральный орган государственной власти наделяется всей полнотой полномочий по регулированию экологических отношений в сфере охраны природы, в то время как полномочия государственной власти субъектов Российской Федерации существенно сужены. При этом автор отмечает, что расширение полномочий и повышение ответственности органов местного самоуправления не решают возникшего противоречия, поскольку Закон не дает ответа на вопрос о том, каким образом обеспечить данные полномочия. Между тем такое сужение полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения противоречит Конституции РФ, из чего следует необходимость проверки конституционности экологического законодательства.

Основываясь на анализе юридических и научных источников, автор заключает, что устранение правовых коллизий экологического законодательства возможно лишь при условии регионализации экологической политики государства. Анализ эволюции российского экологического законодательства приводит к ряду выводов, имеющих существенное значение для формулирования задач современной правовой экологической политики России. В числе наиболее важных задач следующие:

- модернизация экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды с внесением соответствующих изменений в налоговое и бюджетное законодательство;

- приведение в соответствие с нормами Конституции РФ отношений с субъектами Российской Федерации в части владения, распоряжения, пользования природными ресурсами;

- наделение субъектов Российской Федерации необходимыми и достаточными полномочиями в природоохранной сфере, в том числе по взаимодействию с муниципальными образованиями и координации их природоохранной деятельности;

- повышение ответственности субъектов Российской Федерации за природоохранную деятельность и состояние окружающей среды на подведомственной территории;

– конкретизация природоохранных норм и требований, направленная на стимулирование социально-экономического развития и улучшение экологических условий обитания человека;

– упрощение оформления разрешительной документации для природопользователей;

– повышение действенности и эффективности контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

– совершенствование экологического правового порядка в части обеспечения реализации природоохранных полномочий граждан и общественных организаций.

Во *втором параграфе “Региональное измерение российской экологической правовой политики”* анализируются перспективы формирования российской экологической правовой политики, исследуется фактор региональности в качестве определяющего вектор ее развития.

Отмечая, что экологическая доктрина Российской Федерации имеет существенный недостаток в том, что ориентирована на формирование глобального экологического порядка, где Россия выступает его пассивным придатком, не формулируя собственной воли в его построении, не заявляя ценностные приоритеты, на которых он должен опираться, автор аргументирует позицию, согласно которой, такие установки ограничивают суверенитет Российской Федерации в сфере экологии. В диссертации показано, что гармонизация национального законодательства с международным правом имеет большое значение в построении правовой и политической систем, обеспечивающих полноправное участие России в глобальном политическом процессе. Тем не менее рецептивный характер государственной политики, в том числе и в сфере экологии, скорее означает отказ от этой задачи, нежели ее решение. Глобальный экологический порядок должен строиться на признании интересов всех участников международных отношений, являясь его интегральным результатом, иначе – может обернуться ограничением суверенитета, нарушением прав и свобод человека и гражданина.

Так, проанализировав российское экологическое законодательство, научные источники по проблемам обеспечения экологической безопасности в регионах, правового регулирования экологических

отношений, автор показал, что наряду с коллизиями и правовыми пробелами в качестве существенного недостатка российской правовой политики в экологической сфере следует признать слабую разработанность ее региональной составляющей, которая находит институциональный отклик в ограничении прав субъектов Российской Федерации. Между тем именно региональный аспект экологической правовой политики играет наиболее существенную роль в ее формировании и реализации и, в конечном счете, в построении международного экологического правопорядка, поскольку экологические отношения и интересы, равно как проблемы и кризисные состояния экологической сферы, формируются не на федеральном, а на региональном уровне.

Анализ социально-экономической и экологической ситуаций в регионах бассейна Каспийского моря, Волжского, Азово-Черноморского бассейнов, предпринятый в диссертации, приводит автора к выводу о необходимости корректировки регионального аспекта государственной экологической политики, которая должна быть основана на следующих концептуальных принципах:

- внедрение ресурсо-, энергосберегающих и экологически безопасных технологий во все сферы хозяйствования, включая промышленность, сельское хозяйство, энергетику, транспорт и коммунальное хозяйство;

- формирование мощных хозяйственных структур для создания необходимых условий реализации программ перехода регионов к устойчивому развитию;

- региональный принцип охраны среды и управления использованием природных ресурсов.

Согласно оценкам диссертанта, решению поставленных задач должна соответствовать разработка специальных федеральных законов, направленных на оздоровление экологической обстановки в данных бассейнах. В этом контексте, по мнению автора, большое значение имеет региональный компонент экологической политики, заключающийся не столько в предмете ее приложения, сколько в расширении прав субъектов Российской Федерации, входящих в те или иные регионы. Отмечая плодотворность некоторых законопро-

ектов, автор, тем не менее, полагает, что большинство из них не изменят ситуацию коренным образом, поскольку региональный компонент экологической политики в них чрезвычайно низок в силу той несущественной роли, которую играют территориальные субъекты, ответственные за данное направление деятельности. Подобные федеральные законы должны определять правовые основы деятельности региональных органов власти в сфере охраны окружающей среды, контроля природопользования, включая законодательную деятельность в данной сфере. В рамках такого закона должна формироваться региональная законодательная база в области экологии, включающая соглашения между субъектами Российской Федерации по вопросам совместного природопользования, законодательные и другие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, направленные на охрану окружающей среды и контроль природопользования. Расширение прав и ответственности субъектов РФ в данной сфере, соответствуя конституционным нормам о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, будет способствовать решению экологических проблем в регионе и стране в целом, формируя эффективный экологический правовой порядок, защищая экологический суверенитет государства.

В заключении диссертации подводятся итоги, делаются обобщения, формулируются выводы и намечаются перспективы дальнейшего исследования экологической правовой политики России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

1. Пчельников М.В. О некоторых проблемах формирования экологической правовой политики России // *Философия права*. 2009. № 1. – 0,3 п.л.

Иные публикации:

2. Пчельников М.В. Экология и личность // Экология и регион: Материалы международной студенческой научно-практической конференции: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 1995. – 0,1 п.л.

3. Пчельников М.В., Кинцурашвили М.Д. Проблемы сохранения экосистем и население региона // Экология и регион: Материалы международной студенческой научно-практической конференции: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 1995. – 0,2 п.л./0,1 п.л.

4. Пчельников М.В. Источники права в области обеспечения карантина растений в Российской Федерации. Ростов н/Д, 2001. – 0,3 п.л.

5. Пчельников М.В. Особенности правоотношений в области обеспечения карантина растений в Российской Федерации. Ростов н/Д, 2002. – 0,3 п.л.

6. Пчельников М.В. Государственный контроль в области обеспечения карантина растений в Российской Федерации. Ростов н/Д, 2002. – 0,3 п.л.

7. Пчельников М.В. Юридическая ответственность за нарушения в области обеспечения карантина растений. Ростов н/Д, 2003. – 12 п.л.

8. Пчельников М.В., Фасхутдинова Н.Р. Судебная экологическая экспертиза как часть системы государственной экологической экспертизы // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. Четвертый Всероссийский “круглый стол”, 22–23 июня 2006 г.: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 2006. – 0,4 п.л./0,2 п.л.

9. Пчельников М.В. Особенности правового режима региональных памятников природы на землях сельскохозяйственного назначения // Экология сельскохозяйственного производства: Материалы научно-производственной конференции: Сб. науч. статей. Пос. Персиановский: ДонГАУ, 2006. – 0,2 п.л.

10. Пчельников М.В. Полномочия органов местного самоуправления в области водных отношений в связи с принятием Водного кодекса Российской Федерации // Право и политика на современном этапе: Сб. науч. работ молодых ученых, аспирантов и студентов. Ростов н/Д, 2006. – 0,3 п.л.

11. Пчельников М.В. Проблемы реализации государственных полномочий в сфере создания и охраны региональных памятников природы на различных категориях земель в Ростовской области // Региональная власть: политико-правовые аспекты реализации и осуществления: Материалы межвузовской научной конференции: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 2007. – 0,3 п.л.

12. Пчельников М.В. Проблемы легитимности муниципального экологического контроля при решении вопросов экологической безопасности // Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение: Науч. тр. Российской академии юридических наук. Вып. 8: В 3 т. М., 2008. Т. 2. – 0,5 п.л.

13. Пчельников М.В. К вопросу о возможности осуществления лесного контроля и надзора в городских лесах // Сборник научных работ молодых ученых, аспирантов и студентов. Ростов н/Д, 2008. – 0,3 п.л.

14. Пчельников М.В. Экологическая правовая политика и ее приоритеты // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей: Сб. науч. трудов. Таганрог, 2008. – 0,3 п.л.

Формат 60х84/16. Объем 1,0 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 547

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