Государственное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
Московский областной учебный центр “Нахабино”

В. Я. Дупак, Е. А. Высторóбец

Государственная и региональная экологическая политика

Информационно-методические материалы

Учебно-методическое пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”

Утверждено
на заседании Учебно-методического
совета, протокол от 24.01.05 № 1

Москва, 2005

[НОМЕРА СТРАНИЦ ВВЕРХУ СТРАНИЦ]

Высторобец Е. А., Дупак В. Я. **Государственная и региональная экологическая политика.** Информ.-метод. материалы. Учеб.-метод. пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”. МОУЦ “Нахабино”- М.: Одна восьмая, 2005, 60 с.
ISBN 5-94677-010-01

Учебно-методическое пособие предназначено для экологов, юристов, широкого круга пользователей, интересующихся вопросами охраны окружающей среды.

Информационно-методические материалы подготовлены на основе лекций, прочитанных соавторами в Московском областном учебном центре “Нахабино” перед слушателями курсов повышения квалификации. Материалы включают цитаты из действующих документов по вопросам экологической политики, пояснительную информацию, предложения и рекомендации по разработке и осуществлению экологической политики.

ISBN 5-94677-010-01

© В. Я. Дупак, 2005
© Е. А. Высторобец, 2005
© МОУЦ “Нахабино”, 2005

Содержание

стр.

Предисловие 4
Введение 5
Терминологическое разнообразие 6
Механизм государства 10
Экологический императив 13
Гармонизация интересов 14
Цели государственной экологической политики 15
Принципы государственной экологической политики 16
Основные направления государственной
экологической политики, функции управления и общие задачи 19
а) общие задачи в области охраны окружающей среды 23
б) общие задачи в сфере природопользования 24
Разграничение полномочий, формирование
компетенции, сфера ведения государственных органов 25
Аспекты экологической политики 28
Крупные тематические разделы экологической политики 28
Некоторые источники экологической политики 29
Акторы (субъекты) экологической политики 30
Цели экологической политики Московской области 37
Задачи экологической политики Московской области 37
Инструменты экологической политики 38
Формы экологической политики 39
Долгосрочные ориентиры проведения государственной экологической политики 39
Проблемы осуществления экологической политики 40
Приоритеты экологической политики 45
Индикаторы экологической политики 46
Заключение 48
Политики-лидеры экологического движения 50
Авторы доктринальных источников экологического права 51
Теоретики и практики международного эколого-правового сотрудничества 52
Перечень нормативно-правовых актов, документов, и содержание
их положений в части, касающейся экологической политики (таблица) 52-60

Предисловие

Вступление в силу изменений федерального законодательства 1 января 2005 г. стало заметным событием общественной жизни и очередным шагом в развитии системы управления и охраны окружающей среды.

Государственная и региональная экологическая политика - самостоятельная сфера общественной жизни в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, вершина экологической функции государства. Во времена перемен её значение возрастает. В рамках этой сферы, как учебной темы решается задача не только комплексной эколого-правовой подготовки специалистов, но и более крупная задача - формирование мотиваций бережного отношения к природе.

Охрана окружающей среды - дело каждого. Далеко не все слушатели, которые будут пользоваться этим учебно-методическим пособием юристы-экологи или политологи. Однако, работая в любом общественном институте или секторе экономики, они будут сталкиваться с необходимостью решать экологические задачи, иногда весьма политизированные. Успех на практическом поприще им принесут экологические знания, понимание проблемы в целом. С этой целью тема “государственная и региональная экологическая политика” включена в программы повышения квалификации всех курсов.

Особое внимание в учебно-методическом пособии уделено вопросам общей теории управления, теории государства и права, их терминологии и понятиям. Документы рекомендательного характера отнюдь не доминируют среди объектов изучения, напротив, здесь рассматриваются общеобязательные положения международного права, федерального и регионального законодательства.

Важнейшее место в учебно-методическом пособии занимает освещение параметров характеристики экологической политики (цели, принципы, направления, задачи, инструменты, приоритеты, проблемы, правовая основа).

Кроме того, пособие содержит конкретные рекомендации, представляющие практический интерес. Работая с начала 1990-ых в центральном аппарате Минприроды России, Госкомэкологии России, МПР России Е. А. Высторобец не понаслышке знаком с системой природоохраны - член экспертного совета Российского экологического союза. Другой соавтор В. Я. Дупак в предыдущей деятельности и ныне на посту председателя Комитета по вопросам землепользования, природных ресурсов и экологии Московской областной Думы непосредственно связан с решением вопросов экологической политики.

Несомненно, в течение нескольких лет, это пособие останется авторитетным источником материалов, идей и нормативных положений для увеличивающегося слоя экологов-профессионалов.

Директор МОУЦ “Нахабино” А. М. Коньков

Государственная и региональная экологическая политика[1]

Введение

Закон устанавливает презумпцию потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Добросовестному инициатору надлежит действовать сообразно принятым общественным нормам, в том числе обеспечить соответствие своей деятельности государственной экологической политике. Политика обладает большой степенью самостоятельности и оказывает сильное влияние на экономику и другие сферы общества. В этом плане прямо проявляется практическое значение рассматриваемого вопроса.

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции (Конвенция о биологическом разнообразии, ратифицирована ФЗ РФ от 17.02.95 № 16-ФЗ).

За рубежом в качестве близких по значению к термину “экологическая политика” применяют термины “политика в сфере устойчивого развития”, а название “политическая экология” носит специальное учебное и научное направление.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 14031-2001 понятие “региональный” может относиться к области (провинции) или группе областей внутри страны, или к группе стран, или к континенту, в зависимости от масштабности окружающей среды, рассматриваемой организацией. Федеративное устройство России включает шесть типов наименований её административно-территориальных единиц, обобщенно называемых субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Отсюда, региональная экологическая политика в Российской Федерации может рассматриваться, как политика федерального центра в отношении субъектов Российской Федерации, или совместная политика ряда субъектов Российской Федерации. Однако эти взгляды не дадут полной картины явления. Окружающая среда не имеет административных границ.

В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) одна из согласованных целей сотрудничества Сторон - принимать необходимые меры для сближения политики в области окружающей среды и, где это целесообразно и возможно, для их гармонизации (Хельсинки, 01.08.75).

---

[1] Настоящий материал содержит ссылки на нормативно-правовые акты по состоянию на 01.01.05. Авторы благодарят коллег за рекомендации по улучшению работы.

Таким образом, чтобы раскрыть тему “Государственная и региональная экологическая политика” на примере России (или Московской области) необходимо рассматривать вопросы трёх уровней: федерального уровня и уровня субъектов Федерации, а также регионального (международного) уровня.

Наметим основные вопросы этой проблемы. Во-первых, точности терминов. Во-вторых, параметров характеристики явления. В третьих, описания явления. В сфере терминологии важно дать определение самой экологической политики. Основными параметрами для характеристики экологической политики представляются: соотношение интересов, цели, принципы, направления, функции, задачи, тематические разделы, инструменты (механизм, средства, обеспечение, рычаги), формы, индикаторы, приоритеты, проблемы, лидеры, теоретики и практики, правовая основа.

Понимание экологической политики в широком смысле сочетает политологические, социологические, экономические и другие аспекты этого явления. Проблемы экологической политики, её содержание, вопрос о том насколько фактические действия органов соответствуют декларируемым целям, вопрос об отличии декларации от реальности это предмет отдельного исследования, преимущественно не юридического по своему содержанию. Мы сконцентрируемся на обобщении и анализе прежде всего эколого-правовых и общетеоретических взглядов на эту сферу общественной жизни.

Терминологическое разнообразие

Политика в аристотелевском смысле - это историческое учение о государстве. Моль определяет политику как “науку о средствах, которыми осуществляются в действительности цели государства. К этому определению примыкает Гольцендорф, внося в него только поправку о необходимости для науки самостоятельного изучения целей государства; для него “объектом политики могут быть все события и явления человеческой жизни и деятельности, которые находятся в связи с сознательным стремлением к осуществлению целей государства”. Б. Н. Чичерин также считает политику наукой о способах достижения государственных целей. Определение Блунчли, понятое буквально, слило бы политику с историей или философией истории и лишило бы ее самостоятельного места в ряду наук; но Блунчили ограничивает свое определение, признавая предметом политики только те явления жизни, которые “служат средствами для достижения государственных целей или направлены к известным задачам общественной жизни”.

Термином “политика” обозначается не только наука, но и совокупность действительных стремлений государства и средств, применяемых для их осуществления.

Совокупность технических правил для управления государством и для осуществления его задач — правил, частью построенных на науке политики, частью внушаемых непосредственно гением отдельного человека — составляет политику как искусство[2].

В Политическом словаре, опубликованном Государственным издательством политической литературы (Москва, 1958) “политика” определена, как цели и задачи, преследуемые общественными классами в их борьбе за свои интересы; методы и средства при помощи которых эти интересы охраняются и защищаются.

В. И. Ленин определил, что “к сфере политики относится прежде всего участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства”.

В развитие данного взгляда политика понимается как - сфера деятельности, связанная с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти; участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности (Большой энциклопедический словарь - М.: Советская энциклопедия, 1991).

Понятие развивалось. Его содержание включает не только такие разделы, как экономическая политика, социальная политика и др., но и экологический раздел.

Экологический энциклопедический словарь (ред. *В. И. Данилов-Данильян, Ю. М. Арский, Р. И. Вяхирев, М. Ч. Залиханов, К. Я. Кондратьев, К. С. Лосев*. М.: Ноосфера, 1999, С. 754) содержит следующее определение: экологическая политика – это система мероприятий, связанных с целенаправленным воздействием общества на природу с целью предупреждения, минимизации или ликвидации отрицательных для человека и природы последствий такого воздействия. Здесь также отмечается, что экологическая политика имеет целью не только охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности, но также сохранение и развитие социосферы, обеспечивающей нормальную жизнедеятельность человека.

В этом же энциклопедическом издании даётся определение природоохранной экологической политики, под которой понимается целенаправленная политика охраны и восстановления природной среды.

---

[2] Электронная версия Энциклопедического словаря Ф. А. Брокгауза (Лейпциг) и И. А. Ефрона (СПб), изданного в 1890-1907 гг. в 86 томах. Под ред. Изд-ва Адепт. – М.: 2001, на 4 CD. http://www.iddk.ru.

А. Д. Урсул определяет природоохранную политику как стратегию выживания и непрекращающегося развития цивилизации и страны в условиях сохранения окружающей природной среды и, прежде всего, биосферы[3]. Справедливо, на наш взгляд, говорить о природоресурсной экологической политике и об экологической политике в сфере обеспечения экологической безопасности. Последняя концентрируется на решении одной из основных задач государственной экологической политики в целом.

При этом существенно отметить, что термин “экологическая политика” в узком смысле соответствует природоохранной экологической политике. В широком же смысле он вмещает политику в области охраны окружающей среды, природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности с политикой по их специальным вопросам.

В случае с иными сферами целесообразно рассматривать отраслевую экологическую политику (экологическую политику в конкретной отрасли).

“Экологическая политика представляет собой сознательную и организованную регулирующую деятельность, с помощью которой и при посредничестве государства и общественных, а особенно политических организаций регулируется отношение общества к природе с целью защиты и развития окружающей среды. Определяемую таким образом экологическую политику не следует понимать как государственную политику, как осуществление государственной власти, хотя, конечно, государство является важным фактором её реализации ... ”[4].

Это мнение характерно для социологического концепта. Юристы считают иначе. Официальная экологическая политика должна рассматриваться не только с точки зрения идеологических или деятельностных характеристик собственно государственной власти, но, несомненно, и как сфера существования права.

Для развития гражданского общества как условия реализации государственной политики в области экологии необходимо совершенствование законодательства: для создания правовых условий, позволяющих гражданам участвовать в принятии и реализации экологически значимых решений, в том числе путём проведения опросов, общественных слушаний, общественных экспертиз и референдумов; в целях развития общественного экологического контроля, в том числе общественных инспекций[5].

---

[3] *Урсул А. Д.* Проблема государственности в перспективе перехода к устойчивому развитию. Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). 1997 № 2, С. 34-36 – цитируется по: *Ермолина М. А*. Концепция устойчивого развития: общие принципы и подходы. Юридическая мысль. (СПб) 2003 № 2 (15), С. 80-89.

[4] *Маркович Данило Ж.* Социальная экология. (Пер. с сербск.). - М., 1997, С. 359 - цитируется по: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. - М.: Изд-во МГУ, 2003, 424 С.

[5] *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. - М.: Изд-во МГУ, 2003, С. 212.

Под эколого-правовой политикой понимают систему законодательных, административных и экономических мер, принимаемых государством (государствами) для решения экологических проблем[6].

В международно-правовых документах договаривающиеся стороны также используют термин “экологически обоснованная политика”, а также подразумевают её осуществление в рамках таких более широких понятий, как “национальная политика в целях устойчивого развития”, “сотрудничество в области охраны окружающей среды”, “совместные действия в области экологической безопасности”, “взаимодействие в области экологической безопасности”.

В документах международного права окружающей среды имеются такие специальные термины, как: “политика в отношении лесов”, “политика в области пространственного планирования”, “политика в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов”, “политика <...> в целях сведения к минимуму ущерба, наносимого здоровью людей и окружающей среде опасными и другими отходами”.

Собственно термин государственная экологическая политика в российском законодательстве отсутствует. Он применяется в подзаконном акте - в распоряжении Правительства Российской Федерации от 10.07.01 № 910-р “О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) (п. 3.3.). Само же определение здесь не приводится.

Законодатель на федеральном уровне именует государственную экологическую политику, как: “единая государственная политика в области экологии”, “единая государственная политика в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности”, “федеральная политика в области экологического развития Российской Федерации”.

Законодательно также закреплены термины “единая государственная политика в области охраны атмосферного воздуха”, “федеральная политика в области государственного экологического регулирования процесса уничтожения химического оружия” и другие.

На подзаконном уровне используются термины “государственная экологическая политика в районах Севера”, “основные направления региональной политики в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды” (единой для Федерации и субъектов Федерации), “государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности”, “единая научно-техническая политика в области охраны окружающей природной среды”.

---

[6] *Ермолина М. А*. Концепция устойчивого развития: общие принципы и подходы. Юридическая мысль. (СПб) 2003 № 2 (15), С. 80-89.

Ряд постановлений Правительства Российской Федерации, которыми утверждены положения федеральных органов исполнительной власти (в том числе некоторых природо-ресурсного блока) вводит самый неопределенный термин – “государственная политика в установленной сфере деятельности”.

Вместе с тем, факт одобрения документа Правительством Российской Федерации придает ему правовой характер, так как распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения (Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации ”, ст. 23).

18 мая 1999 г. совместным приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды № 250, Министерства топлива и энергетики Российской Федерации № 162, Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 102, Федерального центра геоэкологических систем № 30 создано Государственное учреждение “Центр эколого-экономических исследований и информации” (о его дальнейшей судьбе нам не известно).

Согласно приказу для достижения поставленных целей Центр в установленном порядке участвует в совершенствовании государственной экологической <...> политики, механизмов устойчивого развития, государственного регулирования в области охраны окружающей среды, <...> государственной политики в области природопользования ... (п. 2.3.).

С учётом многообразия используемых терминов очевидна необходимость описать основные черты, свойства, характеристики экологической политики, установленные международным правом, законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативно-распорядительными актами, дать неофициальное толкование и сформулировать понятие “государственная экологическая политика”.

Механизм государства

Определение экологической политики как социального явления связано с понятиями охраны окружающей среды; экологического императива; механизма государства; государственного аппарата; администрации; управления; компетенции; полномочий; функций; вопросов сфер ведения; подведомственности; государственных (национальных), отраслевых, ведомственных, местных интересов. Без их рассмотрения невозможно определить эколого-правовое содержание понятия “экологическая политика”.

Изучение источников показало, что среди авторов нет единого мнения по вопросу о понятии механизма государства. В. Н. Хропанюк считает, что “**Механизм государства** - это система специальных органов и учреждений, посредством которых

осуществляется государственное управление обществом и защита его основных интересов”[7]. Важно отметить, что здесь понятия государственного механизма и государственного аппарата тождественны друг другу. Государственный механизм в подобных случаях именуется, как государственный аппарат в широком смысле слова, а система государственных органов - аппаратом в узком смысле слова.

А. И. Коваленко пишет: “Государственный аппарат - это совокупная связь органов государства, призванных реализовывать его назначение”[8].

М. Н. Марченко считает, что “Государственный аппарат представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи. Аппарат является важнейшим составным элементом любого государства”[9].

Считают, например, что “Аппарат государства - это система государственных органов, взаимосвязанных общими принципами, единством конечной цели и взаимодействием, наделенных властными полномочиями, а также располагающих материально-техническими возможностями для осуществления своих функций....государственный аппарат - система органов государства, создаваемых специально для выполнения функций государства”[10].

Независимо от указанных различий, подавляющее большинство авторов согласно с тем, что во все исторические эпохи государственный аппарат выступает основным организующим началом политической системы общества и основным субъектом осуществления государственной власти.

Государственный аппарат осуществляет свою деятельность в двух формах: организационной и правовой[11]. Первая носит неправовой характер и направлена на внедрение в деятельность органов государства научных и эффективных методов организации труда, выработку и реализацию рекомендаций по совершенствованию техники такой деятельности, распространение и обмен опытом работы и т. п.

Правовая форма деятельности государственного аппарата носит властный характер и реализуется в общеобязательных предписаниях, адресованных соответствующим субъектам. Она складывается из правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной форм деятельности.

---

[7] *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права. - М.: Дабахов, Ткачёв, Димов, 1995, С. 134.

[8] *Коваленко А. И.* Теория государства и права. - М.: Знание, 1994, С. 49.

[9] Теория государства и права. Под ред. *М. Н. Марченко*. - М.: Зерцало, ТЕИС, 1996, С. 113.

[10] Теория государства и права. Под общ. ред. проф. *А. Б. Венгерова*. - М.: Юристъ, 1996, С. 158.

[11] *Коваленко А. И.* Теория государства и права. - М.: Знание, 1994, С. 48-49.

Государственные органы - это не только представительные, исполнительные и судебные органы. Функционирование института невозможно без обеспечения его деятельности, его отдельные элементы могут быть и вне официальной структуры. Органы государства, администрация, государственный механизм в широком смысле включает корпус избранников народа, аппарат государственных служащих и сотрудников учреждений и организаций, обеспечивающих его деятельность, участвующих в осуществлении функций государства.

Согласно Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 п. 1).

Управление - функция организованной системы, обеспечивающая сохранение её определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию её программ и целей. Государственную административную власть можно трактовать в двух основных аспектах: в юридическом, понимая под ней право и возможность официальных руководителей издавать властные акты; в политологическом, когда данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений и прежде всего публичную администрацию, компетенцию её органов и служащих, её деятельность.

Французский учёный Р. Драго даёт такое определение администрации: “Администрация — совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов... Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами”[12].

В свете концепции правового государства, обязанность безусловного стремления, к сохранению (укреплению) которого закреплена в Конституции Российской Федерации (ст. 1 п. 1), вторая часть данного определения сегодня понимается не как гегемония “основополагающих государственных органов”, но как действия всех элементов механизма государства, основанные на Конституции.

Рассматривая понятие управления природопользованием и охраной окружающей среды Е. Ю. Винокуров отмечает, что оно в основном выражается в организационной деятельности государства, его органов, органов муниципальных образований, а также общественных организаций[13].

---

[12] *Драго Р*. Административная наука. М. 1982. С. 5, 6 цитируется по: *Бахрах Д. Н*. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002 http://www.lawbook.h12.ru/Admin/Bahrah/1-1.shtml.

[13] Экологическое право Российской Федерации. Курс лекций и практикум. Под ред. *Ю.Е.Винокурова*. - М.: Экзамен, 2003, С. 60.

Именно в этой связи данное явление рассматривается шире - как организационный механизм охраны окружающей среды, участниками (субъектами) которого являются и граждане[14].

В юридическом преломлении функции государства народ включается в число субъектов законотворческого процесса. Государство, формулируя юридические нормы, в первую очередь должно опираться на правосознание и правовую культуру народа, дифференцировать и стимулировать лучшие их образцы, стремиться не к абстрактно-оторванному от жизни и духа страны “творчеству” закона, а объективированию в действующем праве уже интегрированных в общественное сознание эталонов и регуляторов поведения[15].

Экологический императив

Экологический императив философски рассматривается как граница допустимого поведения человека, которую он не имеет права переступать, действия, вне рамок которого влекут необратимые изменения окружающей среды и представляют угрозу жизни на Земле.

Требования экологического императива, соблюдать которые надлежит, безусловно, категорично, составляют ядро публичных интересов.

Под публичными (общественными, не частными) интересами мы понимаем - усреднение личных, групповых, институциональных интересов, без соблюдения которых невозможно одновременно удовлетворить личные интересы и обеспечить устойчивое развитие общества, природы и отдельных их элементов. В идеале они совпадают с государственными и официально поддерживаются (существует не только право требовать их соблюдения, но и обязанность конкретных органов соблюдать гарантируемый минимум их обеспечения).

Государственная экологическая политика должна служить целям утверждения экологического императива в широком смысле, отстаивать публичные экологические интересы, отразить гарантии их соблюдения и сформировать правовой механизм их реализации. Фундаментальную правовую ценность, в этой связи, имеет определение, данное в Законе. **Охрана окружающей среды** (природоохранная деятельность) - деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды,

---

[14] Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 021100 - юриспруденция.

[15] Теория государства и права. Под ред. *Н. И. Матузова и А. В. Малько*. - М., 1997, С. 566 - цитируется по: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. - М.: Изд-во МГУ, 2003, 424 С.

рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию её последствий (Федеральный закон Российской Федерации “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ, ст. 2 абз. 11).

Гармонизация интересов

Законные интересы лиц и организаций необходимо учитывать при формировании государственной экологической политики. Политика быстрее достигнет цели при выборе целевых групп, которым она адресована.

Национальные интересы России - это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Отраслевые интересы, прежде всего, заключаются в обеспечении производства товаров и услуг, на которых специализируется конкретная отрасль экономики.

Ведомственные интересы (отраслевые интересы в узком смысле, как интересы одного или нескольких определённо близких по сфере деятельности государственных органов, например, интересы ведомств природо-ресурсного блока) заключаются в привитии “точки зрения” ведомства гражданам и организациям для решения конкретных управленческих (в т.ч. функциональных) задач.

Местные интересы - совокупность представлений о видах деятельности, оптимальных для экономического и социального развития муниципального образования, и путях их осуществления.

Корпоративные интересы могут распространяться на территории и ресурсы целых государств и групп государств (у транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп, коммерческих образований). Главным образом они преследуют цель извлечения прибыли.

Сионайд Дуглас-Скотт, преподаватель права Королевского колледжа (Лондон) утверждает, что существуют пределы использования языка прав человека, демонстрируя это на примере права окружающей среды. Современные западные концепции экологических прав антропоцентрическая и биоцентрическая являются не достаточно убедительными. Автор полагает, что это две “противоречивые, несовместимые концепции прав”, и опора на них может нанести вред охране окружающей среды.

Антропоцентрический подход по защите частных экологических прав (интересов) человека, отдельного индивида, рассматриваются автором как “ошибочность смещённой реальности”[16].

Биоцентрический подход сторонников теории прав животных[17] не достаточно опосредован в формах юридической практики.

В международном праве окружающей среды общеобязательные международно-правовые документы признают внутреннюю ценность, присущую природным объектам независимо от того, может ли оценить это человек. На смену понятию автономии человека, когда защита индивидуального, частного права провозглашалась самодостаточной, приходит понимание исторической необходимости принять конкретные обязательства и правовые нормы, обязательные для всех, в целях защиты окружающей среды, защиты публичных интересов.

Кроме того, мотив сохранения благоприятного состояния окружающей среды проявляется не столько от того, что это важнейшая социальная ценность, но потому, что это и экономическая ценность.

Цели государственной экологической политики

Стратегической [общей] целью государственной политики в области экологии согласно Экологической доктрине Российской Федерации является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения [!] и демографической ситуации [!], обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимо [решение следующих общих задач]:

сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;

обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;

обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

---

[16] Цитируется по: *Бродко И.А., Квасовец Н.Ф.* Современное научное понимание права прав человека (аналитический обзор книги “Право прав человека” - Understanding Human Rights / Ed. by *C. Gearty and A. Tompkins*. London; New York, 1996). Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2001 № 2, http://www.cenunst.unibel.by/journal/2001.2/brodkvas.shtml.

[17] Одним из её основоположников считается американский эколог, философ и юрист К.Стоун, который в 1974 году опубликовал работу “Должны ли деревья иметь права?” о предоставлении юридических прав животным, растениям и объектам неживой природы на основе установления попечительства над ними и защиты их интересов.

Принципы государственной экологической политики

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. В сфере государственной экологической политики (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) из общепризнанных принципов международного права первостепенное значение имеют принципы международного права окружающей среды, закреплённые в “мягком праве” и постепенно переходящие в позитивное право государств. Существует не менее ста классификаций принципов международного права окружающей среды. Цель рассмотреть этот вопрос столь глубоко в рамках данного материала не ставилась. Но мы не можем не упомянуть также такие принципы формирования глобальной политики в области охраны окружающей среды и развития как:

право на развитие;

общечеловеческое достояние;

ответственность государства;

общая, но дифференцированная ответственность;

принцип субсидиарной ответственности;

запрет дискриминации в части размещения “грязных” производств;

равный доступ к правосудию;

принцип “загрязнитель и субъект хозяйственной деятельности платит”[18].

Отметим, что общие и специальные принципы-идеи и принципы-нормы носят базовый, весьма общий характер. В практической деятельности гораздо ценнее их специальные интерпретации, которые содержатся в международных актах по специальным вопросам.

Согласно Экологической доктрине Российской Федерации государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах:

устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;

приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;

предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;

---

[18] См. *Высторобец Е. А.* Атлас международного природоохранного сотрудничества. На русском и английском языках. - Москва, Гаага, 2001, 52 С. + 4 цв. карты формата А2.

отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;

природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;

открытость экологической информации;

участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основной кодифицированный акт в области охраны окружающей среды – Федеральный закон Российской Федерации “Об охране окружающей среды”. Он является “вершиной” экологического законодательства. Данный Федеральный закон устанавливает, что хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих [основных] принципов охраны окружающей среды (ст. 3):

соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;

обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

независимость контроля в области охраны окружающей среды;

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

сохранение биологического разнообразия;

обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;

международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Основные направления государственной экологической политики, функции управления и общие задачи

Переходя к вопросу об основных направлениях государственной экологической политики и деятельности природоохранных органов следует отметить, что позиция по нему среди юристов не однозначна. Так, например, у К. Ф. Гуценко категории “направления” и “функции” правоохранительной деятельности тождественны. В. Б. Божьев, напротив, отмечает, что “… функции связаны с задачами, которые решают правоохранительные органы … [а] основные направления определяют цели [их] деятельности …”.

Всякая деятельность - это осознанный процесс, включающий цель, средство и результат. При этом цель характеризуется предвосхищением результата деятельности и пути его реализации с помощью определённых средств. Осуществление целенаправленной деятельности предполагает преодоление несоответствия между наличной жизненной ситуацией и целью. Это несоответствие преодолевается посредством функционирования субъектов (в данном случае природоохранных органов, природоохранных организаций и экологов, с одной стороны) т.к. функция это отношение объектов, в котором изменению одного из них сопутствует изменение другого (общество и природа).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что категории “направления” природоохранной деятельности и “функции” природоохранных органов находятся в разных плоскостях. Они, безусловно, взаимосвязаны, но средства, в отличие от целей вторичны.

В реальной жизни цели устанавливаются быстрее, чем формируются наиболее эффективные институциональные средства их реализации. К примеру, цели правовой политики Российской Федерации определены Основным законом и другими нормативными актами. Но пройдёт немало времени до того, как будет проведена всеобъемлющая реформа системы природоохранных органов, утверждены сбалансированные федеральные законы и положения о них.

Основные **направления** государственной экологической политики:

совершенствование государственного регулирования природоохранной деятельности и природопользования;

развитие научного обеспечения государственной экологической политики;

обеспечение экологически безопасного развития промышленных комплексов народного хозяйства;

реабилитация экологически неблагополучных территорий;

экологизация образования, воспитания, деятельности средств массовой информации;

обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности населения;

международное сотрудничество.

Настоящие основные (общие) направления государственной экологической политики, организации и деятельности природоохранных органов, организаций и экологически ориентированных граждан детализируются по направлениям второго порядка в различных предметных (специальных) сферах экологической политики государства.

Первостепенному направлению государственной экологической политики (совершенствование государственного регулирования природоохранной деятельности и природопользования) Национальный план действий в области охраны окружающей среды (НПДООС) уделил особое внимание. Предусмотрено два этапа реализации этого направления.

Во-первых, следует осуществить обоснованное разграничение полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в сфере природопользования с тем, чтобы на каждом уровне были сконцентрированы именно те полномочия и функции, которые могут осуществляться наиболее эффективно (уже подписанные соглашения такого рода не разрешили проблему должным образом) [19].

Во-вторых, на каждом уровне управления - эти полномочия должны быть детализированы путём выработки конкретных перечней функций в сфере управления природопользованием с их распределением между органами управления. Это направление, в основном, относится к органам исполнительной власти.

На каждом уровне (федеральном и региональном) целесообразно сконцентрировать две группы функций:

Первая группа функций направлена на обеспечение эффективного управления природопользованием, осуществления государством правомочий по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами и включает в себя следующие основные функции:

учёт и оценка природных ресурсов, ведение кадастров природных ресурсов;

---

[19] М. И. Васильева считает, что развитие идей федерализма в сфере управления природопользованием и охраной окружающей среды является важнейшим условием жизнеспособности национальной экологической политики. Обоснованное разграничение полномочий понимается, как предоставление органам власти субъектов Федерации достаточного объёма полномочий и ресурсов для проведения ими собственной [в согласии с единой государственной экологической политикой - прим. Е. В.] региональной экологической политики и эффективного решения территориальных экологических проблем.

разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ по использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов;

установление стандартов, норм, нормативов и правил природопользования, в том числе разработка нормативно-методических и инструктивных документов по вопросам владения, пользования и распоряжения природными ресурсами;

организация на лицензионной основе и установление природоохранных и экологических лимитов использования природных ресурсов;

определение размеров доходов, которые должны быть получены от использования или передачи природных ресурсов в пользование, обеспечение использования соответствующей части платежей за природопользование для воспроизводства природных ресурсов; обеспечение условий для финансирования деятельности по управлению охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;

лицензирование деятельности в сфере работ и услуг в области охраны окружающей среды и природопользования;

ведомственный мониторинг состояния природных ресурсов;

развитие сети охраняемых природных территорий и территорий с уникальными природными ресурсами, являющимися национальным достоянием России;

осуществление международного сотрудничества в области охраны и использования природных ресурсов (на федеральном уровне).

Вторая группа функций призвана обеспечить эффективное государственное управление природоохранной деятельностью. Она должна быть представлена следующими основными функциями:

разработка и реализация государственной политики в сфере экологического контроля, мониторинга, экологической экспертизы и экологического образования и просвещения;

разработка федеральных целевых программ и планов в сфере природоохранной деятельности;

совершенствование системы экологических нормативов;

государственный экологический мониторинг состояния окружающей природной среды;

государственный экологический контроль;

государственная экологическая экспертиза;

экономические и финансовые инструменты природоохранной деятельности;

подготовка и распространение информации экологического характера;

экологическое образование (частично);

международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды;

разработка и совершенствование нормативной правовой и инструктивно-методической базы в сфере охраны окружающей природной среды.

Экологическая доктрина Российской Федерации называет (и устанавливает общие задачи по их реализации) следующие направления государственной политики в области экологии (раздел 3):

обеспечение устойчивого природопользования;

снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;

сохранение и восстановление природной среды.

Подобным образом изложены приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации, как направления по решению главной задачи государственной экологической политики (раздел 4):

обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;

экологические приоритеты в здравоохранении;

предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций;

предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;

контроль за использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Существенным признаком управления является обратная связь, т. е. механизм учёта соотношения цели, команды и результата действия.

Соответствие организации управления реальным условиям определяет его эффективность. Вопрос о структуре организации исполнения властных предписаний всегда актуален. Отправным началом при определении структуры учреждения, при распределении материальных и людских ресурсов, служит не перечень задач, но цели и предметно-функциональный подход.

Функция - работа, проводимая органом; обязанность, круг деятельности [функционал]; значение, назначение, роль (Словарь русского языка. Гл. ред. 2-го изд. *А. П. Евгеньева*. - М.: Русский яз., 1984, Т. IV, С. 587).

Каждая общая функция объективно необходима. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией.

К числу общих функций можно отнести: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работу с кадрами, учёт, контроль и др.

Организовывать, осуществлять исполнительную власть — это значит прогнозировать, планировать, контролировать и так далее. Каждый субъект административной власти осуществляет несколько или хотя бы одну функцию.

Функциональное разделение труда закрепляется структурно - создаются особые звенья, которые занимаются планированием, учетом, контролем etc. Организационная обособленность — важный признак развитой и значительной по объему функции. Для осуществления экологической функции государство создаёт специализированные органы, поощряет деятельность экологических неправительственных организаций, обеспечивает реализацию экологических прав граждан. За каждую функцию должен кто-то отвечать.

Для ускорения реформ природоохранные органы должны принимать участие в осуществлении экологической политики государства. В этой связи основные направления деятельности природоохранных органов - это направления экологической политики государства, которая в настоящее время определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, другими законами и иными нормативными актами, принятыми в установленном порядке, в целях реструктуризации [экономики] и снижения антропогенного воздействия на окружающую среду до экологически допустимого уровня, поддержания жизнеобеспечивающих функций биосферы, для охраны и воспроизводства природных ресурсов, путём выполнения следующих [общих] задач (согласно НПДООС):

а) **в области охраны окружающей среды:**

формирование более эффективной структуры государственного управления охраной окружающей среды и осуществление обоснованного разграничения полномочий в области государственного управления охраной окружающей среды между федеральными органами управления, органами управления субъектов Российской Федерации и местными органами самоуправления;

развитие методов экономической оценки негативных экологических воздействий природных ресурсов, усовершенствование систем лимитирования выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и размещения отходов;

совершенствование экономических и финансовых механизмов охраны окружающей среды, развитие рынка работ и услуг в области охраны окружающей среды;

стимулирование развития и внедрения эффективных систем управления природоохранной деятельностью на предприятиях, в том числе в соответствии с международными стандартами серии ISO 14000;

повышение эффективности государственной экологической экспертизы, введение в практику процедур ОВОС, развитие систем государственного экологического контроля и мониторинга состояния окружающей среды, создание единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ);

формирование эффективной системы непрерывного экологического образования, формирование экологической культуры и экологического мировоззрения;

организация научных исследований в целях реализации различных направлений государственной экологической политики;

создание и поддержание государственных и общественных институтов, обеспечивающих управление экологической безопасностью;

обеспечение лицензирования всех экологически опасных (в том числе - потенциально) видов деятельности;

последовательный переход на систему международных стандартов технологических процессов и производимой продукции;

осуществление на федеральном уровне контроля за снижением воздействия на окружающую среду наиболее крупных источников её загрязнения;

выделение и реабилитация территорий с опасным изменением качества окружающей природной среды, возмещение ущерба здоровью и имуществу граждан, нанесенного в результате негативных экологических воздействий;

усиление деятельности по сохранению биоразнообразия, экосистем и ландшафтов, развитие сети особо охраняемых природных территорий и территорий с уникальными природными ресурсами и свойствами, расширение зон ограниченного природопользования;

широкое распространение достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей природной среды, по экологической проблематике в целом, в том числе посредством государственной поддержки издания экологической литературы, средств массовой информации;

поддержка общественных экологических движений и привлечение неправительственных организаций к решению экологических проблем, к осуществлению экологического контроля и мониторинга;

обоснование и проведение внешней политики в сфере обеспечения экологической безопасности, отвечающей национальным интересам России;

уточнение и пересмотр с учетом меняющейся ситуации приоритетных направлений деятельности и мероприятий в области снижения воздействия на окружающую среду.

б) [общие задачи] **в сфере природопользования:**

совершенствование системы управления природопользованием, включая осуществление обоснованного разграничения полномочий в области государственного управления природопользованием между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

развитие института государственной собственности на природные ресурсы с учетом возможного разграничения прав собственности между Российской Федерацией и её субъектами;

реформирование и развитие системы учета и экономической оценки природных ресурсов, систем лимитирования и лицензирования природопользования;

проведение постепенного реформирования налоговой системы, направленного на увеличение доли ресурсных платежей в доходной части бюджетов при снижении ставок по другим видам налогов;

совершенствование экономических и финансовых механизмов воспроизводства природных ресурсов, развитие рынка работ и услуг в области природопользования;

развитие систем мониторинга состояния природных ресурсов и контроля за использованием и охраной природных ресурсов;

проведение научных исследований, развитие новых методов и технологий в области охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, а также стимулирование внедрения ресурсо- и энергосберегающих технологий, увеличения доли использования вторичных ресурсов, повышения степени утилизации отходов.

Разграничение полномочий, формирование компетенции, сфера ведения государственных органов

Для целей указа Президента Российской Федерации “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти от 09.03.04 № 314 определено понятие общих **функций по контролю и надзору**:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (п. 2 “б”).

Указом также установлено, что **федеральное министерство**:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (п. 3).

Закон Московской области “О структуре [по содержанию – о системе] исполнительных органов государственной власти Московской области” от 26.03.04 № 47/2004-ОЗ содержит следующее определение и определяет основания наделения полномочиями.

Министерство Московской области - центральный исполнительный орган государственной власти Московской области, проводящий государственную политику и осуществляющий отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных, установленных отраслях и сферах деятельности, а также координирующий в установленных случаях деятельность иных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области и государственных учреждений Московской области (ст. 14 п. 2).

Полномочия центральных исполнительных органов государственной власти Московской области устанавливаются Правительством Московской области на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Устава Московской области, Закона Московской области “О Правительстве Московской области”, настоящего Закона и иных законов Московской области (ст. 12 п. 3).

Закон Московской области “О Правительстве Московской области” от 06.04.99 № 16/99-ОЗ определил, что полномочия министров Правительства Московской области устанавливаются Губернатором Московской области и положениями о соответствующих центральных исполнительных органах государственной власти Московской области, утверждаемыми Правительством Московской области (ст. 4 п. 2).

В процессе деятельности каждый орган исполнительной власти взаимодействует с широким кругом субъектов. Положение о нём и законодательные акты прямого действия предписывают ему осуществлять свою деятельность во взаимодействии с другими органами, организациями и гражданами.

В этом смысле каждое крупное министерство является миниатюрной копией всего государственного механизма. Именно по этой причине в актах о распределении кураторских обязанностей между руководителями нередко указываются наименования органов власти, категорий учреждений и организаций, за взаимодействие с которыми они отвечают.

Компетенция (от лат. competo - добиваюсь; соответствую, подхожу), 1) круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу; 2) знания, опыт в той или иной области (БЭС. Гл. ред. *А. М. Прохоров*. - М.: Сов. эникл., 1991, Т. 1, С. 614). Полномочие - право, предоставленное кому-либо кем либо. Подведомственный - находящийся в ведении, в управлении кого-либо, чего-либо, подчинённый кому-либо, чему-либо.

Если понятие “компетентный орган” в юридическом смысле обладает высокой степенью определенности, то выражение “обладающий полномочиями” т.е. имеющий право - неоднозначно.

Затруднительно представить орган, буквально осуществляющий деятельность “в рамках предоставленных полномочий”. Скорее наоборот, орган осуществляет свои полномочия (свои права) не нарушая запретов, в рамках обязанностей (императивов) и дозволений (диспозитивов), установленных Законом, в рамках возложенных на него функций (своей компетенции) и готовит, в установленном порядке, согласно принятым обыкновениям и процедурам, предложения о политической поддержке его целенаправленных усилий. Таким образом, обеспечивается обратная связь, низкоуровневый порядок перерастает в управление “высокого уровня”.

Конституция Российской Федерации гласит: “Федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации…” (ст. 5 п. 3).

“Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий” (Конституция Российской Федерации, ст. 11 п. 3).

Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий [по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской

Федерации] (Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.99 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, ст. 26.7. п. 8.).

Говоря о разграничении полномочий, законодатель имеет в виду, прежде всего сферу исполнительской компетенции. В этом проявляется стремление к чёткому распределению функций, ответственность за исполнение которых в определенной части и возлагается на конкретные органы.

Политическая власть, в отличие от административной власти не подразумевает формальных властно-подчинённых отношений. Она возникает вследствие совместного исполнения конкретных функций. Осуществлять политическую власть, значит, принимать решение, от которого изменяется ход развития управляемого объекта в целом.

Круг полномочий отдельного руководителя или исполнителя формируется также и в процессе практической деятельности.

Аспекты экологической политики

Целесообразно рассматривать экологическую политику в следующих аспектах.

Общие: завоевание, удержание и использование политической власти; определение целей и механизма их достижения; участие в делах государства.

Особенные: административные; политологические; социологические; экономические; юридические; и другие.

Крупные тематические разделы экологической политики

Могут быть выделены следующие крупные тематические разделы экологической политики, объединяющие сходные по предмету (по типичному поводу - в какой связи?) сферы разработки и осуществления экологической политики:

экологическая политика в целом (принципы, общие цели);

экологическая политика в рамках экологической функции государства;[20]

государственная экологическая политика;

региональная экологическая политика;

экологическая политика субъекта Российской Федерации;

отраслевая экологическая политика (по отдельным отраслям промышленности, сельского хозяйства, и иной деятельности, например в сфере образования);

экологическая политика по отдельным объектам, территориям, по специальным вопросам (например, при ликвидации химического оружия);

---

[20] См. *Меркулов М. М.* Экологическая функция современного Российского государства (международный, федеральный и региональный аспекты). Ставропольский ГУ - Ставрополь: Редакционно-издательский отдел СКИ, 2002, 212 С.

экологическая политика предприятий и организаций;

экологическая политика человека (пример мотиваций ресурсосбережения и здорового образа жизни);

результаты (эффективность) экологической политики (стабилизация состояния окружающей среды, повышение качества уровня жизни населения, соблюдение экологического законодательства).

Некоторые источники экологической политики:

Всеобщая декларация прав человека 1948 года, принятая Генассамблеей ООН в Нью-Йорке;[21]

документы совещаний по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, Заключительный акт Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года; Парижская Хартия для новой Европы 1990 года);

Всемирная хартия природы, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 году;

Отчет Брунтланд “Наше общее будущее”, опубликованный Всемирной комиссией по проблемам окружающей среды и развитию в 1987 году (ЮНСЕД);

документы Конференций ООН по проблемам окружающей человека среды, по окружающей среде и развитию (Стокгольм 1972, Рио-де-Жанейро 1992, Йоханнесбург 2002);

документы Панъевропейских конференций министров в рамках процесса “Окружающая среда для Европы” (ЕЭК ООН, Добржиш 1991, Люцерна 1993, София 1995, Орхус 1998, Киев 2002);

Рекомендательный законодательный акт о принципах экологической безопасности в государствах Содружества, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербург, 29.12.92, одобренный постановлением Государственной Думы ФС РФ 20.04.94 № 96-1 ГД;

Межправительственное соглашение от 08.08.92 “О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей и природной среды” государств - участников Содружества Независимых Государств;

Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (указ Президента Российской Федерации “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития” от 04.02.94 № 236);

---

[21] Об органах и основных природоохранных документах, принятых под эгидой ООН см.: *Трусов А.Г.* Международное право. Словарь - справочник. - М.: МНЭПУ, 1998, 71 С.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, одобренная указом Президента Российской Федерации от 01.04.96 № 440;

Национальный план действий в области охраны окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы (протокол заседания Правительства Российской Федерации от 12.11.98 № 41);

Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.02 № 1225-р;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.01 № 910-р “О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), пункт 3.3.;

ежегодные обращения Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды (Российской Федерации и большинства субъектов Российской Федерации);

программы и планы действий в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;

программы органов местного самоуправления (муниципальных образований) в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

Акторы (субъекты) экологической политики

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ (Конституция Российской Федерации, ст. 3 п. 1).

В Парижской хартии для новой Европы СБСЕ от 21.11.90 Высокие Договаривающиеся Стороны провозгласили: “Мы подчеркиваем важную роль широкой осведомленности общества, которая даёт возможность общественности и отдельным лицам выступать с инициативами по улучшению окружающей среды. Для этого мы берём на себя обязательство содействовать общественному сознанию и просвещению в области окружающей среды, а также открытому освещению вопросов воздействия политики, проектов и программ на окружающую среду (Правда, 22.11.90).

Орхусская конвенция данное стремление закрепляет ещё конкретнее: каждая Сторона публикует фактическую информацию и её анализ, которые она считает уместными и важными для разработки наиболее существенных предложений по вопросам экологической политики (п. 7 “а”).

Акторы (субъекты) экологической политики

Применительно к Московской области Российской Федерации акторами (субъектами) экологической политики могут выступать следующие органы (категории органов), вырабатывающие рекомендации, направляющие, ориентирующие, формирующие, трактующие, экологическую политику, а также осуществляющие и участвующие в её осуществлении:

Всенародный общероссийский **референдум** (высшее непосредственное выражение власти народа).

ООН, её основные органы, Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и другие подразделения ООН, осуществляющие международное сотрудничество в решении глобальных экологических проблем.

Органы межгосударственных содружеств, союзов с участием Российской Федерации, включая органы СНГ, СБР.

Международные организации, органы международных конвенций и соглашений, стороной (участником деятельности) которых является Российская Федерация, в реализации которых участвует Московская область.

Всероссийские съезды по охране природы.

Конституционный Суд Российской Федерации (в части трактования Конституции Российской Федерации, направлений государственной политики в сфере рационального использования и сохранения природных ресурсов и средств их осуществления - см., например, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.07.01 № 151-О).

Верховный Суд Российской Федерации (в части ограничительного трактования возможности передачи полномочий, которые законодатель делегировал персонально Правительству Российской Федерации, в том числе полномочия обеспечивать проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности - см. определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.05.03 № КАС 03-167).

Федеральное Собрание Российской Федерации (Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии ФС РФ – В.Е.Шудегов, Комитет по экологии Государственной Думы ФС РФ – А.В.Грачев, Комитет по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы ФС РФ – А.С.Беляков).

Президент Российской Федерации (в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами Российской Федерации).

Совет безопасности Российской Федерации (Межведомственная комиссия по экологической безопасности).

Государственный Совет.

Органы государственной власти в федеральных округах.

Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (подотчетна напрямую Правительству Российской Федерации).

Территориальные органы исполнительной власти в промышленных округах (например, Управление Центрального промышленного округа по технологическому надзору / отдел по экологическому надзору по Московской области).

Министерства и ведомства Российской Федерации (их территориальные органы), наделенные полномочиями осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию); Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; другие министерства и ведомства природо-ресурсного блока.

Межрегиональные органы (внутри российские), (например, Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области), бассейновые органы, а также специализированные органы сопредельных субъектов Российской Федерации (например, Комиссия по экологической политике Московской городской Думы) и специализированные общественные организации, в первую очередь всероссийские и межрегиональные.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (Комитет по вопросам землепользования, природных ресурсов и экологии Московской областной Думы).

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации [Правительство Московской области, возглавляемое Губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области].

Администрации (правительства) субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (центральный исполнительный орган государственной власти Московской области - Министерство экологии и природопользования Московской области).

Органы межправительственных, межведомственных, межрегиональных, международных соглашений субъектов Российской Федерации.

Органы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иные органы специальной компетенции (в части участия, а также осуществления отдельных государственных полномочий по обеспечению реализации направлений государственной экологической политики, в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, договорами; при соответствующем финансировании), и другие.

Какую роль играет каждый из перечисленных субъектов?

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) The United Nations Environmental Programme (UNEP) основана в 1972 году. Её участники 58 государств-членов Совета. Цели: представление новейших данных о ресурсах биосферы, содействие общему планированию и управлению развитием при соблюдении максимальной социально-экономической выгоды, привлечение дополнительных финансовых средств для технической помощи, образования и профессиональной подготовки. Основная деятельность: осуществление программ в области управления окружающей средой, сохранения наземных экосистем, борьбы с опустыниванием, деградацией почв, загрязнением морской среды, изменением климата, химических веществ и опасных отходов[22]. Первая международная молодёжная конференция TUNZA состоялась под эгидой ЮНЕП в Международном университете природы, общества и человека “Дубна”, Московская область, Россия. На Конференции приняты 10 принципов TUNZA (на яз. суахили – относиться бережно, с любовью).

Программой действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного Государства предусматривалась реализация ряда совместных программ экологической направленности, в том числе, программы “Гармонизация законодательной и нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды Российской Федерации и Республики Беларусь”.

Российская Федерация является стороной более 80-и международных природоохранных конвенций и соглашений. Международное природоохранное сотрудничество Московской области в основном развивается на межрегиональном уровне.

Резолюции всероссийских съездов по охране природы содержат рекомендации и предложения в сфере государственной экологической политики.

Установление основ федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации (ст. 71, п. “е”).

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации (Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”).

---

[22] См.: Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Справочное пособие. Автор и составитель: *Высторобец Е.А.* - М.: МНЭПУ, 2000, 80 С.; *Высторобец Е.А., Добрынина Н.Г., Фёдоров А.В.* Международные и иностранные организации по природопользованию и охране окружающей среды. Под ред. *Н.Г.Рыбальского* и *В.Е.Кульибды*. - М.: НИА-Природа, 2000, 198 С.

Определения Конституционного Суда Российской Федерации служат основанием приведения законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, включая её экологические аспекты.

Федеральное Собрание Российской Федерации планово осуществляет совершенствование экологического законодательства.

Президент Российской Федерации [действует] в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, ст. 80 п. 3) и, в частности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы (Федеральный закон Российской Федерации “Об экологической экспертизе” от 23.11.95 № 174-ФЗ, ст. 5 п. 1).

Совет безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Совет безопасности Российской Федерации рассматривает вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы экологической безопасности (Закон Российской Федерации от 05.03.92 № 2446-1 “О безопасности”, ст. 13).

В конституционной терминологии Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области <...> экологии (ст. 114 п. 1 пп. “в”).

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Это одно из полномочий Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды согласно Федеральному конституционному закону Российской Федерации от 17.12.97 № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” (ст. 18). Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации осуществляет Государственную комплексную экспертизу проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем. В ходе экспертизы устанавливается соответствие указанных проектов интересам Российской Федерации, достаточность системы программных мероприятий для эффективного решения приоритетных задач <...> экологической политики (постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.95 № 594 “О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, п. 17).

Например, Руководитель Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности (постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401 “О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору”, п. 8).

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 160 “Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации”, п. 1).

Хотя на такие органы исполнительной власти как: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы); Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз); Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра); Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор); Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство); Федеральное агентство по сельскому хозяйству (Россельхознадзор); Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) возложены в основном правоприменительные функции, они также являются важными элементами в системе экологической политики. Активность некоторых из них в этой сфере сопоставима по интенсивности с аналогичной деятельностью некоторых федеральных министерств.

Решения Объединенной коллегии органов управления Москвы и Московской области (от 21.06.99 № 55-рок, от 12.10.98 № 51-РОК) приняты “в целях проведения единой политики Правительства г. Москвы и Правительства Московской области в вопросах сохранения природы <...>, обеспечения экологического равновесия на территории ближнего Подмосковья”.

В ведении Московской области находится установление основ областной политики и областные программы в области экологического развития Московской области (Устав Московской области от 11.12.96 № 55/96-ОЗ, ст. 26).

Стабильным остается внимание Московской областной Думы к вопросам экологии и землепользования.

Глубокие перемены во всём укладе жизни области, расположение её вокруг крупнейшего мегаполиса страны, быстро развивающиеся тенденции ухудшения среды обитания требуют особого внимания к разработке правовой базы в сфере экологии.

По-прежнему остается актуальной проблема рационального решения вопросов экологии и природных ресурсов Московской области, и это предопределяет необходимость объединения усилий законодательных и исполнительных органов государственной власти не только области, но и столицы при проведении природоохранной и природосберегающей политики, в том числе при разработке и принятии государственной экологической программы.

Много сделано для развития правовой базы Комитетом по вопросам землепользования, природных ресурсов и экологии (председатель В. Я. Дупак).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации [согласно Закону Московской области от 06.04.99 № 16/99-ОЗ “О Правительстве Московской области”, ст. 19 – Правительство Московской области, возглавляемое Губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области; Б. В. Громовым] разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области экологии (основные полномочия) (Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.99 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ст. 21, п. 1).

Полномочия Правительства Московской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, природопользования и землепользования: 1. Определяет основные направления охраны окружающей среды на территории Московской области с учетом географических, природных, социально - экономических и иных особенностей. 2. Участвует в разработке и реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ (Закон Московской области от 06.04.99 № 16/99-ОЗ “О Правительстве Московской области”, ст. 19).

Министерство экологии и природопользования Московской области является центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, проводящим государственную политику и осуществляющим отраслевое и межотраслевое управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, сохранения биологического разнообразия, а также координирующим в этой сфере деятельность иных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов и государственных учреждений Московской области (Положение о Министерстве экологии и природопользования Московской области, утвержденное постановлением Правительства Московской области от 27.01.04 № 36/3).

На Министерство экологии и природопользования Московской области возложены задачи по осуществлению полномочий по вопросам четырёх сфер ведения. Этот предмет деятельности, отношения, по поводу которых природоохранное Министерство (ведомство) принимает организационные меры, осуществляет правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную деятельность мы назовем: охрана окружающей среды; водное хозяйство; лесное хозяйство; земельные ресурсы; недропользование.

Охрана окружающей среды (природоохранная деятельность) является основополагающим направлением деятельности любого природоохранного органа.

Природоохранную деятельность в структуре Минэкологии Московской области осуществляют подразделения, непосредственно уполномоченные в следующих сферах ведения (компетенции):

сохранение биологического разнообразия (наземные животные и растения, кроме древесных растений);

сохранение биологического разнообразия (водные биоресурсы);

образование и функционирование особо охраняемых природных территорий (областного значения);

регулирование водопользования (подземные воды);

регулирование пользования лесными ресурсами;

регулирование землепользования;

регулирование недропользования (общераспространённые полезные ископаемые);

обращение с отходами (твёрдые бытовые отходы);

информационное обеспечение;

участие в международном сотрудничестве, и в других сферах.

Единственным пока примером органа межправительственного, межведомственного, межрегионального, международного соглашения Московской области является подмосковная часть рабочей группы по заповедному делу. Формирование этой структуры в рамках Соглашения между Министерством экологии и природопользования Московской области и Государственным управлением экологии и природных ресурсов в Харьковской области о сотрудничестве в сфере заповедного дела, подписанного в Москве и Харькове 7 июля 2004 года, продолжается. Координаторами рамочного направления сотрудничества “вопросы экологической политики” со Стороны Минэкологии Московской области и со Стороны Государственного управления экологии и природных ресурсов в Харьковской области, вероятно, будут определены представители высокого уровня.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке экологических программ административных районов (не городских) Программа местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды является организационно-политическим и инвестиционным документом, определяет политику местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды и предусматривает мероприятия обеспечивающие реализацию этой политики (утверждены Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 15.01.96, п. 2.1.1.).

Стороны территориальных (районных) трёхсторонний соглашений между администрациями муниципальных образований Московской области, объединениями организаций профсоюзов и объединениями работодателей конкретных муниципальных образований Московской области, зарегистрированных Главным управлением по труду и социальным вопросам Московской области, совместно обеспечивают реализацию основных направлений государственной политики в области экологической безопасности.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своём послании Федеральному Собранию “Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)” 30.03.99 отметил, что “...всем “практикующим политикам” хорошо известно: депутатский мандат в определённом смысле гораздо “надёжнее” министерского портфеля. Поэтому любые утверждения о том, что президентская власть в России - это почти “абсолютная монархия”, совершенно беспочвенны. <…> Охранять природную среду - значит защищать саму жизнь на Земле. Ключевая роль в этой сфере принадлежит государству, которое через систему образования, средства массовой информации и законодательную базу обязано сформировать своеобразный кодекс “экологического поведения”.

Цели экологической политики Московской области

Концептуально в Подмосковье таковыми определены: минимизация вредного воздействия на окружающую среду и здоровье населения; снижение ресурсоёмкости производства продукции; обеспечение соблюдения требований экологического законодательства (Концепция социально-экономического развития Московской области на 1997-2005 годы, принятая решением Московской областной Думы от 25.06.97 № 8/139, ст. 108).

В Уставе Московской области цели экологической политики сформулированы ёмко и проблемно-ориентированы, эти цели: предотвращение пагубных техногенных последствий для окружающей природной среды и здоровья человека; компенсация ущерба, нанесённого окружающей природной среде (Устав Московской области от 11.12.96 № 55/96-ОЗ, ст. 102, п. “о”, “п”).

Задачи экологической политики Московской области (текущие, на среднесрочную, на долгосрочную перспективу) определяются в зависимости от сферы, в которой предполагается проводить экологическую политику.

В общем плане в Московской области это:

- формирование правовых, экономических и организационных условий для рационального природопользования, включая экологизацию экономического механизма;

- создание научно - технического потенциала для перевода экономики на природосберегающую основу;

- формирование прогрессивной структуры общественного производства, ориентированной на увеличение доли продукции конечного потребления;

- создание замкнутых производственных циклов при минимизации производственных отходов;

- упорядочение системы учета производства продукции в целях более полного отражения в ней стоимости природных ресурсов;

- завершение перехода на платное пользование природными ресурсами, вовлекаемыми в хозяйственный оборот, с целевым направлением части средств на воспроизводство, восстановление и охрану природных ресурсов;

- воспитание экологически грамотного гражданина.

Инструменты (механизм, средства, методы, обеспечение, рычаги, стимулы) экологической политики

Социальные:

“кодекс экологического поведения”; формирование мотиваций, политическая воля; социальный заказ; поощрение; убеждение, etc.

Доктринальные:

источники экологической политики (в широком смысле); политические документы, научное познание, etc.

Нормативно-правовые:

распорядительные акты (нормативные распоряжения, постановления); общепризнанные принципы и нормы международного права; международные договоры Российской Федерации; законодательство; стандарты; нормативы, etc.

Финансово-экономические:

“экологические доходы” ([рента], сборы, аренда, плата, “налоги”, [экологический акциз]); программы и планы по охране окружающей среды; экологическое страхование; экологические фонды; налоговые льготы; налоги, etc.

Административные:

государственные кадастры, регистры, реестры (кадастровый учет); обыкновения по распределению финансовых средств; разрешительная деятельность (в широком смысле); ландшафтное (пространственное) планирование; планы эксплуатации природных ресурсов; экологическое лицензирование; экологический мониторинг; экологическая экспертиза; экологический контроль; аккредитация лабораторий; лимитирование; Красная книга; квотирование; конкурсы; надзор, etc.

Информационные:

издательская деятельность; экологическая пропаганда; экологическая агитация; экологическая реклама; экологические СМИ, etc.

Репрессивные:

дисциплинарные, административные, гражданско-правовые, уголовно-правовые меры, взыскания, санкции, наказания за нарушение экологического законодательства.

Договорные:

самодекларация экологичности; экологическая сертификация; экологическое страхование; экологическая маркировка; экологический аудит; кодекс практики; конкордат (дружеский договор о взаимодействии между органами власти); ковенант (договоры между государством и предприятиями отрасли промышленности, а также профсоюзные с организациями работодателей, органами власти), etc.

Формы экологической политики

тесно взаимосвязаны с некоторыми её инструментами. Однако, они, с одной стороны, обладают более общим характером,[23] а с другой стороны, являются способом их существования. Содержание конкретных инструментов проявляется по разному в зависимости от форм, вариативности их использования. Например, информационные и социальные инструменты экологической политики могут быть использованы в формах лоббирования принятия природоохранных решений, “общественная мобилизация стыда”. Такие финансово-экономические инструменты, как специализированные фонды и перечни финансируемых мероприятий могут использоваться в формах структурного или проектного финансирования, долевого участия.

Долгосрочные ориентиры проведения государственной экологической политики (т.е. на период до 10 лет) согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 10.07.01 № 910-р “О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) (п. 3.3.) являются:

обеспечение стабильности и поддержание устойчивого равновесного состояния экосистем регионов и страны в целом как части глобального экологического равновесия;

формирование благоприятной экологической обстановки как фактора улучшения среды обитания человека;

формирование экологоориентированной экономики, характеризующейся минимальным негативным воздействием на окружающую среду, высокой ресурсо- и энергоэффективностью;

обеспечение глобальной устойчивости биосферы.

---

[23] Формами экологической политики М. И. Васильева называет экологическое право (С. 211), правовую политику (С. 217) - см.: Публичные интересы в экологическом праве. - М.: Изд-во МГУ, 2003.

Для этого необходимо проведение экологоориентированной структурной политики, заключающейся в осуществлении системы мер по развитию высокотехнологичных, наукоемких отраслей производства, ориентации промышленного сектора на внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, обеспечивающих экологическую чистоту и безопасность процесса производства и готовой продукции.

Наряду с модернизацией производственного аппарата на базе передовых ресурсо - и энергосберегающих технологий, снижением удельного потребления первичных производственных ресурсов существенное значение будет иметь реализация специальных экологических мероприятий, связанных со строительством и реконструкцией водоочистных сооружений, установок по очистке выбросов в атмосферу и т.д.

В среднесрочной перспективе будет восстановлена роль экологических платежей как стимулов для предприятий по снижению загрязнения окружающей среды. Будет рассмотрен вопрос о введении шкалы платежей для предприятий в зависимости от масштабов выбросов загрязняющих веществ и нанесенного экологического ущерба.

Реализация экологической политики неразрывно связана с общей инвестиционной деятельностью. Необходимо модернизировать существующую практику осуществления природоохранных проектов путем разработки новых схем финансирования. Важным элементом такой системы должны стать межбюджетные отношения и правила финансирования экологических проектов, предусматривающие долевое участие [одновременное выделение] средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приоритетными для финансирования на федеральном уровне будут проекты, ориентированные на структурные преобразования в наиболее “грязных” отраслях промышленности, решение острых региональных экологических проблем.

Россия, большая часть территории которой останется резервом устойчивости биосферы, будет продолжать играть ведущую роль в международном процессе по решению глобальных экологических проблем. Экологическая политика страны должна содействовать привлечению иностранных инвестиций в экологоориентированные проекты.

Проблемы осуществления экологической политики

необходимо учитывать во избежание повторения ложных действий и обострения социально-экологической ситуации. Широко известны следующие проблемы осуществления экологической политики: фрагментарность, проявление эффекта “запаздывания”; экологизация общественных отношений; диспропорции в

распределении приоритетов; целевое использование “экологических доходов”; обеспечение неотвратимости юридической ответственности за причинение вреда природной среде и здоровью человека; ретроспективная несопоставимость качественных и количественных показателей; риторика в сослагательном наклонении, предложном падеже.

Государство совместно с обществом подвержено противоречивым процессам, флуктуирующим тенденциям развития, проблемам. Главным противоречием экологической политики государства является стремление одновременно соблюсти природоохранные и ресурсные интересы. В его решении государству необходимо тесно взаимодействовать с общественностью. “Общественность - это передовая часть общества, выражающая его мнение” (*Ожегов*. Словарь русского языка, 1981).

И если верх берут не общественные экологические интересы, а, например, преимущественно экономического характера ведомственные или корпоративные интересы, то реализация государственной экологической политики затрудняется.

Выход из этой ситуации иногда находят в упрощенной подаче предмета и проблемы, а иногда даже в ослаблении гражданского общества, прибегают к административно-командным методам руководства.

Почему? Если еды не хватает на всех, нужно сократить число едоков. Не справляющееся с наведением порядка государство обычно пытается уничтожить или сильно урезать ту область жизни, в которой не может поддерживать порядок.

Это очень старый рецепт, неизбежно применяемый любой системой управления в затруднительной для себя ситуации. Еще в Древнем Китае такие теоретики управления, как “легисты” (законники в значении “уставники”), откровенно ставили задачу “ослабления народа” в целях облегчения управления таковым. Предлагаемые рецепты: ликвидация рыночных отношений, прекращение поддержки прав и свобод, милитаризация общества. Не нужно видеть в этом какую-то изощренную жестокость. Это было неизбежным следствием ориентации на производство низкоуровневого порядка[24].

Нынешние российские власти (любой сферы компетенции) стоят перед выбором: или снова пытаться уменьшать число потребителей порядка (путём неизбежного упрощения общества, и, как следствие, его деградации), или резко увеличить производство высокоуровневого порядка.

В сложившихся условиях последнее невозможно без скорейшего внедрения новых технологических средств, ориентированных на управление “высокого уровня”, связанного с получением и переработкой больших объемов взаимосвязанной информации и поддержкой процессов принятия решений.

---

[24] *Крылов Константин.* Порядок: понятие и мера http://www.traditio.ru/krylov/porjadok.html.

Обширна критика порядка подготовки и содержания источников экологической политики. Вполне конкретно об Экологической доктрине Российской Федерации высказался один из делегатов третьего Съезда по охране природы: “Документ неплохой, но толку от него не будет”. В. Ф. Парфёнов в этой связи пишет: “от чего ушли, к тому и пришли”, а весь сыр-бор с доктриной - обычное показушное мероприятие, затеянное с какой-то определённой целью”[25].

Принципиальным проблемным вопросом экологической политики является вопрос о собственности на природные ресурсы. Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией Российской Федерации. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности (ст. 9). Признание частной собственности - необходимая предпосылка для развития рыночной экономики.

Конституция же закрепляет принцип свободы собственника по реализации принадлежащих ему полномочий: владения, пользования и распоряжений землей и другими природными ресурсами (ст. 36). При этом Конституция устанавливает пределы такой свободы: пока при реализации полномочий собственника не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

Эти положения получили развитие в Гражданском кодексе Российской Федерации, также ограничивающим правомочия собственников и оборот природных ресурсов, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (ст. 209) и той мерой, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (ст. 129).

М. М. Бринчук пишет, что – леса, недра, воды, животный мир в основном образуют общественное достояние, на них **не**целесообразно устанавливать частную собственность[26].

Отрадно, когда эту позицию выражает государство. Исследовав конституционные положения, касающиеся отношений собственности на леса, оспариваемые субъектами Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в своём постановлении от 09.01.98 констатировал: федеральный законодатель, определив в оспариваемых положениях статей 19, 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации особый правовой режим собственности на лесной фонд и связанные с этим принципиальные особенности регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения лесным фондом, а также разграничения такой собственности, не нарушил Конституцию Российской Федерации.

---

[25] *Парфёнов В. Ф.* Лесной бастион. - М.: НИА-Природа, РЭФИА, 2004, С. 411.

[26] Цитируется по: *Бринчук М. М.* Лес как объект права собственности. Материалы интернет-конференции “Эколого-правовые проблемы Московского региона” Московского государственного университета леса 16.11.04 http://www.fido7.net/cgi-bin/forumm.fpl?user=yusmaks&num=8.

В этом же постановлении Конституционного Суда Российской Федерации дана мотивировка данного правового и научно обоснованного решения: из оспариваемых положений статьи 19 и других статей Лесного кодекса Российской Федерации следует, что лесной фонд - ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и её субъектов - представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

“Вывод Конституционного Суда Российской Федерации о лесах как объекте собственности особого рода, являющимся публичным достоянием многонационального народа России, имеет огромное значение как для настоящего времени, так и на будущее. Во-первых, он сделан высшим в государстве правовым экспертным органом на основе глубокого и объективного (беспристрастного) анализа Конституции Российской Федерации. Во-вторых, это положение Постановления Конституционного Суда служит юридическим критерием и основой при формулировании положений собственности на леса в Российской Федерации в процессе развития и совершенствования лесного законодательства. И, наконец, это положение – юридический критерий в определении принципиальной позиции Российского государства как правового государства по вопросу о собственности не только на леса, но и на недра, воды, животный мир. Не может же Россия жить одновременно по двум стандартам! <...> Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли её в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства (boni patres familias), мы должны распоряжаться природой соответственно”[27].

Объёмным и существенным вопросом в сфере проблематики экологической политики является смешение, замещение терминов и понятий. Как следствие этого вместо комплексного решения политических вопросов, ресурсы направляются на решение технических, узкопрофессиональных задач, требующих участия не управленцев, а специалистов.

---

[27] *Бринчук М. М.* Лес как объект права собственности. Материалы интернет-конференции “Эколого-правовые проблемы Московского региона” Московского государственного университета леса 16.11.04 http://www.fido7.net/cgi-bin/forumm. fpl?user=yusmaks&num=8.

Взвешенность действий необходима, чтобы впоследствии не упрекать в поспешности и непродуманности решений. Задача по осуществлению обоснованного разграничения полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в сфере природопользования, поставленная НПДООС выполнялась в последующем с большим упорством. В целом не достигнув цели политика по решению этой задачи путём (настойчиво инициируемого из центра) заключения соглашений о разграничении полномочий трансформировалась в другую крайность. Было решено срочно провести разграничение законодательным путём.

Многие страны дорожат стабильностью и эффективностью своего законодательства. Такие примеры многочисленны. Какому-либо реформированию законодательства обычно предшествует тщательная инвентаризация норм, анализ их правоприменительной практики[28]. Главным представляется обеспечить целостное сочетание различных законодательных актов, их концептуальное единство, логику структуры, корректное использование понятийного аппарата и соблюдение правила “не навреди”[29].

Каждый комплексный законодательный акт корреспондируют десятки федеральных законов. “В условиях активного правотворчества”, так обходительно в начале своего выступления выразил мысль С. А. Боголюбов, могут возникать некоторые нестыковки с другими федеральными законами.

Внести изменения / дополнения; подготовить качественно новую редакцию на основе действующих актов; внести совершенно новый законодательный акт - каждый из вариантов законотворчества хорош сообразно условиям и основаниям совершенствования законодательства и при соблюдении обозначенных выше минимальных правил.

Объявленные цели современного коренного изменения российского законодательства: 1) устранение декларативных “неюридических” положений (уменьшение разрыва между декларацией и реальностью); 2) устранение дублирования, разграничение и уточнение полномочий Федерации и её субъектов; 3) закрепление и развитие гражданско-правовых, имущественных отношений, предусмотренных Конституцией прав частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные ресурсы; - ещё предстоит достичь.

---

[28] See: *Verschuuren Jonathan*. Restructuring Environmental Legislation in The Netherlands. Environmental Law Network International (elni) elni review № 2’2004 - Darmstadt: Institute for Applied Ecology, PP. 34-37.

[29] *Боголюбов С. А.* Совершенствование лесного законодательства России. Материалы интернет-конференции “Эколого-правовые проблемы Московского региона” Московского государственного университета леса 16.12.04 http://www.fido7.net/cgi-bin/forumm.fpl?user=yusmaks&num=41.

В заключение своего выступления, вскрыв нестыковку, противоречивость доводов авторов нормативных нововведений (новелл законодательства), С. А. Боголюбов уже прямо, без прикрас, характеризует их состояние, как “законодательный зуд реформаторов”, по его мнению, правовое государство не должно жить по принципу “прокукарекай, а там хоть не расцветай”. Экологам очевидно, что решение задач социально-экономического развития необходимо осуществлять поэтапно без пресловутой приватизации “всего и вся”, без ускоренной монетизации сложившихся безденежных отношений.

Экологическое законодательство включает весьма значительное число нормативно-правовых актов. Свод законов Российской империи содержал более 600 законодательных актов об охране природы страны, принятых с 1649 по 1916 год[30]. В настоящее время действует около 40 федеральных законов, относимых к актам экологического законодательства. Каждый субъект Федерации имеет собственные экологические законодательные акты. Только в Московской области их около пятидесяти. В это число не входят многочисленные подзаконные нормативные распорядительные акты (указы, постановления, распоряжения).

Обновление отрасли безусловно необходимо. Но не за два-три месяца, одним махом, как это происходит. “Престройщики” оформили решение в законодательном порядке не представляя в чем в точности заключается проблема. Что значит перераспределение исполнительской компетенции?

В какой степени неэффективное распределение функций и качество их осуществления зависит от конкретных положений закона? Нужно ли бизнесу меньше (но от большего числа госорганов) инструкций и правил, хочет ли он меньшего вмешательства государства? Без ответа на эти вопросы, вероятно, что и после очередного приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, проблема всё ещё останется.

Немецкий юрист Г. Радбрух писал, что “есть более высокое право, чем закон, ... надзаконное право, согласно которому неправо остаётся неправом, даже если его отлить в форму закона”[31].

Приоритеты экологической политики

Данная категория относится к числу специальных, изменчивых и наилучшим образом может применяться при ретроспективном анализе или для характеристики позиции определенных субъектов по конкретному вопросу. Приоритетов экологической политики “вообще” не существует.

---

[30] *Збаражский Н.* Законодательство России об охоте, звериных и рыбных промыслах (дореволюционный период). Право и жизнь. Издавался с 1922 года. Возобновлён в 1992 году. http://www.law-n-life.ru/numbers/n76_6_1.htm.

[31] *Нерсесянц В. С.* Юриспруденция. - М., 1999, С. 22. - М. И. Васильева - указ. соч. С. 242.

Каждый субъект экологической политики при определении приоритетов руководствуется определённой методологией. Применение методологии оценки риска дает возможность определить приоритеты экологической политики на федеральном, региональном и местном уровне, разработать механизм и стратегию действий, отдающих предпочтение регулированию тех источников загрязнения и факторов риска, которые представляют наибольшую угрозу не только состоянию здоровья населения, но и устойчивости экосистемы.

Использование на практике этой методологии даёт ряд ощутимых преимуществ по сравнению с традиционными для России командно-контрольными методами регулирования, так как позволяет во многом переориентировать систему управления качеством окружающей среды в интересах охраны здоровья населения России на современные рыночные методы управления: “затраты - эффективность” и “затраты-выгоды”.

Гармонизация подходов управления безопасностью (управления риском) и нормативно-правовых основ системы управления, существующих в Российской Федерации и за рубежом, представляет собой первоочередную задачу для нашей страны и может иметь принципиальное значение как для обоснования приоритетов экологической политики, следовательно, рационального и эффективного вложения средств на снижение загрязнения окружающей среды и максимальное уменьшение риска, так и для создания благоприятного инвестиционного климата в отношении России[32].

Разработки, подготовленные Центром экологической политики за 1998-1999 гг. нашли свое отражение в серии изданий. В базовой публикации “Приоритеты национальной экологической политики” определён главный приоритет – повышение ценности природы не только в рублях, но и в умах людей, что особенно важно при политике государства, направленной на интенсивное использование природных ресурсов.

Индикаторы экологической политики

Индикаторы устойчивого развития - это показатели, которые характеризуют изменение состояния экономики, социальной сферы и окружающей среды во времени, они дают количественную и качественную характеристику проблемы, позволяют наблюдать изменение ситуации в положительную или отрицательную сторону, скорректировать социально-экономическое и экологическое развитие. В определенной степени некоторые из них могут рассматриваться в качестве индикаторов проведения правильной экологической политики.

---

[32] Проект “Определение приоритетов национальной экологической политики России” осуществлялся Центром экологической политики России при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, Фонда Чарльза Стюарта Мотта, Фонда за взаимопонимание, Фонда Ноу Хау, Фонда Элтона Джонса http://www.ecopolicy.ru/?id_rec=17.

Постановлением Администрации Кемеровской области от 10.11.02 № 137 “О Концепции экологической политики Кемеровской области” определены и обоснованы приоритеты, принципы и индикаторы экономического и правового механизмов управления, обеспечивающих поэтапное улучшение качества окружающей природной среды[33].

Индикаторы должны отражать ключевые цели и мероприятия, определённые в рамках Программы социально-экономического развития конкретного субъекта экологической политики или территории, на которой она осуществляется (административно-территориального образования). Это даст возможность устанавливать ряд целевых показателей по каждому индикатору, которые, в свою очередь, будут представлять собой цели политики в том тематическом направлении, для которого установлен соответствующий индикатор, обеспечивая таким образом более чёткое видение и понимание общих целей политики.

Индикаторы дают возможность осуществлять измерение, мониторинг, оценку и анализ темпов и эффективности движения по направлению к достижению целей устойчивого развития и, в случае необходимости, корректировать общую политику таким образом, чтобы направить развитие в нужное русло, обеспечивающее его устойчивость. Использование индикаторов позволяет возлагать ответственность за достижение определённых индивидуальных целевых показателей на подотчётные подразделения (элементы) системы осуществления экологической политики, и осуществлять оценку эффективности их соответствующей деятельности.

Индикаторы также могут использоваться для обеспечения информационной поддержки процессов планирования и принятия решений в учреждениях и организациях. Они оптимальны для информирования о последствиях и результатах реализации индивидуальных политических программ устойчивого развития, принятых в отдельных учреждениях и организациях, с тем, чтобы эти последствия и результаты могли быть проанализированы в более широком контексте.

Индикаторы предназначены для решения следующих задач на региональном уровне:[34]

Определение целей: выявление конкретных целей политики устойчивого развития в количественной форме; разработка стратегий для будущего развития; прогнозирование эффекта от планируемых мероприятий.

Управление: мониторинг достижения целей устойчивого развития; оценка достигнутого прогресса; оценка эффективности используемой ранее политики; информация для планирования и принятия решений органами власти; повышение качества управленческих решений на региональном уровне с учетом позиций и интересов различных групп населения.

---

[33] Http://www.ineca.ru/?dr=bulletin&pg=content&number=0084002&st=print&op=12&cs=2&lg=ru.

[34] *Тельгереков Евегний*. Индикаторы для области. Информационное экологическое агентство. http://www.ineca.ru/.

Оценка положения региона в стране и мире: межрегиональные сравнения; взаимоотношения региона с международным сообществом, привлечение иностранных инвестиций, программ, грантов.

Участие общественности: информирование, обучение, взаимосвязь с обществом и отдельными группами; привлечение общественности к участию в гражданской деятельности.

Мировой опыт показывает, что индикаторы устойчивости должны, по возможности, удовлетворять также следующим критериям: возможность использования на региональном и федеральном уровнях; доступность понимания и однозначная интерпретация для лиц, принимающих решения; количественное выражение; опора на имеющуюся систему национальной и региональной статистики и не требовать значительных издержек для сбора информации и расчётов; возможность оценки во временной динамике; желательно сквозное представление по уровням (федеральный, субъекта Федерации, муниципальный) и секторам и др.

Заключение

Явления государственной и региональной экологической политики несмотря на свою многогранную природу, объективные и субъективные трудности объективации (материализации в конкретных делах) непреходящи.

Экологическая политика – это совокупность социальных отношений в государстве и за его пределами, в рамках социальных норм и вне их, по удовлетворению общественных и иных интересов в области охраны окружающей среды в течение определённого периода времени.

Экологическая политика осуществляется путём анализа состояния окружающей среды и экологической проблематики, интерпретации целей, определения основных направлений природоохранной деятельности, соответствующих им задач и приоритетов, полномочий и функций исполнителей, а также обеспечения средств достижения целей (выполнения задач).

Определение критериев выбора ориентиров и средств, а также индикаторов эффективности экологической политики основывается на принципах охраны окружающей среды.

Краткая формула осуществления экологической политики – проблема (буквальная причина, действие которой ухудшает качество окружающей среды), политические и практические меры по её разрешению (создание условий смягчения или устранения негативного воздействия на окружающую среду), результат принятых мер (качество окружающей среды стало выше, и, если возможно определить, то насколько).

Исходя из анализа содержания терминов в законодательных и нормативно-правовых актах **государственная экологическая политика – это соотношение интерпретации экологических** (природоохранных и природоресурсных) **целей и задач государства, общества, личности, санкционируемых государством инструментов** (механизмов, средств, методов, обеспечения, рычагов, стимулов) **и практики их применения.**

Государственная экологическая политика опосредована в форме обязательных и рекомендательных документов, установившегося порядка, принятых процедур. Субъектами государственной экологической политики фактически являются любые органы государства, организации и лица, вырабатывающие рекомендации, ориентирующие, направляющие, формирующие, экологическую политику, а также осуществляющие и участвующие в её осуществлении.

Субъекты государственной экологической политики действуют в соответствии с Законом, в рамках возложенных на них функций (своей компетенции) и готовят, в установленном порядке, согласно принятым обыкновениям и процедурам, предложения о политической поддержке своих законных целенаправленных природоохранных усилий в публичном интересе.

От экологической политики вообще государственную экологическую политику отличает, прежде всего, то, что к её сфере относятся только законные действия, направленные на защиту публичных экологических интересов (государства, общества и личности). Мотивация осуществления действий, направленных в какой-либо части на защиту частных экономических интересов, целями государственной экологической политики ложна.

Системный, последовательный, ценностно-обоснованный подход к утверждению экологического императива, по нашему мнению, должен обладать следующими чертами:

1) реальная (в том числе, оперативно-финансовая) поддержка государством межсекторального сотрудничества специалистов, представителей разных областей знаний, обладающих разнообразным практическим опытом, для подготовки и осуществления сбалансированных, обеспеченных вариантов решения проблемных вопросов;

2) максимально полное и эффективное использование инструментов экологической политики, гласность унифицированной (читай как предусмотрено Законом) системы сопоставимых показателей, характеризующих особенности и результативность использования инструментов экологической политики;

3) направление на охрану окружающей среды (а не на решение “сопутствующих” задач) средств, которые надлежит на это использовать по Закону (“секвестрировать” природу преступно), надзор за целевым использованием “экологических доходов” в полном объёме;

4) инвентаризация и интенсификация правоприменительной практики (Закон должен работать);

5) увеличение массовости эколого-просветительских мероприятий (развитие полнотекстовых информационных библиотек свободного доступа);

6) формирование мотиваций народной поддержки природоохранной деятельности (создать позитивный образ защитника природы, осуществляя “зелёную” подготовку работников искусств, журналистов; дать каждому человеку ответ на вопрос “что я могу сделать?”, например, - “посади свой лес”, и сообщить где, когда, какой “след” останется в “истории”);

7) активизация осуществления внешней экологической функции (создание и обеспечение деятельности отделов международного сотрудничества).

Основаниями корректировки и пересмотра экологической политики являются изменения: социально-экономического строя; экологической ситуации; экологического законодательства; социально-экономических условий; требований общественности.

Также необходим постоянный учёт всех обстоятельств, а не только того, что “вопиёт”. Каждому субъекту экологической политики стоит взглянуть на себя “глазами своих оппонентов”. Необходимо предоставить оппонентам возможность на основе анализа документов подготовить предложения о совершенствовании деятельности и на основе анализа практики их работы подготовить встречные предложения. В правовом государстве члены гражданского общества должны сотрудничать.

Охрана природы - дело всех и каждого!

Политики-лидеры экологического движения[35]

И. Ф. Баришпол – к.с-х.н., в разные годы: руководитель питомнического совхоза, директор лесхоза, министр лесного хозяйства Калмыкии, первый заместитель министра охраны природы и лесного хозяйства Таджикистана, начальник Управления Госкомлеса, Председатель Президиума Центрального Совета Всероссийского общества охраны природы.

М. Л. Борозин – заместитель председателя Правления Экологического фонда СССР, председатель правления Российского экологического союза, президент ассоциации Росэкопресс, председатель правления Российского экологического движения, главный редактор газет Зелёный мир и Экологическое досье России.

---

[35] О “постоянных величинах” см.: Ларин В.И., Манацакян Р.А., Честин И.Е., Шварц Е.А. Охрана природы России: от Горбачёва до Путина. ВВФ, Центрально-европейский университет, Программа “Лидеры в области окружающей среды и развития”, Московский экопрессцентр. - М.: КМК, 2003, 416 с., 17 илл., С. 53.

В. И. Данилов-Данильян - чл-кор. РАН (экономика), более 8,5 лет возглавлял федеральное природоохранное министерство, директор Института водных проблем РАН.

О. Л. Кузнецов – д.т.н. (геофизика), ректор Международного университета природы общества и человека “Дубна” (Университет “Дубна”, Московская область), директор Всероссийского научно-исследовательского института геологических, геофизических и геохимических систем (ВНИИгеосистем), Президент Российской Академии естественных наук.

А. В. Яблоков - советник РАН, в разные годы: народный депутат СССР, заместитель председателя Комитета по экологии ВС СССР, советник по экологии Б.Н.Ельцина, председатель Межведомственной комиссии по экологической безопасности СБ РФ, президент Центра экологической политики России.

Авторы доктринальных источников экологического права

М. М. Бринчук - профессор, д.ю.н., Руководитель центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, заведующий кафедрой экологического и аграрного права Академического правового университета при Институте государства и права РАН, автор более 150 научных работ, член комиссии МСОП по праву.

С. А. Боголюбов - профессор, д.ю.н., заведующий отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, автор более 300 научных работ, ответственный редактор комментариев к земельному, водному, лесному кодексам, законам о недрах, об охране окружающей природной среды.

М. И. Васильева - профессор, д.ю.н., автор более 70 публикаций, в т.ч. о защите публичных экологических интересов.

Ю. Е. Винокуров - профессор, д.ю.н., автор ряда учебных курсов, ответственный редактор коллективных курсов и практикумов по Экологическому праву.

А. К. Голиченков - профессор, д.ю.н., декан Юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, автор более 150 публикаций.

О. Л. Дубовик - профессор, д.ю.н., в.н.с. Центра эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, автор ряда работ по экологическому праву, в том числе с международным элементом.

Э. Н. Жевлаков - профессор, д.ю.н., заведующий отделом проблем участия прокурора в уголовном судопроизводстве и прокурорского надзора за исполнением уголовных наказаний НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, автор фундаментальных работ об экологических преступлениях и об экологической преступности.

О. И. Крассов - профессор, д.ю.н., автор более 130 публикаций по проблемам природоресурсового права, редактор комментариев к кодифицированным актам.

Теоретики и практики международного эколого-правового сотрудничества (остриё внешней экологической функции государства)

И. О. Краснова - профессор, д.ю.н., Московская государственная юридическая академия, автор ряда работ в сфере зарубежного экологического права.

В. Л. Мищенко - профессор Международного университета (в Москве), к.ю.н., президент Межрегиональной некоммерческой организации “Институт эколого-правовых проблем “Экоюрис”.

О. А. Разбаш - сотрудник Российского регионального экологического центра (РРЭЦ), “зеленый” правозащитник, член рабочей группы ЕЭК ООН по разработке механизмов соблюдения и процедурных правил Орхусской Конвенции, принимала участие в разработке Лесного кодекса, Водного кодекса, законов “Об уничтожении химического оружия” и “Об охране почв”.

А. С. Тимошенко - профессор, д.ю.н. автор ряда основных публикаций в сфере Международного права окружающей среды в России (СССР) и за рубежом.

Перечень некоторых нормативно-правовых актов, документов, и содержание их положений в части, касающейся экологической политики

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
1	Конституция Российской Федерации от 12.12.93, ст. 15, п. 4	Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.
2	Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 08.12.91, ст. 7 (постановление Верховного Совета РСФСР от 12.12.91 № 2014-1 “О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств”)	Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, относятся: - **координация внешнеполитической деятельности**; - **сотрудничество в области охраны окружающей среды**, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;
3	Рекомендательный законодательный акт о принципах экологической безопасности в государствах Содружества, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ в г.Санкт-Петербург, 29 декабря 1992 года, (абз. 10 ст. 4)	согласование экологической политики государств (является одним из основных принципов обеспечения Государством экологической безопасности)

4	Договор от 08.12.99 о создании союзного государства	К совместному ведению Союзного государства и государств - участников относятся **совместные действия в области экологической безопасности**, предупреждения природных и техногенных катастроф и ликвидации их последствий
5	Устав Союза Беларуси и России от 23.05.97, ст. 16	Участники Союза принимают согласованные решения по следующим вопросам: а) разработка и осуществление совместных программ в экономической, социальной, экологической и культурной областях; б) организация взаимодействия государств - участников Союза в области внешней политики по вопросам, представляющим взаимный интерес; к) **координация деятельности в области охраны окружающей среды**, гидрометеорологии, обеспечения экологической безопасности, ликвидации последствий стихийных бедствий и аварий
6	Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, 22.03.89, СССР подписал 23.08.90, ратифицирована ФЗ РФ от 25.11.94 N 49-ФЗ	Конференция Сторон содействует согласованию соответствующей политики, стратегии и мер в целях сведения к минимуму ущерба, наносимого здоровью людей и окружающей среде опасными и другими отходами (ст. 15 п. 5 пп. “а”)
7	Конституция Российской Федерации от 12.12.93, ст. 71, п. “е”	в ведении Российской Федерации находится **установление основ федеральной политики в области экологического развития** Российской Федерации
8	Федеральный закон Российской Федерации “Об экологической экспертизе” от 23.11.95 № 174-ФЗ, ст. 5 п. 1	Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы (ст. 5 п. 1).
9	Положение о Государственном советнике Российской Федерации по политике в области экологии и охраны здоровья и его службе, утверждённое распоряжением Президента Российской Федерации “О государственном советнике Российской Федерации по политике в области экологии и охраны здоровья” от 24.02.92 № 73-рп	Государственный советник Российской Федерации по политике в области экологии и охраны здоровья для реализации своих функций уполномочен: представлять Президенту Российской Федерации предложения по концептуальным основам политики Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и здоровья населения, экологической безопасности Российской Федерации; консультировать Президента Российской Федерации по вопросам экологии и охраны здоровья <...>; анализировать и обобщать зарубежный опыт управления и тенденции международного сотрудничества в области экологии и охраны здоровья населения; осуществлять другие полномочия по поручению Президента Российской Федерации.
10	Конституция Российской Федерации от 12.12.93, ст. 114, п. 1, пп. “в”	Правительство Российской Федерации **обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области** <...> **экологии**
11	Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17.12.97 № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации”, ст. 18	Правительство Российской Федерации **обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности** (одно из полномочий Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды)
12	Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 2, п. 2	Градостроительный кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации в области градостроительства устанавливают градостроительные требования к разработке и реализации основ федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации (!)
13	Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.02 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” (в редакции до 01.01.05)	к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится **обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации**

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
14	Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.99 № 96-ФЗ “Об охране атмосферного воздуха”, ст. 5	к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха относится формирование и проведение **единой государственной политики в области охраны атмосферного воздуха** на территории Российской Федерации
15	Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.97 № 76-ФЗ “Об уничтожении химического оружия”, ст. 7	полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области проведения работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия включают формирование **федеральной политики в области государственного экологического регулирования процесса уничтожения химического оружия**
16	Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.96 № 5-ФЗ “О внешней разведке”, ст. 5, п. 1, 2	Целями разведывательной деятельности являются: 1) обеспечение Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической и экологической областях; 2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;
17	Закон Российской Федерации от 05.03.92 № 2446-1 “О безопасности”, ст. 13	Совет безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Совет безопасности Российской Федерации рассматривает вопросы внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экологической безопасности и ответствен перед Верховным Советом Российской Федерации
18	Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.95 № 115-ФЗ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”, ст. 4 п. 8, 9	В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должна быть отражена **экологическая политика**. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу официально представляется Правительством Российской Федерации в Совет Федерации и Государственную Думу.
19	Федеральный закон Российской Федерации от 23.11.95 № 174-ФЗ “Об экологической экспертизе”, ст. 7	Полномочия, права и обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы включают обеспечение реализации единой политики в организационно - методической деятельности территориальных специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы
20	Закон Российской Федерации “Об образовании” от 10.07.92 № 3266-1, ст. 2 п. 1, ст. 29 п. 5	Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах (ст. 2): 2) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье. В ведении субъектов Российской Федерации в области образования находятся (ст. 29): 5) разработка и реализация республиканских, региональных программ развития образования, в том числе международных, с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей.
21	Основы законодательства Российской Федерации “Об охране здоровья граждан” от 22.07.93 № 5487-1, ст. 17, ст. 6 п. 2, 7, ст. 8 п. 8	Граждане Российской Федерации обладают неотъемлемым правом на охрану здоровья. Это право обеспечивается охраной окружающей природной среды <...> (ст. 17). К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся (ст. 6): 2) защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
	(продолжение со стр. 54)	3. осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер; К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся (ст. 8): 8) охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
22	Федеральный закон Российской Федерации “Об отходах производства и потребления” от 24.06.98 № 89-ФЗ, ст. 3	Основными принципами государственной политики в области обращения с отходами являются (ст. 3): охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей природной среды и сохранение биологического разнообразия; научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот; доступ в соответствии с законодательством Российской Федерации к информации в области обращения с отходами; участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.
23	указ Президента Российской Федерации от 04.02.94 № 236 “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития”	основа решения текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов: 4. Обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений 5. Охрана среды обитания человека 6. Оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России 4. Участие в решении глобальных экологических проблем
24	указ Президента Российской Федерации от 17.12.97 № 1300 “Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации”	**Национальные интересы России** - это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и **определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является коренное улучшение экологической ситуации в стране.**
25	указ Президента Российской Федерации от 03.06.96.№ 803 “Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации”, п. 2.1. абз. 9-10; п. 4.4.	**В сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды** в условиях развития рыночных отношений на федеральном и региональном уровнях **основными направлениями региональной политики являются**: экологически обоснованное размещение производительных сил; экологически безопасное развитие промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства; рациональное использование природных ресурсов; предупреждение возникновения противоречий в экологически неблагоприятных регионах Российской Федерации между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
	(продолжение со стр. 55)	обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных комплексов при решении территориальных проблем; совершенствование управления в области охраны окружающей среды и природопользования. <…> Одними из важнейших положений региональной политики в Российской Федерации являются: децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также **усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти**. Эти меры будут способствовать повышению эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечению стабильности развития и укреплению единства Российского государства; (ст. 2.1. абз. 9-10).
26	постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401 “О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору”, п. 8	Руководитель Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.
27	постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.00 № 198 “О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера”, п. 5	Главной задачей государственной **экологической политики** в районах Севера является обеспечение экологической безопасности путем активного государственного регулирования природопользования и стимулирования природоохранной деятельности. Для реализации этой задачи необходимо, прежде всего, совершенствовать нормативно - правовую базу в области природоохранной деятельности, систему стандартов, нормативов и экологических требований к хозяйственной деятельности в условиях Севера с целью обеспечения экологически ориентированной перестройки хозяйственного комплекса региона. Наряду с этим следует принять меры по оздоровлению обстановки в экологически неблагополучных районах путем проведения реабилитационных мероприятий, реконструкции производств и внедрения экологически безопасных технологий, обеспечить утилизацию, обезвреживание и безопасное захоронение радиоактивных и других отходов, сократить выбросы и сбросы загрязняющих веществ, расширить сеть особо охраняемых природных территорий. Предстоит организовать эффективную систему экологического мониторинга и государственного экологического контроля, обеспечивающую оперативный контроль фонового состояния природных комплексов, оценку природно-климатических изменений, происходящих в различных средах под влиянием естественных и антропогенных факторов, а также оценку роли северных территорий в глобальных процессах. С этой целью необходимо создать специализированные автоматизированные технические средства для изучения природной среды региона, отслеживания ледовой, гидрометеорологической и геофизической обстановки, широко использовать дистанционные методы и средства исследований. Важно продолжить исследование воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду Севера.
28	постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.04 № 160 “Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации”, п. 1	Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по **выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности**.

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
29	определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.05.03 № КАС 03-167	Ссылка Правительства РФ на положения Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”, согласно которым Правительство РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды уполномочено обеспечивать проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, а последние подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач, несостоятельна [по существу данной кассационной жалобы], поскольку приведенные положения Федерального конституционного закона не могут быть применены в отношении полномочий, которые законодатель делегировал персонально Правительству РФ.
30	постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.95 № 594 “О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, п. 17	Государственная специализированная экспертиза целевых программ и проектов концепций решения программных проблем устанавливает их соответствие требованиям экономической, экологической, технологической, военной и информационной безопасности, действующим нормативным актам, стандартам и договорам. Ее проведение организуется в случае необходимости государственным заказчиком. Государственная комплексная экспертиза проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем осуществляется Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации. В ходе экспертизы устанавливается соответствие указанных проектов интересам Российской Федерации, достаточность системы программных мероприятий для эффективного решения приоритетных задач <...> **экологической политики**.
31	Положение о Совете государственной вневедомственной экспертизы Главгосэкспертизы России, утвержденное приказом Госстроя России от 19.07.93 № 17-55, п. 3	При рассмотрении градостроительной, предпроектной и проектной документации на строительство, реконструкцию, расширение, капитальный ремонт и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений, а также консервацию и ликвидацию опасных производственных объектов Совет оценивает: - соответствие вышеуказанной документации <...> [требованиям] **экологической безопасности**;
32	распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.01 № 910-р “О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)”, п 3.3.	Долгосрочными ориентирами проведения **государственной экологической политики** являются: обеспечение стабильности и поддержание устойчивого равновесного состояния экосистем регионов и страны в целом как части глобального экологического равновесия; формирование благоприятной экологической обстановки как фактора улучшения среды обитания человека; формирование экологоориентированной экономики, характеризующейся минимальным негативным воздействием на окружающую среду, высокой ресурсо- и энергоэффективностью; обеспечение глобальной устойчивости биосферы. Для этого необходимо проведение экологоориентированной структурной политики, заключающейся в осуществлении системы мер по развитию высокотехнологичных, наукоемких отраслей производства, ориентации промышленного сектора на внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, обеспечивающих экологическую чистоту и безопасность процесса производства и готовой продукции. Наряду с модернизацией производственного аппарата на базе передовых ресурсо - и энергосберегающих технологий, снижением удельного потребления первичных производственных ресурсов существенное значение будет иметь реализация специальных экологических мероприятий, связанных со строительством и реконструкцией водоочистных

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
	(продолжение со стр. 57)	сооружений, установок по очистке выбросов в атмосферу и т.д. В среднесрочной перспективе будет восстановлена роль экологических платежей как стимулов для предприятий по снижению загрязнения окружающей среды. Будет рассмотрен вопрос о введении шкалы платежей для предприятий в зависимости от масштабов выбросов загрязняющих веществ и нанесенного экологического ущерба. Реализация экологической политики неразрывно связана с общей инвестиционной деятельностью. Необходимо модернизировать существующую практику осуществления природоохранных проектов путем разработки новых схем финансирования. Важным элементом такой системы должны стать межбюджетные отношения и правила финансирования экологических проектов, предусматривающие долевое участие средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Приоритетными для финансирования на федеральном уровне будут проекты, ориентированные на структурные преобразования в наиболее “грязных” отраслях промышленности, решение острых региональных экологических проблем. Россия, большая часть территории которой останется резервом устойчивости биосферы, будет продолжать играть ведущую роль в международном процессе по решению глобальных экологических проблем. Экологическая политика страны должна содействовать привлечению иностранных инвестиций в экологоориентированные проекты.
33	решения Объединенной коллегии органов управления Москвы и Московской области от 21.06.99 № 55-рок, от 12.10.98 № 51-РОК	приняты в целях проведения единой политики Правительства г. Москвы и Правительства Московской области в вопросах сохранения природы <...>, обеспечения экологического равновесия на территории ближнего Подмосковья
34	Устав Московской области от 11.12.96 № 55/96-ОЗ, ст. 26 п. 1 пп. “г”	в ведении Московской области находится **установление основ областной политики** и областные программы **в области экологического развития** Московской области
35	Устав Московской области от 11.12.96 № 55/96-ОЗ, ст. 101 п. “е”	Государственная политика в Московской области в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды строится на основе принципов (ст. 101): е) контроля за качеством окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения государственной поддержки экологическому образованию и просвещению.
36	Устав Московской области от 11.12.96 № 55/96-ОЗ, ст. 102, п. “о”, “п”	**Государственная политика** в Московской области **в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды** осуществляется в целях: о) предотвращения пагубных техногенных последствий для окружающей природной среды и здоровья человека; п) компенсации ущерба, нанесенного окружающей природной среде.
37	Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.99 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, ст. 21, п. 1	высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации [согласно Закону Московской области от 06.04.99 № 16/99-ОЗ “О Правительстве Московской области”, ст. 19 – Правительство Московской области, возглавляемое Губернатором Московской области – Председателем Правительства Московской области] разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области <...> экологии (основные полномочия)

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
38	Закон Московской области от 06.04.99 № 16/99-ОЗ “О Правительстве Московской области”, ст. 19	Полномочия Правительства Московской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, природопользования и землепользования: 1. **Определяет основные направления охраны окружающей среды на территории Московской области** с учетом географических, природных, социально - экономических и иных особенностей. 2. **Участвует в разработке и реализации федеральной политики в области экологического развития** Российской Федерации и соответствующих программ.
39	Концепция социально-экономического развития Московской области на 1997-2005 годы, принятая решением Московской областной Думы от 25.06.97 № 8/139, ст. 33, 60, 108	Создать лизинговые компании с контрольным пакетом акций Московской области. Разработать стратегию, препятствующую поступлению в область устаревших или экологически вредных технологий (ст. 33). внедрить систему экспертизы проектов строительных объектов с точки зрения соответствия их требованиям экологической безопасности и эстетики (ст. 60 абз. 6). Одной из важнейших целей **экологической политики** в социально - экономической сфере является достижение минимально вредного воздействия на окружающую среду и здоровье населения, снижение ресурсоемкости производства продукции, обеспечение соблюдения требований природоохранного законодательства. Важнейшим направлением деятельности по обеспечению устойчивого развития экономики является постоянный учет экологического фактора в различных видах деятельности, что в свою очередь требует взаимоувязанных изменений в структуре производства и потребления, главными из которых являются: формирование правовых, экономических и организационных условий для рационального природопользования, включая экологизацию экономического механизма; создание научно - технического потенциала для перевода экономики на природосберегающую основу; формирование прогрессивной структуры общественного производства, ориентированной на увеличение доли продукции конечного потребления; создание замкнутых производственных циклов при минимизации производственных отходов; упорядочение системы учета производства продукции в целях более полного отражения в ней стоимости природных ресурсов; завершение перехода на платное пользование природными ресурсами, вовлекаемыми в хозяйственный оборот, с целевым направлением части средств на воспроизводство, восстановление и охрану природных ресурсов; воспитание экологически грамотного гражданина.
40	Отчёт о реализации Концепции социально-экономического развития Московской области на 1997-2005 годы в 2001 году, принятый решением Московской областной Думы от 11.07.02 № 11/26.	В сфере земельных отношений и экологии важнейшим направлением деятельности являлось формирование правовых, экономических и организационных условий для рационального природопользования, перехода на платное пользование природными ресурсами.
41	Концепция развития территории научно - технического развития “Подмосковные технологии”, одобренная постановлением Правительства Московской области от 08.08.01 № 252/27 “О разработке проекта областной целевой программы “Социально-экономическое развитие территории научно-технического развития “Подмосковные технологии” на 2002-2006 годы”	3.1) Цели и приоритетные стратегические направления развития Территории и ее научно - производственного комплекса для Территории в целом: 3) решение экологических проблем за счёт внедрения эффективных высоких технологий переработки промышленных отходов и мусора, систем чистки и утилизации сточных вод;

№	Нормативно-правовой акт / документ, статья, пункт	Содержание положения в части, касающейся экологической политики
42	Положение о Министерстве экологии и природопользования Московской области, утвержденное постановлением Правительства Московской области от 27.01.04 № 36/3 “О Министерстве экологии и природопользования Московской области”	1.1. Министерство экологии и природопользования Московской области (далее - Министерство) является центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, **проводящим государственную политику** и осуществляющим отраслевое и межотраслевое управление **в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, сохранения биологического разнообразия**, а также координирующим в этой сфере деятельность иных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов и государственных учреждений Московской области. Основными задачами Министерства являются: 2.2. Участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации. 2.3. Участие в соответствии с законодательством Российской Федерации в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории Московской области с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей.
43	Соглашение между Министерством экологии и природопользования Московской области и Государственным управлением экологии и природных ресурсов в Харьковской области о сотрудничестве в сфере заповедного дела от 7 июля 2004 г. (Москва, Харьков), ст. 2	Это сотрудничество <…> будет осуществляться по следующим направлениям: - общие вопросы экологической политики; - экологическое законодательство; - экологические проекты и программы; - экологическая информация; - экологическое образование, обучение, воспитание, просвещение и пропаганда, обмен опытом между специалистами соответствующих направлений; - другие направления сотрудничества, имеющие отношение к заповедному делу.
44	территориальные (районные) трехсторонние соглашения между администрациями муниципальных образований Московской области, объединениями организаций профсоюзов и объединениями работодателей конкретных муниципальных образований Московской области, зарегистрированные ГУ по труду и социальным вопросам МО	4.1. Стороны совместно: 4.1.1. Обеспечивают реализацию основных направлений государственной политики в области охраны труда и экологической безопасности, признавая приоритетным направлением своей деятельности сохранение жизни и здоровья работников.

Вопросы и предложения издатели и авторы просят направлять Е. А. Выстóрóбцу по электронной почте: measure@mail.ru

Интересующихся вопросами международно-правовой охраны окружающей среды Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды приглашает принять участие в интернет-форуме «экологическое право - мотивации в международном сотрудничестве» по адресу:

http://www.fido7.net/cgi-bin/forumi.fpl?user=measure

«Зелёную книгу Подмосковья» читайте по адресу:
http://2005.mosreg.ru/data/index.php?chapter_id=173&data_id=117&do=view_single

МОУЦ “Нахабино”

Тел.: (095) 566 1560 / 62, 994 8868
Тел./Факс: (095) 994 8867, 566 0084
http://nahabino-centr.ru

Государственная и региональная экологическая политика

Информационно-методические материалы
Учебно-методическое пособие по курсу: “Экология, охрана природы, экологическая безопасность”

Дупак Василий Яковлевич
Высторобец Евгений Анатольевич

Печатается в авторской редакции
Вывод плёнок М. Г. Кузнецов
Вёрстка Е. А. Высторобец

Подписано в печать 25.01.05
Формат 60x84/16. Компьютерная верстка. Гарнитура «Times».
Офсетная печать. Усл. печ. л. 3,75. Авт. л. 4,1
Тираж 200 экз. Заказ № 21/2005 от 25.01.05

Изд-во 1/8 129278, Москва,
ул. Павла Корчагина, 2
Тел./Факс: 262 7392, 747 5113
1_8@tipo.ru www.tipo.ru