

*Alexander Vyacheslavovich ZAKHAROV*

*Tambov State University named after G.R. Derzhavin*

*Tambov, Russia*

*zawtmb@yandex.ru*



---

## **СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ ЧЕЛОВЕЧЕСТВУ**

---

**АННОТАЦИЯ:** Статья посвящена исследованию эколого-правового регулирования, оценке его эффективности в условиях появления, существования и распространения современных глобальных экологических вызовов человечеству. При этом автором предлагается понятие современных глобальных экологических вызовов человечеству, характеризуется влияние данных вызовов на эколого-правовое регулирование. Автором определены критерии оценки эффективности правового регулирования, в соответствии с которым произведен данный анализ, а именно: состояние экологического законодательства, соответствие полученного результата выбранным целям, выбор и использование средств, способствовавших наиболее полному и быстрому достижению результата. На основании произведенного анализа автором определены стратегия и тактика современного эколого-правового регулирования в России. В результате научного анализа, автором приходит к выводу, что эффективным правовым регулированием в сфере борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству признается правовое регулирование, при котором цель устранения современных глобальных экологических вызовов достигается разумно подобранными юридическими средствами, как результат - вызовы устраняются, а также устраняются причины, условия и факторы возникновения (распространения) данных вызовов. Особый интерес представляют предложения автора по повышению эффективности эколого-правового регулирования в сфере противодействия современным глобальным экологическим вызовам человечеству, в соответствии с которыми автор предложил систему мер по совершенствованию экологического правотворчества, правоприменительной практики, повышению уровня экологической и правовой культуры субъектов экологических правоотношений.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** экологические вызовы, правовое регулирование, экологические правоотношения.

---

## **STRATEGY AND TACTICS OF LEGAL REGULATIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENT PROTECTION AND THE USE OF NATURAL RESOURCES UNDER CONDITIONS OF CONTEMPORARY GLOBAL ECOLOGICAL CHALLENGES FOR HUMANITY**

**ABSTRACT:** The article is devoted to the research on legal and ecological regulations, the assessment of its effectiveness in the conditions of the emergence, existence and distribution of contemporary global ecological challenges for mankind. At the same time the author offers his own definition of contemporary global environmental challenges for mankind and defines the impact of these challenges on legal and ecological regulations. The author sets the criteria for the evaluation of the effectiveness of the legal regulations according to which he carried out his analysis, including the assessment of the ecological legislation and the adequacy of the results obtained for the selected purposes, the selection and the use of the measures that support the fullest and fastest achievement of the results. On the bases of the analysis carried out by the author, he defines the strategy and the tactics of the contemporary legal regulations in the field of ecology in Russia. As a result of the scientific analysis, the author concludes that the effectiveness of the legal regulations in the field of combating contemporary global challenges for humanity in the area of ecology depends on the adequacy of the chosen legal measures for the specific goal and eliminating ecological threats, which leads to the achievement of security in a given area, as well as the disappearance of the causes, conditions and factors of their appearance and spread. Of particular interest is the author's suggestion to increase the efficiency of ecological regulations aimed at counteracting the contemporary global ecological threats for humanity, including the system of improvement of ecological legislation, practice of applying the law, increasing the level of ecological and legal culture of legal and ecological relations.

**KEYWORDS:** ecological challenges, legal regulations, legal and ecological relations

---

## **STRATEGIA I TAKTYKA REGULACJI PRAWNYCH W DZIEDZINIE OCHRONY ŚRODOWISKA NATURALNEGO I WYKORZYSTYWANIA ZASOBÓW NATURALNYCH W WARUNKACH WSPÓŁCZESNYCH GLOBALNYCH WYZWAŃ EKOLOGICZNYCH DLA LUDZKOŚCI**

**ABSTRAKT:** Artykuł poświęcony jest badaniom nad regulacjami ekologiczno-prawnymi, ocenie ich efektywności w warunkach pojawienia, realizacji i rozprzestrzenienia współczesnych globalnych wyzwań ekologicznych dla ludzkości. Jednocześnie autor proponuje własną definicję współczesnych globalnych wyzwań ekologicznych dla ludzkości oraz określa wpływ tych wyzwań na regulacje prawno-ekologiczne. Autor ustala kryteria oceny efektywności regulacji prawnych, zgodnie z którymi przeprowadzona została powyższa analiza, włącznie z oceną stanu ustawodawstwa ekologicznego, adekwatność uzyskanych wyników do wybranych celów, wybór i wykorzystanie środków, sprzyjających najpełniejszemu i najszybszemu osiągnięciu wyników. Na podstawie przeprowadzonej analizy autor określa strategię i taktykę współczesnych regulacji prawnych w dziedzinie ekologii w Rosji. W wyniku analizy naukowej, autor dochodzi do wniosku, że skuteczność regulacji prawnych w dziedzinie walki ze współczesnymi wyzwaniami globalnymi dla ludzkości z obszaru ekologii uzależniona jest od adekwatności dobranych środków prawnych do celu, polegających na wyeliminowaniu zagrożeń ekologicznych, co prowadzi do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa w danym obszarze, a także zanikaniu przyczyn,

warunków i czynników ich pojawienia się i rozprzestrzeniania się. Szczególne zainteresowanie wzbudza zaproponowana przez autora metoda zwiększenia wydajności regulacji ekologicznych ukierunkowanych na przeciwdziałanie współczesnym globalnym zagrożeniom ekologicznym dla ludzkości, włącznie z systemem środków doskonalenia ustawodawstwa ekologicznego, praktyki stosowania prawa, podwyższenia poziomu kultury ekologicznej i prawnej podmiotów stosunków prawno-ekologicznych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** wyzwania ekologiczne, regulacje prawne, stosunki prawno-ekologiczne

Состояние окружающей среды, угроза истощаемости природных ресурсов, распространение экологического кризиса, поразившего планету, внесли существенные коррективы в отношения человека и окружающей среды, заставили по новому взглянуть на них, переосмыслить достижения мировой цивилизации. Несформированность механизма обеспечения исполнения требований экологического законодательства, дефекты правосознания и правовой нигилизм, низкий уровень общей культуры (в том числе экологической и правовой) граждан и общества, пренебрежение законами природы, бездумное отношение к окружающей среде, выражающееся в ее загрязнении, разрушении экологических систем, нерациональном использовании природных ресурсов, нарушении требований, установленных экологическим законодательством и т.д., низкая продолжительность жизни населения, деградация здоровья населения и т.п. на фоне появившихся и получивших распространение таких явлений, как экологический терроризм, экоцид и др., привели к тому, что перед мировым сообществом стал вопрос выживания и сохранения человека как биологического вида. Особую тревогу вызывают современные глобальные экологические вызовы человечеству.

Под современными глобальными экологическими вызовами человечеству, по нашему мнению, необходимо понимать явления современного мира общепланетарного характера, показывающие критическое состояние окружающей среды, вызванные антропогенными причинами (либо совокупностью природных и антропогенных причин, при существенном превалировании последних) и ставящие под угрозу существование человеческой цивилизации, устранение которых возможно путем объединения усилий всего мирового сообщества.

Борьба с современными глобальными экологическими вызовами человечеству требует совершенствования экологоправового регулирования и повышения его эффективности. В юридической литературе правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое при помощи системы правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями

<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> С.С. Алексеев, Теория права. М.: Бек, 1995. С. 209; Землянов О.Е. Понятие и структура механизма правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2010. № 1. С. 11.

Оценить эффективность правового регулирования в области борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству чрезвычайно сложно, ввиду того, что данную эффективность чаще всего определяют как соотношение между результатом и заявленной целью правового регулирования<sup>2</sup>. При подобной оценке необходимо, прежде всего, учитывать процесс реализации юридических ориентиров, так как для законодателя должно быть далеко не безразлично, какими юридическими средствами будут достигаться экологически приоритетные направления в государственной политике РФ. Следовательно, эффективность – это научная категория, призванная охарактеризовать состояние правового регулирования экологических общественных отношений, показать степень достижения поставленных целей и разумность выбранных средств.

Таким образом, эффективным правовым регулированием в сфере борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству признается правовое регулирование, при котором цель устранения современных глобальных экологических вызовов достигается разумно подобранными юридическими средствами, как результат вызовы устраняются, а также устраняются причины, условия и факторы возникновения (распространения) данных вызовов.

Эффективность правового регулирования в исследуемой нами сфере необходимо рассматривать с трех позиций:

1. *Состояние экологического законодательства.* Эффективность правового регулирования в сфере борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству во многом зависит от состояния экологического законодательства, его соответствия современным условиям, отсутствия коллизии, урегулированности экологическими нормами общественных отношений и т.п. Наличие пробелов, коллизий, несогласованности дает законодательную возможность лицу интерпретировать по своему норму экологического законодательства или уклониться от исполнения обязанности, установленной ею. Подобная ситуация предполагает свободу действия субъекта экологических правоотношений (в случае наличия пробела – разрешено все то, что не запрещено законом) либо выбора наиболее желательного для себя варианта действий (в случае коллизии либо отсутствия разъяснения смысла нормы), что позволяет лицу совершать действия, приводящие к возникновению (или способствующие этому) современных глобальных экологических вызовов человечеству, или исключает возможность привлечения виновного лица к ответственности за совершенные действия. Например, одной из причин «мертвости» статьи, посвященной экоциду, является отсутствие законодательного закрепления понятия экологической катастрофы.

В научной литературе выделяют различные критерии оценки состояния экологического законодательства. Оптимальным, на наш взгляд, являются критерии, предложенные В.В. Никишиным:

<sup>2</sup> А.Б. Венгеров, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, К изучению эффективности действующего законодательства // Правоведение. 1971. № 4. С. 25

1. охват правовым регулированием объектов (сфер) правовой защиты;
2. качество правового регулирования;
3. набор правовых средств (инструментов), используемых в целях защиты окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
4. уровень применяемой юридической техники<sup>3</sup>.

Ввиду того, что современные глобальные экологические вызовы могут явиться результатом разрастания и усугубления региональных экологических проблем, особое внимание должно уделяться законодательству субъектов. Так, дополнительными показателями оценки состояния законодательства субъектов РФ являются: соответствие международному законодательству, потенциальная эффективность, экономичность реализации<sup>4</sup>. Учитываются также интеграция законодательства субъектов РФ в федеральное законодательство, системность, относительная самостоятельность.

В соответствии с этим признаками надлежащего качества (требования к законопроектам и законам) будут являться:

- конституционность и законность как предметное и содержательное соответствие регионального закона другим источникам федерального и регионального экологического законодательства;
- адекватность концепции регионального закона той роли в общественной жизни, которую он как источник права должен выполнять;
- содержание закона, основанное на экологической концепции;
- одновременное с принятием новых нормативных правовых актов экологического законодательства приведение норм актов иных отраслей законодательства в соответствие с ними;
- форма изложения содержания закона, обеспечивающая его точность и ясность, удобство в использовании как юридического документа.

Если, характеризуя экологическое законодательство Российской Федерации, ряд авторов в качестве его негативных черт выделяют внутреннюю несогласованность, наличие пробелов, несоответствий и противоречий<sup>5</sup>, то основными недостатками регионального экологического законодательства признаются: отсутствие системности в формировании регионального законодательства, четко выраженной концепции принятия нормативных актов; регулирование региональными законами вопросов, находящихся вне предметов ведения и полномочий субъектов Федерации; противоречивость регионального законодательства; недостаточный технико-юридический уровень регионального

<sup>3</sup> В.В. Никишин, Экологическое законодательство: правотворчество субъектов Российской Федерации. М.: Юрист, 2004. С. 22.

<sup>4</sup> Современное экологическое право в России и за рубежом: сборник научных трудов. М., 2001. С. 5.

<sup>5</sup> В.Г. Литус, Эколого-правовая политика и экологическое законодательство / Охрана окружающей среды и национальные интересы России. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2008. С. 72.

законодательства, высокая степень дублирования федеральных нормативных правовых актов<sup>6</sup>.

*2.Соответствие полученного результата первоначальным целям.* Эффективность правового регулирования борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству напрямую зависит от эффективности и характера экологоправовых норм (формы выражения, декларативности), механизма их реализации (экономического, организационного, правового), способов совершенствования (дополнения, изменения). Для оценки эффективности необходимы знания об исходном состоянии объекта воздействия правовой нормы, положительных изменениях в объекте вследствие целенаправленного правового влияния, «целевом» состоянии объекта, намеченном законодателем, издержках функционирования правовой нормы<sup>7</sup>.

Анализ действующего российского экологического законодательства показывает, что правотворческие органы очень часто указывают на цели экологоправовой политики, а порой даже и средства их достижения. Однако на практике оказывается, что правоприменительные органы не могут применить данные положения, а значит, экологические нормы носят скорее декларативный характер, нежели правоприменительный. В этом случае достижение результата представляется невозможным. Так, исчерпаемость природных ресурсов является одной из причин возникновения (распространения) современных глобальных экологических вызовов человечеству. Однако нормы экологического законодательства, требующие от хозяйствующих субъектов внедрения малоотходных и безотходных технологий, перевооружения производства и т.п., требуют значительных капиталовложений, которые большинство предприятий-природопользователей в условиях экономической нестабильности не имеют. Штрафные санкции в этом случае также малоэффективны. Закрытие таких предприятий вызывает социальные проблемы, особенно в случае, если предприятие является градообразующим. В связи с этим нормы экологического законодательства не реализуются, продолжают носить декларативный характер, а правоохранительные органы не могут обеспечить их принудительное исполнение. Зачастую это приводит к нерациональному природопользованию и даже совершению экологических правонарушений, что является причинами возникновения современных глобальных экологических вызовов человечеству.

*3.Выбор и использование средств, способствовавших наиболее полному и быстрому достижению результата.* Объективный результат дают, как правило, не цели, а средства, используемые при их реализации. Несоответствие средств ведет к существенному различию целей и получаемых результатов, что в свою очередь дискредитирует первоначальные цели. «Тот, кто игнорирует средства, тот ставит под сомнение и саму цель», – справедливо

<sup>6</sup> Там же. С. 75.

<sup>7</sup> Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин, Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1977. С. 56.

замечено А.И. Экимовым<sup>8</sup>. И.А. Ильин подчеркивает, что «средство, убивающее свою цель, есть неверное и неправое средство: творящий его попирает самую сущность своей цели и несет вину»<sup>9</sup>. Вместе с тем, следует отметить, что в достижении целей правового регулирования в области борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству приемлемы далеко не любые средства. В этом контексте слова Н.А. Бердяева представляют особую значимость:

«Цель уходит в отвлеченную даль, средства же остаются непосредственной реальностью»<sup>10</sup>.

Для повышения эффективности правового регулирования экологических общественных отношений необходимо, в первую очередь, обеспечить реальность закрепления объективно сложившихся экологических интересов общества и обеспечить необходимые условия и способы их реализации. В странах, где преобладающее число граждан с экологически развитой культурой, законодатель учитывает интересы общества, и на практике данные интересы реализуются с помощью юридически значимых действий. Юридический инструментарий, с помощью которого обеспечивается реализация экологических норм, имеет не меньшее значение, чем общественные экологические потребности. За последнее время существенно обновлена экологическая нормативная правовая база, предусматривающая множество «инструментов» для повышения эффективности экологических актов. Неумение или нежелание правотворческих органов найти оптимальные показатели количества и качества не позволяет применять их в полной мере. Именно поэтому необходимо повышать эффективность экологических нормативных правовых актов на правореализационном уровне.

Анализируя изложенное, мы предлагаем выделить следующие *основные пути повышения эффективности правового регулирования в сфере борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству*:

1. *Совершенствование экологического правотворчества.* Правотворчество в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов является важной составной частью экологической политики государства. Процесс правотворчества начинается с возникновения потребности в юридическом регулировании экологических общественных отношений. Такая потребность обуславливается не только общественными интересами, но и экономическим базисом. На завершающей стадии правотворчества осуществляется специальная целенаправленная деятельность компетентных органов по выражению общественной потребности в благоприятной окружающей среде (а следовательно, отсутствию современных глобальных экологических вызовов человечеству как явлений, не позволяющих достигнуть данную общественную потребность) и соответствующих интересов в общеобязательных правилах поведения.

<sup>8</sup> А.И. Экимов, Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. 1996. № 12. С. 9.

<sup>9</sup> И.А. Ильин, О сущности правосознания. М.: Рагоз, 1993. С. 74.

<sup>10</sup> Н.А. Бердяев, Судьба России. М., 1990. С. 272-273.

По оценке специалистов Всемирного фонда дикой природы «при довольно значительном количестве принятых в 1995-2007 гг. законов, так или иначе затрагивающих сферу охраны окружающей среды, следует отметить, что в последние годы законодательная база в этой области ослабла и стала менее прозрачной»<sup>11</sup>. В результате проведенного анализа специалисты указанной организации делают вывод о том, что «нормативная правовая база Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды в целом характеризуется: недостаточной самостоятельностью и целостностью для защиты общественных и государственных экологических интересов как важнейшего вида охраняемых правом публичных интересов; наличием внутренних противоречий, пробелов и разночтений; отсутствием норм, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды; наличием межотраслевых противоречий; отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений»<sup>12</sup>.

О низком качестве правотворческой деятельности свидетельствует частота внесения изменений и дополнений в нормативные акты, которая иногда явно превышает разумный уровень, является препятствием для планирования бизнеса хозяйствующими субъектами и жизни населения.

Существенной негативной характеристикой современной России является неспособность органов государственной власти обеспечить необходимый уровень согласованности, системности в сфере экологического законодательства и юридической практики. Значительное количество неразрешимых на практике противоречий обнаруживается в системе федерального экологического законодательства.

Анализ действующего законодательства позволил нам выявить тенденцию обогащения правовых норм экологическим содержанием и их реализацию через конкретные правоотношения, которые действуют в различных сферах. Одновременно с экологическим законодательством экологическую нагрузку фактически несут все отрасли законодательства, которые касаются регулирования взаимодействия человека, общества и окружающей среды.

В этой связи весьма целесообразно в качестве стратегической цели развития законодательства и совершенствования правового регулирования в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, способствующего в том числе и предупреждению и устранению современных глобальных экологических вызовов человечеству, выделить экологизацию российского законодательства.

Экологизацию российского законодательства следует, по нашему мнению, рассматривать в двух значениях:

- в узком – как проникновение экологических требований в нормы права;

<sup>11</sup> Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. URL: <http://www.wwf.ru/about/positions/law/>

<sup>12</sup> Там же.

- в широком – как дальнейшее формирование отрасли экологического права и проникновение экологических идей, концепций, принципов в законодательство других отраслей.

Экологизация российского законодательства в широком смысле позволит искоренить не только современные глобальные экологические вызовы человечеству, но и причины, условия и факторы их возникновения (распространения).

Серьезную угрозу единству правового пространства России представляют противоречия между экологическими нормативными правовыми актами федерального уровня и аналогичными актами субъектов Федерации. С одной стороны, наметилось стремление к излишней правовой централизации в ряде федеральных законов, где подчас, вместо закрепления общих принципов и основ регулирования, подробно регламентируются вопросы, относящиеся к исключительной компетенции субъектов, что ставит последних в достаточно узкие рамки при формировании собственной правовой базы. С другой стороны, сами субъекты Федерации разрабатывают и принимают нормативные акты, положения которых нередко прямо противоречат Конституции и другим федеральным нормативным актам.

Законодательство субъектов РФ, по мнению И.А. Игнатъевой, характеризуется некоторыми передовыми подходами к правовому регулированию экологических отношений, в некоторых областях опережая федеральное законодательство, и оно способно в определенной мере повлиять на развитие федерального законодательства<sup>13</sup>. Такое влияние может материализоваться в федеральном экологическом законодательстве, во-первых, посредством учета лучших образцов правового регулирования субъектов Российской Федерации по специфическим экологическим проблемам регионов в случае приобретения ими характера всеобщих; во-вторых, позитивное воздействие на качество федерального экологического законодательства могут оказать те региональные акты или их отдельные положения, которые созданы для восполнения отсутствующих в настоящее время на федеральном уровне необходимых правовых норм и институтов. Подобная ситуация положительным образом влияет на предотвращение перерастания региональных экологических проблем в глобальные экологические вызовы человечеству. Так, решение на региональном уровне острых экологических вопросов предотвращает возникновение экологического кризиса.

Если одним из важнейших положений региональной политики в Российской Федерации является децентрализация власти путем закрепления за субъектами Федерации возможно большего числа полномочий в сфере совместного ведения<sup>14</sup>, то основная цель региональной экологоправовой политики – полноценное, в то же время учитывающее региональную специфику нормативное правовое регулирование отношений в сфере

<sup>13</sup> И.А. Игнатъева, Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2007. С. 28.

<sup>14</sup> См.: О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1572.

«общество – окружающая среда». Очевидно, достаточность такого регулирования будет определяться не только учетом местных природноклиматических условий и особенностей, но и уровнем детализации федерального законодательства в указанной сфере.

Нельзя не согласиться с И.А. Игнатъевой, которая справедливо отмечает, что «законы субъектов Российской Федерации по своей структуре, названию и содержанию статей и разделов фактически в большей части копируют федеральные, не только не вводя какой-либо специфики правового регулирования, но и повторяя все недостатки последних. Некоторая самостоятельность в законотворчестве при этом бывает связана с экспериментированием, как правило, неудачным, с формой законодательного акта (Экологический кодекс Башкортостана), необоснованным редактированием положений федерального законодательства. Такие примеры следует расценивать как негативные, они лишь усугубляют количество законотворческих ошибок современного экологического законодательства»<sup>15</sup>.

Тем не менее, одной из особенностей правового регулирования является стремление к восполнению на региональном уровне пробелов правового регулирования экологических отношений. Причем субъекты РФ несколько оперативнее реагируют на наличие пробелов в федеральном законодательстве, чем используют свои возможности учета региональных природных, социальных и иных факторов в правовом регулировании экологических отношений.

К тому же фактор учета местных природно-климатических условий явно недостаточен для определения структуры экологического законодательства субъектов Федерации. Следует выявлять иные параметры (экономические, экологические, географические и т.д.), совокупность которых позволила бы определить основные направления правотворчества субъектов Федерации в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов.

Известно, что для окружающей среды характерна закономерная неоднородность, простирающаяся как по вертикали (в виде иерархии географических систем), так и по горизонтали (в виде зональной географической изменчивости).

В числе основных (правообразующих) факторов в регионах следует выделить: экономический, экологический, географический, демографический, социокультурный, ценностно-психологический. В процессе создания системы региональных правовых актов законодатель, ориентируясь на решение какой-либо одной проблемы, принимает во внимание лишь наиболее мощный фактор (как правило экономический), не учитывая действие иных социальных факторов<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> И.А. Игнатъева, Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2007. С. 28-29.

<sup>16</sup> С.В. Буянкина, Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Федерации (по материалам Республики Мордовия). Саранск: Тип. «Красн. Окт.», 2003. С. 70.

Очевидно, что эколого-правовая политика субъектов РФ может рассматриваться сейчас как один из факторов, определяющих развитие федеральной эколого-правовой политики. В одних случаях может иметь значение сам комплекс новых региональных законов, играющих важное значение для уяснения необходимости углубленного правового регулирования тех или иных отношений; в других – этому могут послужить конкретные подходы к законодательному решению экологических проблем.

Учитывая вышесказанное, в связи с необходимостью планомерной борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству, считаем своевременным и положительным провозглашение в качестве наиболее актуальных задач (приоритетов) правовой политики в Российской Федерации:

- устранение пробельности российского законодательства;
- повышение степени согласованности в системе нормативно-правовых актов;
- совершенствование механизмов реального обеспечения и защиты прав и законных интересов человека и гражданина<sup>17</sup>.

Достижение этих задач способствует одновременно искоренению современных глобальных экологических вызовов человечеству, а также причин, условий и факторов, способствующих их возникновению (распространению). Интересным в свете данного исследования кажется предложение Ю.С. Шемшученко о разработке экологической Конституции Земли в форме общего Экологического кодекса планеты как одного из возможных способов совершенствования экологического законодательства в общепланетарном масштабе<sup>18</sup>.

## *2. Совершенствование правоприменения в экологической сфере.*

Качество и эффективность экологического правотворчества в значительной мере зависит от реального воплощения в конкретной деятельности компетентных органов и применения ими экологических норм, а значит, определив признание важности качественной законодательной работы, нужно отметить, что сегодня наиболее значимыми являются еще качество правоприменения и качество правосудия. Именно в этих сферах взаимодействия человека и государства, власти и общества происходит реальная оценка всех государственных усилий, формируется отношение конкретного человека к российскому государству в целом. Неслучайно Экологическая доктрина Российской Федерации подчеркивает необходимость создания эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствования правоприменительной практики<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. В. Шундилов, Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и жизнь. 2004. № 1.

<sup>18</sup> Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2008. № 4. С. 29.

<sup>19</sup> Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510.

Правоприменительная практика представляет собой единство властной деятельности компетентных органов, направленной на вынесение индивидуально-конкретных предписаний, и выработанного в ходе такой деятельности правового опыта.

Если определить главные, стратегические направления правоприменительной практики в области борьбы с современными

глобальными экологическими вызовами человечеству, то они сводятся к тому, чтобы поднять на качественно новый уровень работу всех правоприменительных органов, существенно активизировать их деятельность по охране экологических интересов личности, обеспечению экологической безопасности и экологического порядка, профилактике экологических правонарушений, борьбе с экологической преступностью.

Для реализации данных направлений, на наш взгляд, необходимо:

*А. Оптимизировать правовые принципы организации деятельности органов государственной власти в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.* В Федеральном законе РФ «Об охране окружающей среды» закреплено 23 принципа деятельности федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. На наш взгляд, это излишне громоздко. Кроме того, некоторые из принципов можно отнести к функциям органов государственной власти, например, такой, как «организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры».

Оптимизация правовых принципов организации деятельности органов государственной власти позволит повысить эффективность деятельности данных органов.

*Б. Четко нормативно закрепить компетенции органов государственной власти Российской Федерации между собой, а также органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

В целях создания и развития эффективной системы государственного управления в данной сфере представляется целесообразным создание в природоохранном блоке Правительства Российской Федерации единого федерального органа исполнительной власти, наделенного правоустанавливающими, правоприменительными функциями и функциями по оказанию государственных услуг и управлению имуществом, а также создание при Правительстве Российской Федерации органа, осуществляющего экологический надзор и контроль за всеми компонентами природной среды и не наделенного правом нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Необходимо повышать эффективность прокурорского надзора за соблюдением экологического законодательства всеми субъектами, прежде всего, повысить эффективность деятельности природоохранной прокуратуры, активизировать ее контрольнонадзорную и координирующую роль в системе правоохранительных органов, что позволит поднять профилактическую работу в отношении современных глобальных экологических вызовов человечеству на новый уровень.

*В. Совершенствовать ведомственное правотворчество.* В процессе практической деятельности обычно обнаруживаются пробелы и противоречия в законодательстве, ошибки в его реализации, отсутствие необходимых правоконкретизирующих и интерпретационных положений, другие погрешности и негативные явления правового регулирования, создающие благоприятные условия для возникновения современных глобальных экологических вызовов человечеству.

Недостаточное законодательное разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти приводит к образованию коллизий актов органов законодательной и исполнительной власти всех уровней. Неоправданно широкий простор продолжает занимать ведомственное правотворчество. Объективная потребность в оформлении законов массой приказов и инструкций нередко приводит к потере законом своего первоначального содержания.

*Г. Улучшать юридическую технику, тактику и методiku всех типов (видов, подвидов) правотворческой практики.* С учетом современных глобальных экологических вызовов человечеству в современных условиях больше внимания следует уделять экологической и другим важнейшим ее функциям, а также четкости и ясности принимаемых правотворческих решений. В рамках правоприменения накапливается личный и социально-правовой опыт, вырабатываются многие эффективные средства и тактические приемы, оптимальные варианты юридических действий и процедурных требований, которые нуждаются в глубоком и всестороннем научном осмыслении.

*Д. Совершенствовать судебную практику.* Заметим, что органы судебной власти обладают, по сути, уникальной информацией о качестве предлагаемого государством правового регулирования экологических общественных отношений. Однако суды общей юрисдикции, арбитражные суды, применяя экологические нормативные правовые акты, консолидируют информацию о состоянии правоприменительной практики в экологической сфере, но, к сожалению, в силу сложившихся стереотипов недостаточно активно реагируют на несовершенное качество законов. Вместе с тем, именно комплексный анализ правоприменительной практики мог бы позволить судам выявить наиболее проблемные сферы правового регулирования и активизировать свою роль в их корректировке, в том числе совершенствуя систему реализации своего права законодательной инициативы.

Формирование судебной практики по привлечению к юридической ответственности за совершение некоторых экологических преступлений (экоцид, экологический терроризм, экологическая война и т.п.) позволило бы снизить экологическую преступность и устранить некоторые из современных глобальных экологических вызовов либо предупредить их возникновение. Ведь отсутствие в мире практики привлечения к ответственности по данным составам, хотя сами действия, как мы отмечали ранее, в ряде случаев возможно было бы так квалифицировать, позволяет лицам, совершающим их, уйти от ответственности, а другим лицам повторять данные действия.

*Е. Повышать уровень профессионализма и ресурсообеспеченности правоприменителей.* Для правоприменительной деятельности требуется высокий профессионализм и ресурсообеспеченность, т.е. правоприменительная деятельность (как и в целом юридическая практика) в той или иной степени должна обеспечиваться мерами материального, организационного, кадрового, научного и иного характера.

Правоприменительная деятельность требует соответствующей профессиональной подготовки и квалификации субъектов, использования специальных приемов и средств юридической техники и тактики, достижения необходимой производительности труда, развития инициативы и самостоятельности, кооперации и интеграции, учета общественного мнения, внедрения научно обоснованных норм рабочего времени и иных условий труда. Недостаток профессионализма у субъектов-правоприменителей должен компенсироваться за счет привлечения к участию в работе соответствующих специалистов.

Для борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству важным представляется необходимость укрепления законности и правопорядка, искоренения формализма и бюрократизма в деятельности правоохранительных органов, улучшения их организационной структуры, материально-технического и финансового обеспечения. Особенно актуальны вопросы комплектования, правильной расстановки, воспитания, юридического обучения, социальной и правовой защищенности сотрудников государственных и правоохранительных органов, в частности, природоохранной прокуратуры, экологической милиции и т.п.

*Ж. Развивать правовой мониторинг.* Эффективность действующей в государстве системы законодательства (в том числе и экологического) тесно связана с проблемой наблюдения, контроля за ее качеством, а также улучшения последнего. В свою очередь развитие государства обуславливает и изменение системы законодательства. Оценить состояние экологического законодательства, выявить его пробелы, коллизии, степень эффективности и достижения задач, адекватность и соответствие современным реалиям можно с помощью правового мониторинга. Выявление пробелов, коллизий, оценка эффективности, соответствие современным реалиям жизни и т.п. – это те аспекты, установление которых позволит устранить причины, условия и факторы возникновения (распространения) современных глобальных экологических вызовов человечеству, которые обусловлены несовершенством экологического законодательства.

3.Повышение уровня экологической и правовой культуры субъектов экологических правоотношений. От уровня профессиональной культуры законодателей, работников правоприменительной сферы, судей, юристов зависит в целом результативность работы тех или иных органов. Следовательно, природопользование и природоохранная деятельность прямо связана с уровнем, содержанием культуры профессиональной деятельности в области создания и применения права.

К компонентам профессионального уровня эколого-правовой культуры можно отнести: наличие экологоправовых знаний как основы профессиональной деятельности;

необходимость постоянного и своевременного обновления юридических знаний; контроль или проверка профессиональной пригодности и т.д. Однако такое влияние экологоправовой политики можно обеспечить лишь опираясь на финансово-организационные возможности государства. Поэтому на данном этапе развития нашего государства невозможно обойтись без целевых государственных программ. Исторически такой опыт уже существует как на федеральном, так и на региональном уровне<sup>20</sup>.

Подготовка специальных кадров имеет важное значение для правоприменительной деятельности. Учебные заведения, воспитывая и обучая в своих стенах людей, наделенных властными полномочиями, реально влияют на их внутреннюю правовую культуру и мировоззрение, которое после государственноориентированного на этом этапе развития России трансформируется в конституционное или гуманитарно-правовое мировоззрение. В этой связи необходимо усилить экологический компонент подготовки специалистов ввиду необходимости экологических знаний при принятии управленческих решений, касающихся вмешательства в окружающую среду.

Специальная экологическая подготовка позволит:

1. не столько подготовить узких специалистов, сколько воспитать новое поколение юристов, государственных служащих с новым взглядом на роль государства, гражданского общества и закона в природоохранной деятельности;
2. конкретному служащему, сталкиваясь с проблемами качества экологических законодательных актов на ранних этапах их применения, системно консолидировать информацию и инициировать корректировку того или иного законоположения.

Возможно, что именно это позволит перейти на новый уровень отношений «общество – окружающая среда» и искоренить современные глобальные экологические вызовы человечеству как наиболее опасные негативные явления.

Положительным и эффективным средством достижения поставленной цели повышения экологической и правовой культуры можно считать организацию высокоэффективной просветительской работы. Например, после издания экологических нормативных правовых актов их содержание широко освещать в средствах массовой информации, давать их официальное и доктринальное разъяснения, проводить социологические измерения знаний нормативно-правовых предписаний и оптимальности их реализации, проводить глубокое и всестороннее обобщение материалов правоприменительной практики и т.п.

Пути совершенствования правореализационной практики граждан выражаются в формировании у них осознанного уважения к экологическому праву, соблюдению своих экологических обязанностей, законных экологических интересов других лиц и организаций,

<sup>20</sup> Об утверждении Федеральной программы развития образования: федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1639; Об утверждении долгосрочной целевой программы «Экология и природные ресурсы Тамбовской области на 2009-2012 годы: постановление администрации Тамбовской области от 27 марта 2009 г. № 332 // Тамбовская жизнь. 2009. № 111-116.

привычки к законопослушному и активному поведению, элементарных умений и навыков самостоятельно и оперативно находить, уяснять и использовать в своей практической деятельности нужные экологические нормативно-правовые предписания, знать основные формы юридической защиты своих экологических прав и, прежде всего, права на благоприятную окружающую среду.

Рост эколого-правовой активности граждан объективно обусловлен их занятостью в производственной деятельности, их ролью в общественной жизни, конкретными социально-правовыми ситуациями и другими важнейшими факторами. Это следует учитывать при организации и осуществлении экологического и правового просвещения и обучения населения.

Таким, образом, совершенствование правового регулирования в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в целях борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству требует проведения

комплекса постоянно действующих организационнотехнических, экономических и других мероприятий. Одним из путей совершенствования данного правового регулирования является повышение его эффективности, которая определяется через состояние экологического законодательства, соответствие полученного результата первоначальным целям, а также выбор и использование средств, способствующих наиболее полному и быстрому достижению результата. Основными путями повышения эффективности правового регулирования в сфере борьбы с современными глобальными экологическими вызовами человечеству являются совершенствование экологического правотворчества, правоприменения в экологической сфере, а также повышение уровня экологической и правовой культуры субъектов экологических правоотношений.

## ЛИТЕРАТУРА

- Алексеев Сергей Сергеевич. 1995. Теория права. М.: Бек. [Alekseev Sergeĭ Sergeevich. 1995. Teoria prava. M: Bek].
- Бердяев Николай Александрович. 1990. Судьба России. М. [Berdiaev Nikolaĭ Aleksandrovich. 1990. Sud'ba Rossii].
- Буянкина Светлана Вячеславовна. 2003. Социальная обусловленность законодательной деятельности субъектов Федерации (по материалам Республики Мордовия). Саранск: Тип. «Красн. Окт.». [Buiankina Svetlana Viacheslavovna. 2003. Sotsial'naia obuslovlennost' zakonodatel'stvennoj deiatel'nosti sub'ektov Federatsii (po materialam Respubliki Mordovia). Saransk: Tip „Krasn.Okt.”].
- Венгеров Антони Борисович, Никитинский Василий Иванович, Самощенко Иван Сергеевич. К изучению эффективности действующего законодательства // Правоведение. 1971. № 4. [Vengerov Antoni Borisovich, Nikitinskii Vasiliĭ Ivanovich, Samoshchenko Ivan Sergeevich. 1971. „K izucheniu effektivnosti deistvyiushchego zakonodatel'stva”. Prawvovedenie (No 4).

- Землянов Олег Евгеньевич. Понятие и структура механизма правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2010. № 1. [Zemlianov Oleg Evgen'evich. 2010. „Poniatie i struktura mekhanizma pravovogo regulirovaniia”. Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika (No 1)].
- Игнатьева Инна Анатольевна. 2007. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дис. ... д.ю.н. М. [Ignat'eva Inna Anatol'evna. 2007. Ekologicheskoe zakonodatel'stvo Rossii: teoriia i praktika sistematzatsii: avtoref. dis. ... d. iu. n. P'in Ivan Aleksandrovich. 1993. O syshchnosti pravosoznaniia].
- Ильин И.А. 1993. О сущности правосознания. М.: Рагогъ. [P'in I.A. O sushchnosti pravosoznaniya. M.: Ragog, 1993].
- Круглый стол. 2008. «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2008. [Kruglyi stol 2008. „Pravovye problemy gosudarstvennogo, munitsipal'nogo i innykh vidov ekologicheskogo kontrol'ia. Ekologicheskoe pravo].
- Литус В.Г. 2008. Эколого-правовая политика и экологическое законодательство / Охрана окружающей среды и национальные интересы России. Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2008. [Litus V. G. 2008. „Ekologo-pravovaia politika i ekologicheskoe zakonodatel'stvo”. Okhrana okruzhaiushchei sredy i natsional'nye interesy Rossii. Tambov: Izd-vo Pershina P. V.],
- Матузов Николай Игнатьевич, Малько Александр Васильевич, Шундиков Константин Валентинович. 2004. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и жизнь. [Matuzov Nikolai Ignatevich, Mal'ko Aleksandr Vasil'evich, Shundikov Konstantin Valentinovich. 2004. „Pravovaia politika sovremennoi Rossii: predlaguem proekt konceptsii dlia obsuzhdeniia”. Pravovaia politika i zhizn'].
- Никишин В.В. 2004. Экологическое законодательство: правотворчество субъектов Российской Федерации. М.: Юрист, 2004. [Nikishin V.V. Ekologicheskoye zakonodatel'stvo: pravotvorchestvo subyektov Rossiyskoy Federatsii. M.: Yurist, 2004].
- О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. [O kontseptsii perekhoda Rossiitskoï Federatsii k ustoičivomu razvitiuu: ukaz Prezidenta RF ot 01.04.1996 No 440 // Cobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 1996. No. 15].
- Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 36. Ст. 3510. [Od odobrenii Èkologicheskoi doktriny Rossiiskoi Federatsii: rasporiazhenie Pravitel'stva RF ot 31.08.2002 No 1225-r. Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. No 36. St. 3510].
- Об утверждении долгосрочной целевой программы «Экология и природные ресурсы Тамбовской области на 2009-2012 годы: постановление администрации Тамбовской области от 27 марта 2009 г. № 332 // Тамбовская жизнь. 2009. № 111-116. [Ob utverzhdenii dolgosrochnoi tselevoi programmy „Ekologija i prirodnye resursy Tambovskoi oblasti na 2009-2012 gody: postanovlenie administratsii Tambovskoi oblasti ot 27 marta 2009 g. No 332. Tambovskaia zhizhn'. 2009. No 111-116].

- Об утверждении Федеральной программы развития образования: федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. [Ob utverzhdenii Federal'noĭ programmy razvitiia obrazovaniia: federal'nyĭ zakon Rossiĭskoi Federatsii ot 10 apreliia 2000 g. No 51-F3. Sobranie zakonodatel'stva Rossiĭskoi Federastii. 2000. No 16].
- Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. URL: <http://www.wwf.ru/about/positions/law/>. [Osnovnye problemy federal'nogo zakonodatel'stva Rossiĭskoi Federatsii v oblasti okhrany okruzhaiushcheĭ sredy. W <http://www.wwf.ru/about/positions/law/>].
- Современное экологическое право в России и за рубежом: сборник научных трудов. М., 2001. [Sovremennoe ekologicheskore pravo v Rossii i za rubezhom: sbornik nauchnykh trudov. 2001].
- Фаткуллин Фидан Ныргалеевич, Чулюкин Лев Дмитриевич. 1977. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань: Изд-во Казанск. ун-та. [Fatkullin Fidan Nyrgaleevich, Chuliukin Lev Dmitrievich. 1997. Sotsial'naia tseinnost' i effektivnost' pravovoi normy. Kazan': Izd-bo Kazansk. un-ta].
- Экимов Анисим Иванович. 1996. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право, № 12. [Ekimov Anisim Ivanovich. 1996. „Politicheskoe interesy i iuridicheskaia nauka”. Gosudarstvo i pravo (No 12)].