

§1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Лапина М. А., Карпужин Д. В.

КОМПЛЕКСНЫЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ КАК ФАКТОР ОПТИМИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** Предметом исследования стали комплексные эколого-правовые категории, являющиеся фактором оптимизации публичного управления. Среди факторов оптимизации публичного управления значимое место должны занимать экологические правоотношения, представляющие собой очень сложный симбиоз, в котором тесным образом переплетены интересы различных социальных групп, сообществ, общества в целом. Наука экологического права выработала специфический научно-методологический категориальный аппарат, который, с точки зрения авторов, можно успешно адаптировать в условиях системной трансформации управленческих процессов в российском обществе. С целью оценки влияния экологических категорий на экономические отношения авторами статьи применялся метод системного анализа. Авторами также сделан вывод о том, что понятийные категории «экологизация», «экологический интерес» и «экологический компромисс» имеют дуалистический характер, то есть сочетают формально-юридическую и пруденциальную составляющие, и, следовательно, могут выступать в качестве специфических регуляторов общественных отношений в социально-экономической сфере публичного управления.*

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных согласно п. 31 «Правовое обеспечение устойчивого развития Российской Федерации в условиях глобальных изменений» Раздел 1.1. Общеуниверситетской комплексной темы «Устойчивое развитие России в условиях глобальных изменений» на период 2014 - 2016 гг. Плана научной деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на 2014 год

Ключевые слова: публичное управление, управленческие процессы, экологические правоотношения, концепция устойчивого развития, экологическая функция государства, экологизация, экологический интерес, экологический компромисс, экологическое соглашение, экологические риски.

Для устойчивого, стабильного развития России необходимо эффективное сочетание всех общественно-значимых факторов (политических, экономических, демографических, социальных, экологических), обеспечивающих эффективное результирующее воздействие на общественные отношения.

При стабильной ситуации система публичного управления, её экономическая, политическая, социально-культурная и экологическая сферы подвержены определенным незначительным колебаниям и, в целом, общество пребывает в статичном состоянии с возможными небольшими отклонениями от заданных параметров. В таком состоянии все элементы системы работают достаточно отлажено, взаимоотношения между государством, бизнесом и гражданами мало конфликтны. Тем не менее, такая система управления в условиях глобальных изменений не выдерживает конкурентной борьбы в различных сферах жизнедеятельности общества.

В научных трудах российских ученых (не только правоведов, а, в первую очередь, философов, экономистов, математиков, политологов, управленцев, экологов, психологов, социологов и др.) вновь появляются теоретические разработки по устойчивому социально-экономическому развитию Российской Федерации, возможности занятия нашим государством достойного положения в мире. Такие исследования, как правило, носят междисциплинарный характер. Именно в России сформирована единая теория циклов и кризисов как важнейшая составная часть постиндустриальной парадигмы общественных наук. Основы единой теории были заложены еще российским ученым-экономистом Н. Д. Кондратьевым (1892–1938). В монографии Ю. В. Яковца «История цивилизаций» были

раскрыты циклы и кризисы в динамике мировых, локальных и глобальной цивилизаций [1; 2, с.183–186].

В экологическом праве утверждается, что в России создан механизм реализации экологической функции государства. Он осуществляется с учетом имеющихся концепций экологически безопасного устойчивого развития, разработанных как в нашей стране, так и за рубежом. В России — это Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 (СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572).

Для анализа механизма реализации экологической функции государства важна научная оценка концепций экологически безопасного устойчивого развития, разработанных как за рубежом, так и в нашей стране.

В мировом сообществе все большее признание получают концепции и теории, предусматривающие экологически безопасное устойчивое развитие общества, целью которого является совмещение требований экологии и экономики. В 1983 г. была создана Международная комиссия ООН по окружающей среде и развитию. В 1987 г. этой Комиссией в опубликованном докладе «Наше общее будущее» был предложен поиск фактически новой модели цивилизации. В докладе утверждается, что невозможна постановка и решение экологических проблем вне их взаимосвязи с проблемами экономическими, политическими и социальными: «Пришло время порвать с нашими старыми привычками... Экономика и экология должны быть полностью взаимосвязаны при принятии каких-либо решений или разработке юридических документов... Эта интеграция будет лучше всего обеспечена при децентрализации управления ресурсами, от которых зависят отдельные регионы, и предоставлении всем этим регионам права выска-

зывать мнение о том, как наиболее эффективно использовать эти ресурсы» [3, с.84–91; 4].

Именно после публикации этого доклада стали использовать понятие «устойчивое развитие» — модель социально-экономического развития, при котором достигается удовлетворение жизненных потребностей современного поколения людей (в перспективе — обеспечение такой возможности и для будущих поколений). Многие страны приступили к реализации такой модели.

Важными являются разработки концепции устойчивого развития, выраженные в документах конференции ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) и встречи на высшем уровне по планетарным проблемам, состоявшейся там же [5]. На Всемирном саммите ООН по устойчивому развитию, проходившем в начале сентября 2002 г. в Йоханнесбурге (ЮАР), было продолжено рассмотрение позиций ряда стран о необходимости введения строгих экологических стандартов. В 2011 г. Доклад о развитии человека Программы развития ООН связал понятие устойчивого развития не только с предотвращением дальнейшей деградации окружающей среды, но и с социальной справедливостью и более широким доступом к лучшему качеству жизни. А в июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» были определены дальнейшие цели и пути устойчивого развития и, в частности, переходу всех стран к «зеленой экономике».

В числе экологических аспектов понятия устойчивого развития следует отметить следующие элементы:

- теоретическая разработка и практическая реализация методов эффективного использования природных ресурсов;
- обеспечение экологической безопасности ноосферного развития (определение «ноосфера» дал В. И. Вернадский. В своем учении он рассматривает человека как часть биосферы. Человек своим трудом многократно усиливает планетарную

функцию живого вещества. Она становится все более управляемой человеческим разумом. Этот процесс естественным и неизбежным образом ведет к постепенному преобразованию земной биосферы в «мыслящую оболочку» или сферу разума — ноосферу) [6, 7, 8];

- совершенствование административных, экономических и правовых методов защиты природы;
- постоянная забота о сохранении видового разнообразия биосферы;
- систематическая эколого-воспитательная работа среди населения, особенно молодежи, которая должна привести к формированию бережного отношения граждан к природе, как к своему собственному дому [9, с.129, 130].

Кроме экологического существуют политико-правовой, экономический, социальный, международный и информационный аспекты устойчивого развития. В России был издан Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». В приложении к нему сформулированы «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436). [3]. Конкретизацией этих положений явилась **Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию**, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440. Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах бразильской конференции ООН по окружающей среде и развитию, в ней сделана попытка осуществить в РФ последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

Подчеркивается важная мысль, что переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Этого можно достичь усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

В концепции четко указано, что переход к устойчивому развитию осуществить нельзя, сохраняя нынешние стереотипы мышления, пренебрегающие возможностями биосферы и порождающие безответственное отношение граждан и юридических лиц к окружающей среде и обеспечению экологической безопасности.

В концепции подразумевается последовательное решение ряда принципиальных задач:

- в процессе выхода страны из нынешнего кризиса обеспечить стабилизацию экологической ситуации;
- добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;
- ввести хозяйственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений устройства экономики, структуры личного и общественного потребления.

Переход к устойчивому развитию потребует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства, регулирующая роль которого в таких преобразованиях является основополагающей.

В Концепции отмечается, что на современном этапе перехода к устойчивому раз-

витию создаются рамочные условия, обеспечивающие возможность сопряженного, внутренне сбалансированного функционирования триады — природа, население, хозяйство. Практически принятие Концепции перехода РФ к устойчивому развитию означает начало нового этапа реализации экологической функции государства. Создавшаяся экологическая ситуация в нашей стране ставит общество перед необходимостью следовать принципам и целям устойчивого развития, а, следовательно, экологическую функцию реализовать наравне с другими традиционными функциями государства.

Известный российский ученый-эколог, академик РАН Н. Н. Моисеев писал по этому поводу: «Человеку предстоит решать проблемы огромной практической значимости — как выжить на оскудевающей Земле. И только трезвое рационалистическое миропредставление может служить нитью Ариадны в том страшном лабиринте, куда нас загнала эволюция»^[10]. По мнению Н. Н. Моисеева, устремление в ноосферу должно реализовываться через совместную эволюцию человечества и биосферы, так называемую коэволюцию. Коэволюция рассматривается как согласование «стратегии природы» и «стратегии разума».

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р была одобрена «Экологическая доктрина Российской Федерации», в которой подчеркнута необходимость формирования и последовательной реализации единой государственной политики в области экологии. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444) содержит самостоятельный раздел № 8 «Экология живых систем и рациональное природопользование», в котором не только обозначены стратегические цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, но и указано, что на состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие

оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов. «Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах».

Механизм реализации экологической функции государства включает в себя системы правовых, организационных, экономических, технических и иных мер, осуществляемых человеком, обществом и государством и направленных на охрану окружающей природной среды, обеспечение рационального природопользования, обеспечение экологической безопасности человека и других объектов, соблюдение экологического правопорядка [11, с.34, 35; 12, с.209–221].

В. Н. Хропанюк отмечает, что «реализуется экологическая функция путем разработки и применения природоохранительного законодательства, реализации программ по охране окружающей среды, создания специализированных органов по контролю и регулированию деятельности в области окружающей среды, установлению юридической ответственности за нарушение экологического законодательства» [13, с.123, 124].

Из теории государства и права известно, что задача правового регулирования ограничивается снабжением механизма действия права регулирующими средствами поведения, совокупность которых образует механизм правового регулирования (нормы

права, объективные права, юридические обязанности, юридические факты, властные акты правоприменительных органов, организационная деятельность государства и его органов). Достаточность этих средств, их качество являются условиями эффективного действия права [14]. Ряд российских ученых Института государства и права РАН справедливо отмечают, что главной задачей и конечной целью создания собственно экологического и экологизации иных отраслей российского законодательства является обеспечение экологической безопасности, предупреждение угроз и опасностей экологическому благополучию общества в процессе социального и экономического развития, сохранение и восстановление благоприятной окружающей среды, важнейшими характеристиками которой являются не только чистота (в смысле незагрязненности), но и ресурсоемкость (неистощимость), экологическая устойчивость, видовое разнообразие и эстетическое богатство [15, с.9].

К сожалению, имеющиеся на сегодня нормативные правовые акты, затрагивающие и регулирующие стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, не содержат ни единой нормы, касающейся экологических правоотношений. Так, основополагающий Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378) (рабочие варианты наименования закона — «О государственном стратегическом планировании» и «О государственном стратегическом управлении»), принятый Государственной Думой 20 июня 2014 г. и одобренный Советом Федерации Федерального Собрания 25 июня 2014 г., ни разу не затрагивает экологические проблемы, решение которых во многом будет зависеть от принимаемых документов стратегического планирования. Хотя данный Закон призван регулировать отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социаль-

но-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В концепции развития российского законодательства отмечается, что экстремально высокие техногенные нагрузки на природную среду приводят к стремительному ухудшению качества окружающей среды в России — деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным, часто необратимым, изменениям ^[16, с.93].

Представляется, что выходом из сложившейся ситуации будет включение экологических норм в стратегические и программные документы развития России и в первую очередь в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Необходимость указанного шага рассматривал ученый М. М. Бринчук в статье «Планирование как элемент эколого-правового механизма», изданной в 2013 году ^[17, с.6–15]. Однако, ввиду отсутствия соответствующего нормативного акта указанное предложение оставалось на научно-теоретическом уровне. С принятием Федерального закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» появилась возможность воплощения научной гипотезы в нормативно-правовую плоскость с последующей реализацией в правоприменительной практике, поскольку в данном законе фигурирует понятие «национальная безопасность», которое может включать в себя, в том числе и вопросы экологического планирования и экологической безопасности.

Рассматриваемый М. М. Бринчук Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном

прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не содержал нормативно-правового потенциала для включения эколого-правовых норм в стратегические и программные документы развития России, так как, по мнению учёного, в нём в нём был исчерпывающе определен объект планирования — социально-экономическое развитие ^[Там же].

Пожалуй, главной специфической чертой экологических норм и правоотношений является их комплексный, синкретический характер. В современной российской системе права трудно найти правовую отрасль отличающуюся таким сложным переплетением императивного и диспозитивного методов правового регулирования, сочетанием правовых предписаний в форме запретов и дозволений, дуалистической трактовкой объектов экологических отношений, множественностью субъектов — участников правоотношений, возникающих в сфере использования и охраны объектов экологического права.

Не случайно представители науки экологического права на протяжении нескольких десятилетий стремятся выработать специфический правовой инструментарий. Так, одну из первых попыток гармонизации эколого-правовых отношений на теоретическом уровне предпринял родоначальник науки экологического права В. В. Петров. Можно согласиться с точкой зрения В. В. Петрова, утверждающего, что «экологическая функция возникла недавно, вместе с обострением проблемы охраны природной среды... Обострение экологической обстановки, возрастание роли и значения сферы взаимодействия общества и природы привели к необходимости появления в числе внутренних функций государства самостоятельной экологической функции». Причем, в качестве главного ее назначения, по мнению В. В. Петрова, является обеспечение научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества. Это позволит создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав чело-

века на чистую, здоровую и благоприятную для жизни природную среду^[18, с.47].

Ученый ещё в середине 80-х годов XX в. сформулировал концепцию метода экологизации как специфического метода экологических правоотношений. «Особенностью метода правового регулирования экологических отношений, — писал учёный, — основанных на отношениях власти и подчинения, служит метод экологизации, т.е. внедрения эколого-правовых требований во все правоотношения, связанные с оказанием воздействия на окружающую среду: государственно-правовые, административные, хозяйственные, земельные, лесные, водные, уголовные, трудовые и т.п.»^[19, с.37].

Теория «экологизации» как метода эколого-правового регулирования получила дальнейшее научное развитие. Так, М. И. Васильева в статье «О соотношении интереса и субъективного права в экологических исследованиях» полагает, что «экологизация» в большей степени представляет собой не метод правового регулирования, а «технологии»^[20, с.26–32.]. Кроме того, по мнению исследователя, «экологизация не обязательно всегда должна происходить путем прямого проведения экологических требований в законодательные акты другой отраслевой принадлежности — в ряде случаев значение имеет интерпретация норм, результатом которой может стать экологизированное правоприменение»^[Там же].

М. И. Васильева ссылается на зарубежный (европейский и американский) опыт применения экологического законодательства, в котором большое внимание уделяется адаптации правовых предписаний, регламентирующих права человека и подчёркивает, что «такие подходы перспективны и в российских условиях, при этом необходимой составляющей успеха является наличие должного экологического правосознания у субъектов правоприменительной деятельности»^[Там же].

По нашему мнению, термин «экологизация» не только отражает охранительную

специфику экологического законодательства, но и связан с активным внедрением эколого-охранных запретительных норм в различные сферы общественных отношений и, в первую очередь, экономических. Экологизация представляет собой своеобразный «мост», посредством которого преодолевается глубинный дуализм правовой природы объектов экологических правоотношений. Его сущность заключается в том, что материальные объекты эколого-правового регулирования, такие, например, как земля, лес, вода, атмосферный воздух, животный мир, недра могут рассматриваться как в качестве объектов охраны, так и в качестве объектов хозяйственного использования. В последнем случае они выступают в качестве природных ресурсов. Дихотомия «объекты охраны — объекты использования» обуславливает подразделение науки экологического права на два составляющих института — «природоохранное право» и «природоресурсное право». Таким образом, по мысли авторов настоящей статьи, экологизация позволяет обеспечить взаимосвязь между природоохранными и природоресурсными отношениями. Природоресурсное законодательство содержит правовые нормы, содержащие природоохранные императивы для хозяйствующих субъектов. В свою очередь природоохранное законодательство содержит нормы, устанавливающие правила природоресурсного использования в экономических отношениях.

Специфика экологических правоотношений наложила свой отпечаток на содержание субъективных прав и юридических обязанностей их участников.

Так, М. И. Васильева отмечает, что «особенности экологических общественных отношений, возникающих по поводу достижения благоприятного состояния окружающей среды, связанные с известной неопределённостью объекта правоотношения, до сих пор стимулируют дискуссии о юридической статусности субъективного права граждан на благоприятную окружающую среду. С од-

ной стороны, субъективное право — высшая, юридически совершенная форма (стадия) развития законного интереса, но, с другой стороны, это средство реализации интереса» [Там же].

Автор статьи логично рассуждает, что в экологических правоотношениях произошла трансформация интереса в правовую категорию. Сама по себе категория субъективного права является узкой в смысловом значении и не отражает всей многоликой палитры правового положения субъектов экологических правоотношений.

«Форма субъективного права, — отмечает автор, — лишь одно из возможных средств выбора, наиболее влиятельное и заметное, но одновременно с тем экологический интерес общества защищается и целым рядом других правовых средств. Таким образом, право граждан на благоприятную окружающую среду нецелесообразно рассматривать отдельно от детерминирующего интереса» [Там же].

По мысли исследователя, экологический интерес является объективной категорией, который влияет на поведение участников экологических правоотношений. Он может быть направлен на объект правоотношения; частично совпадать с ним; следовать вместе с правоотношением.

Следует полностью согласиться с позицией М. И. Васильевой на правовую природу экологического интереса. При этом необходимо отметить, что категорию «экологический интерес» также следует рассматривать через призму публично-правового характера не только экологических, но и экономических правоотношений. Эта исключительно ёмкая категория, которая не исчерпывается только интересами граждан на благоприятную окружающую среду. В самом широком смысле слова он охватывает экологические и экономические потребности всех субъектов правоотношений в сфере охраны и использования природной среды. Уникальность этой правовой категории заключается в её универсализме. Субъекты экологических правоотношений, вне зависимости от своего правового

статуса, реализуют субъективные права и достигают, таким образом, поставленной задачи, заключающейся в получении определённого блага, выгоды.

Следует также отметить, что правовые интересы, возникающие у субъектов экологических правоотношений, могут иметь разновекторный характер. Так, например цель получения прибыли в результате недропользования может вступать в противоречие с эколого-охранными нормами, устанавливающими требования по охране окружающей среды.

Диалектика экологических правоотношений, предполагающая сочетание диаметрально противоположных начал в виде целей, интересов, субъективных прав и юридических обязанностей предполагает интегрирующее начало, в роли которого также выступает специфическая эколого-правовая категория — экологический компромисс.

Один из видных отечественных представителей науки экологического права В. В. Петров отмечал, что «суть охраны окружающей природной среды состоит не в господстве экологии над экономикой, а в нахождении наиболее благоприятного для хозяйства и человека сочетания экологических интересов в здоровой и благоприятной для жизни природной среде с экономическими интересами общественного прогресса» [21, с.6].

М. И. Васильева в статье «О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений» отмечает, что «экологическому праву присуще, и, может быть, даже в большей степени, чем праву вообще, стремление к согласованию разнонаправленных, а часто и взаимопротивоположных интересов — публичных и частных, индивидуальных и групповых, государственных и общественных, экологических и экономических, а в конечном счете экологических и всех иных. Характерно, что именно в экологических правоотношениях человек как центральный их субъект концентрирует в себе весь потенциал и результат взаимодействия базовых (единичных и противоречивых) потребностей — в даль-

нейшем развитии и сохранении окружающей среды как единственно возможной сферы жизни. Эта задача не решается только правовыми средствами» [22].

Интересной в контексте рассматриваемой темы является термин «экологическое планирование» проанализированное учёным Бринчук М. М. в статье «Планирование как элемент эколого-правового механизма» [23, с. 6–15]. Исследователь рассматривает данное понятие в эколого-правовом механизме в двух ракурсах. С одной стороны, он отмечает, что данная категория выступает как «правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны природы, установленная в законодательстве», а с другой учёный подчёркивает, что указанная категория выступает как функция управления». Так, Бринчук М. М. отмечает, что для органов исполнительной власти планирования является «одним из постоянных направлений деятельности» [Там же].

Таким образом, феноменологическим достижением развития экологического законодательства и науки экологического права стало генерирование категорий «экологизации», «экологического интереса», «экологического компромисса», «экологического планирования» уникальность которых заключается в том, что они носят не только и даже в большей не формально-юридический, а пруденциальный — экономический характер. На наш взгляд, указанные категории, по сути, могут использоваться в качестве методологического инструментария регулирования не только экологических, но и экономических отношений, связанных, прежде всего с природопользованием.

Нельзя также не отметить усилившуюся тенденцию глобализации различных процессов экономической жизни. Так, А. К. Голиченков в статье «Основы интеграции и правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы» отмечает, что «все мы — свидетели процессов интеграции, ее интенсивной формы — глобализации во всех

сферах жизни и деятельности. В то же время право, являясь мощнейшим социальным регулятором, во многом продолжает оставаться дифференцированным по национальным, национально-блоковым, мировым системам («семьям») права. В полной мере, если не в первую очередь, это проявляется в правовом регулировании экологических отношений. Сложилась (формируются) методологическая, идеологическая, политическая, экономическая, юридическая (юридико-техническая), организационная основы интеграции их правового регулирования» [24, с. 32–36].

А. К. Голиченков рассматривает юридическую основу правовой интеграции, связанной с развитием законодательства в экологической сфере, в нескольких ракурсах.

В международно-правовом контексте интеграция предполагает сближение правовых систем различных государств и признание приоритета норм международного права. На уровне Российской Федерации, по мнению А. К. Голиченкова, необходимо осуществить межотраслевую кодификацию экологического законодательства и разработать Экологический кодекс Российской Федерации [Там же].

Таким образом, наряду с формулированием пруденциальных категорий «экологизации», «экологического интереса», «экологического компромисса», отмеченного М. И. Васильевой, А. К. Голиченковым выделен процесс интегрирования национальных законов в сфере экологических отношений в наднациональное международное эколого-правовое законодательство и необходимость кодифицирования национального законодательства [Там же].

На основании приведенного анализа экологических правоотношений для устойчивого развития России в условиях глобальных изменений предлагаем сформулировать следующие выводы:

1. Экологическая функция наряду с другими государственными функциями представляет сложную, многоуровневую систему и должна рассматриваться в единой, целост-

ной системе основных функций Российского государства. При этом экологическая функция является не только функцией отдельного государства, но и общепланетарной.

2. Главное назначение экологической функции государства, сформулированное В. В. Петровым и с которым полностью можно согласиться, состоит в том, чтобы обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни природную среду, провозглашенные Конституцией Российской Федерации.

3. Можно утверждать, что в России имеется механизм реализации экологической функции государства. Он осуществляется с учетом разработанных концепций экологически безопасного устойчивого развития, применяемых как в нашей стране, так и за рубежом. В России — это Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440.

4. Синкретический характер экологических правоотношений обусловил генерирование понятийных категорий «экологизации», «экологического интереса» и «экологического компромисса», имеющих дуалистический характер, то есть сочетающих формально-юридическую и пруденциальную составляющие.

5. Категории «экологизация», «экологический интерес» и «экологический компромисс», «экологическое планирование» могут выступать в качестве регуляторов

не только эколого-правовых, но и экономических отношений, что, несомненно, имеет большое значение устойчивого развития государства в условиях глобальных системных трансформаций российского общества.

6. В Российской Федерации необходимо при осуществлении стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации учитывать экологическую составляющую. Последняя, по мысли авторов, является не просто всеохватывающей и пронизывающей все сферы бытия, но и потенциально рискованной для практически всех видов социально-экономической и управленческой деятельности. Поэтому необходимым условием реализации задач стратегического планирования государства должна стать обязательная экспертная экологическая оценка социально-экономического развития государства с целью минимизации и предотвращения негативных последствий для состояния окружающей среды. Превенция экологических рисков является одним из залогов стабильного развития России в условиях глобальных изменений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Безденежных В. М. Синергетический подход к устойчивости сложных экономических систем. М.: Издательство «ЭГСИ», 2006. 160 с.
2. Горина Т. С. Устойчивое развитие в концепции общества Риска // Социальные технологии. — Вестник Волгогр. Гос. Ун-та. Сер. 7, Филос., 2012, №
3. С. 183–186. 3. Тимошенко А. С. Глобальная экологическая безопасность-международно-правовой аспект // Советское государство и право. 1989, № 1. С. 84–91.
4. Реймерс Н. Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990.

5. Встреча на высшем уровне «Планета Земля». Программа действий. Повестка дня на 21 век и др. Документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. Женева, 1993.
6. Вернадский В. И. Философские мысли натуралиста. М., 1988.
7. Вернадский В. И. Проблема биогеохимии. М., 1988.
8. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление. М., 1989.
9. Гирусов Э. В. и др. Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов / Под ред. проф. Э. В. Гирусова. М.: ЮНИТИ, 2000. С. 129–130.
10. Планетарная идеология-новое мировоззрение как основа интеграции стран-участниц Содружества Независимых Государств (концепция) / Под ред. В. А. Горшенина. М., 1996, 80 с.
11. Лапина М. А. Теоретические и организационно-правовые основы реализации экологической функции государства органами внутренних дел (тезисы основных положений диссертационного исследования) // Конституционное и муниципальное право. № 4, 2002. С. 34–35.
12. Лапина М. А. Угрозы экологической безопасности, экологический риск и экологическое страхование: проблемы правового регулирования // Право, экономика и власть: Доклады и статьи VII Междунар. Науч.-практ. конф. Москва, 18 мая 2007 г. / Под ред. А. В. Хорошилова, П. Ю. Федорова, В. Н. Белоновского. М.: МЭСИ, 2007. 665 с. С. 209–221.
13. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Учебное пособие для вузов. М., 1993. С. 123–124.
14. Общая теория права и государства. Учебник / Под общ. ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 1994.
15. Бринчук М. М., Дубовик О. Л., Жаворонкова Н. Г., Колбасов О. С. Экологическое право: от идей к практике. М., 1997. С. 9.
16. Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014. — 128 с. С. 93.
17. Бринчук М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–15 (Электронная версия статьи размещена в СПС «Консультант»).
18. Петров В. В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М., 1995. С. 47.
19. Петров В. В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Концепция экологического права: Материалы Круглого стола (апрель 1987 г.) // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1987. № 5.
20. Васильева М. И. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4. С. 26–32.
21. Петров В. В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 6.
22. Васильева М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право, 2009, № 2/3, Специальный выпуск.
23. Бринчук М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 6–15 (Электронная версия статьи размещена в СПС «Консультант»).
24. Голиченков А. К. Основы интеграции и правового регулирования экологических отношений: реалии и перспективы // Экологическое право. 2012. № 4. С. 32–36.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Bezdenezhnykh V. M. Sinergeticheskii podkhod k ustoichivosti slozhnykh ekonomicheskikh sistem. М.: Izdatel'stvo 'EGSI', 2006. 160 s.

2. Gorina T. S. Ustoichivoe razvitiye v kontseptsii obshchestva Riska // Sotsial'nye tekhnologii. — Vestnik Volgogr. Gos. Un-ta. Ser. 7, Filos., 2012, №
3. S. 183–186. 3. Timoshenko A. S. Global'naya ekologicheskaya bezopasnost'-mezhdunarodno-pravovoi aspekt // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1989, № 1. S. 84–91.
4. Reimers N. F. Prirodopol'zovanie. Slovar'-spravochnik. M., 1990.
5. Vstrecha na vysshem urovne 'Planeta Zemlya'. Programma deistvii. Povestka dnya na 21 vek i dr. Dokumenty konferentsii v Rio-de-Zhaneiro v populyarnom izlozhenii. Zheneva, 1993.
6. Vernadskii V. I. Filosofskie mysli naturalista. M., 1988.
7. Vernadskii V. I. Problema biogeokhimii. M., 1988.
8. Vernadskii V. I. Nauchnaya mysl' kak planetnoe yavlenie. M., 1989.
9. Girusov E. V. i dr. Ekologiya i ekonomika prirodopol'zovaniya: Uchebnik dlya vuzov / Pod red. prof. E. V. Girusova. M.: YuNITI, 2000. S. 129–130.
10. Planetarnaya ideologiya-novoe mirovozzrenie kak osnova integratsii stran-uchastnits Sodrzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (kontseptsiya) / Pod red. V. A. Gorshenina. M., 1996, 80 s.
11. Lapina M. A. Teoreticheskie i organizatsionno-pravovye osnovy realizatsii ekologicheskoi funktsii gosudarstva organami vnutrennikh del (tezisy osnovnykh polozhenii dissertatsionnogo issledovaniya) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. № 4, 2002. S. 34–35.
12. Lapina M. A. Ugrozy ekologicheskoi bezopasnosti, ekologicheskii risk i ekologicheskoe strakhovanie: problemy pravovogo regulirovaniya // Pravo, ekonomika i vlast': Doklady i stat'i VII Mezhdunar. Nauch-prakt. konf. Moskva, 18 maya 2007 g. / Pod red. A. V. Khoroshilova, P. Yu. Fedorova, V. N. Belonovskogo. M.: MESI, 2007. 665 s. S. 209–221.
13. Khropanyuk V. N. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnoe posobie dlya vuzov. M., 1993. S. 123–124.
14. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva. Uchebnik / Pod obshch. red V. V. Lazareva. M.: Yurist, 1994.
15. Brinchuk M. M., Dubovik O. L., Zhavoronkova N. G., Kolbasov O. S. Ekologicheskoe pravo: ot idei k praktike. M., 1997. S. 9.
16. Kontseptsiya razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva / Pod. red. T. Ya. Khabrievoi, Yu. A. Tikhomirova. — M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii; ID 'Yurisprudentsiya', 2014. — 128 s. S. 93.
17. Brinchuk M. M. Planirovanie kak element ekologo-pravovogo mekhanizma // Ekologicheskoe pravo. 2013. N 5. S. 6–15 (Elektronnaya versiya stat'i razmeshchena v SPS 'Konsul'tant').
18. Petrov V. V. Ekologicheskoe pravo Rossii. Uchebnik dlya vuzov. M., 1995. S. 47.
19. Petrov V. V. Kontseptsiya ekologicheskogo prava kak pravovoi obshchnosti, nauki i uchebnoi distsipliny // Kontseptsiya ekologicheskogo prava: Materialy Kruglogo stola (aprel' 1987 g.) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11. Pravo. 1987. N 5.
20. Vasil'eva M. I. O sootnoshenii interesa i sub'ektivnogo prava v ekologicheskikh pravootnosheniyakh // Ekologicheskoe pravo. 2012. N 4. S. 26–32.
21. Petrov V. V. Ekologicheskii kodeks Rossii (k prinyatiyu Verkhovnym Sovetom Rossiiskoi Federatsii Zakona 'Ob okhrane okruzhayushchei prirodnoi sredy') // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11. Pravo. 1992. N 3. S. 6.
22. Vasil'eva M. I. O metodakh, sredstvakh i sposobakh pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otnoshenii // Ekologicheskoe pravo, 2009, N 2/3, Spetsial'nyi vypusk.
23. Brinchuk M. M. Planirovanie kak element ekologo-pravovogo mekhanizma // Ekologicheskoe pravo. 2013. N 5. S. 6–15 (Elektronnaya versiya stat'i razmeshchena v SPS 'Konsul'tant').
24. Golichenkov A. K. Osnovy integratsii i pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otnoshenii: realii i perspektivy // Ekologicheskoe pravo. 2012. N 4. S. 32–36.