

Государственная экологическая политика: понятие и цель

Р. Х. Гиззатуллин

Башкирский государственный университет

Россия, Республика Башкортостан, 450076 г. Уфа, улица Заки Валиди, 32.

Email: ravil73@mail.ru

В статье рассматриваются, имеющиеся в эколого-правовой науке научные подходы к пониманию содержания термина «государственная экологическая политика». Также обращается внимание на вопрос о цели государственной экологической политики. Сегодня в Российской Федерации действуют несколько политико-правовых документов, определяющих ее стратегическую цель. При этом обозначенные цели по своему содержанию различаются. Автор предлагает выработать единую стратегическую цель, характеризующуюся универсальностью с точки зрения решения комплекса задач, стоящих перед государством в рамках его экологической политики. В качестве таковой предлагается – сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, цель экологической политики, благоприятная окружающая среда.

Термин «государственная экологическая политика» в различных вариациях широко используется в нормативных правовых актах [1], официальных политико-правовых документах концептуального, доктринального и программного характера [2], а также в эколого-правовой литературе [3]. Однако, несмотря на это, в законодательстве отсутствует его нормативное закрепление, что по справедливому замечанию И. А. Игнатъевой, затрудняет уяснение обозначаемого различно правового понятия [4]. Противоположная ситуация имеет место в научной литературе, где приводятся самые разнообразные определения государственной экологической политики. Так, по мнению М. И. Васильевой, государственная экологическая политика представляет собой систему идей, концепций, представлений о целях, приоритетах, принципах, направлениях, способах и средствах природоохранной деятельности [5]. С точки зрения А. К. Голиченкова государственная экологическая политика – это «деятельность государства, направленная на 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» [6]. О. Л. Дубовик считает, что: «государственная экологическая политика – это совокупность решений и действий, осуществляемых уполномоченными органами власти и управления в области охраны окружающей среды в масштабах государства по различным направлениям, а также

используемых для этого правовых и лежащих вне сферы права способов и средств» [7]. В. В. Круглов определяет ее как «систему политико-идеологических, правовых, организационно-контрольных, экономико-правовых, идеологических и иных средств и мер по обеспечению охраны окружающей среды, рационального использования и охраны природных ресурсов (объектов), экологического благополучия и безопасности населения в регионах, а также защиты их конституционных и иных экологических прав и интересов» [8].

Можно привести и другие определения, однако вполне достаточно и названных, чтобы показать наличие различных подходов к ее пониманию в эколого-правовой науке.

По нашему мнению, нельзя не согласиться с приведенными точками зрения, но нельзя и не отметить того, что в каждой из них в понимании данного политико-правового явления ставится акцент, либо на «деятельность», либо на «решения и действия», либо на «способы и средства» и т.д. Вполне очевидно, что экологическая политика не может представлять собой, например, лишь систему концепций, идей и так далее, поскольку любая концепция, требует своего практического воплощения, а это невозможно без фактического осуществления деятельности. Очевидно также и то, что экологическая политика не может ограничиваться и ее пониманием лишь как совокупности различного рода средств и мер, используемых при ее реализации. При всей важности по своей сути они являются не более чем необходимым инструментарием для решения соответствующих задач и достижения поставленных целей. Поэтому государственная экологическая политика должна пониматься в широком смысле и включать в свое содержание как систему концепций, идей, принципов, представлений о целях и задачах деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы, используемых правовых и лежащих вне сферы права способов и средств, так и фактическую деятельность государства в экологической сфере.

Одним из принципиально важных вопросов при исследовании такого государственно-правового феномена, как государственная экологическая политика является вопрос о цели такой политики. Дело в том, что, по мнению автора, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г. [9] (далее – Основы государственной политики в области экологического развития) стратегическая цель такой политики сформулирована некорректно [10].

Напомним, как она обозначена: стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение **социально-экономических задач** (выделено мною – Р. Г.), обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую сре-

ду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Вполне обоснованно поставить вопрос: является ли решение социально-экономических задач стратегической целью государственной экологической политики, пусть даже и в контексте обеспечения экологически ориентированного роста экономики?

Природа, удовлетворяя физиологические, материальные, духовные, научные и другие потребности и интересы человека как биосоциальной субстанции является основой его существования, жизни и деятельности.

Экономический потенциал природных ресурсов предопределяет их роль, как основы экономического и социального развития общества. Поэтому то, что в Основах государственной политики в области экологического развития, как и в других политико-правовых документах определяющих цели, задачи, способы и средства реализации государственной экологической политики (Экологическая доктрина Российской Федерации [11], Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития [12] и Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [13]) непременно акцентируется внимание на социально-экономическом развитии объективно и научно обоснованно.

Но природа и ее ресурсы, прежде всего, являются основой существования человека, как биологической субстанции, удовлетворяющей его естественные потребности – дышать воздухом, утолять жажду, питаться.

Появление такого направления государственной политики, как экологическая, было связано с тем, что именно экономическое (в большей степени) и социальное (в меньшей степени) развитие явились причиной утраты природой экологической устойчивости, последующей деградацией ее состояния, истощения природных ресурсов и обусловили появление общественных интересов в принятии государством адекватных мер реагирования, и прежде всего посредством правового регулирования, с целью уменьшения и предотвращения негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и обеспечения рационального природопользования. Иначе говоря, содержание государственной экологической политики изначально предопределяется общественными экологическими интересами, а не социально-экономическими.

Обратим внимание, что в еще одном документе политико-правового характера, определяющем содержание государственной экологической политики, а именно в Экологической доктрине РФ, стратегическая цель такой политики сформулирована иначе. В качестве таковой названо сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повыше-

ния качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Очевидно, что с точки зрения общественных экологических интересов такая цель сформулирована более корректно.

Однако и она представляется не совсем удачной. Так достаточно трудно представить возможным абсолютное выполнение такой составляющей, обозначенной в Экологической доктрине стратегической цели, как поддержание целостности природных систем. Объективно, при осуществлении хозяйственной деятельности природные системы подвергаются изменению, например, при градостроительной деятельности или разработке месторождений полезных ископаемых.

Вполне очевидно, что есть потребность в определении универсальной стратегической цели, достижению которой были бы подчинены все задачи, стоящие в рамках экологической политики государства. Полагаю, что в качестве такой цели экологической политики государства должно выступать сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

При этом сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды следует рассматривать в качестве стратегической цели, исходя из того, что она объективно обуславливает необходимость решения комплекса задач и экологического и экономического характера.

Постановка такой стратегической цели государственной экологической политики объективно предполагает решение таких общественных экологически значимых задач, как обеспечение качественных показателей окружающей среды, характеризующихся чистотой (незагрязненностью) атмосферного воздуха, воды, почвы, поддержание количественных характеристик (ресурсоемкости) природы, обеспечение рационального природопользования, сохранение естественных экологических систем, биологического разнообразия и т.д.

Одновременно сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды обуславливает необходимость модернизации российской экономики, в том числе и посредством внедрения природо- и ресурсосберегающих, малоотходных, безотходных и иных наилучших доступных технологий. При этом решается не только задача минимизации и (или) предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, но и объективно повышается конкурентоспособность российских производителей, в том числе и за счет снижения ресурсоемкости многих отраслей экономики.

И еще. Преимущество постановки в качестве стратегической именно такой цели, как сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды проявляется и в том, что она дает четкое понимание – экологическая политика государства

направлена на реализацию конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Литература

1. Например, «федеральная политика в области экологического развития Российской Федерации» (ст. 71 Конституции РФ); «государственная политика в области экологии» (ст. 114 Конституции РФ), «государственная политика в области охраны окружающей среды» (преамбула ФЗ «Об охране окружающей среды»).
2. Например, «единая государственная политика в области экологии» (Экологическая доктрина Российской Федерации).
3. Например, «экологическая политика России» (Боголюбов С. А. Необходимость единой государственной экологической политики для России // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики в российской Федерации: Материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. И. Хлуденева. М.: Юстицинформ, 2011. С. 12; «государственная экологическая политика» (Бринчук М. М. Экологическое право: учебник / М. М. Бринчук. – 4-е изд. М.: Эксмо, 2010) и др.
4. Игнатьева И. А. Проект Основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики в Российской Федерации: Материалы круглого стола (Москва, 11 апреля 2011 г.) / отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. И. Хлуденева. М.: Юстицинформ, 2011. С. 40.
5. Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2007. №2. С. 8.
6. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 54.
7. Дубовик О. Л. Экологическая политика Российской Федерации: основные направления // Труды Института государства и права РАН. 2007. №5. С. 6.
8. Круглов В. В. О проблемах правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в регионе // Российское право: образование, практика, наука. 2010. №5–6 (70–71). С. 17.
9. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
10. В настоящее время содержание экологической политики государства определяется рядом политико-правовых документов (Экологическая доктрина Российской Федерации, Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития и др.), но реализуется она главным образом в соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития, что подтверждается изменениями в законодательстве об охране окружающей среды.

11. Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №36. Ст. 3510
12. Указ Президента РФ от 04 февраля 1994 г. №236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // СЗ РФ. 1994. №6. Ст. 436.
13. Указ Президента РФ от 01 апреля 1996 г. №440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. №15. Ст. 1572

Статья рекомендована к печати кафедрой финансового и экологического права Института права БашГУ (докт. юрид. наук, проф. Н. С. Саттарова)

State environmental policy: concept and objective

R. H. Gizzatullin

Bashkir State University

32 Zaki Validi Street, 450074 Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia.

Email: ravil73@mail.ru

In the article available in environmental law science research approaches to understanding the content of the term “state environmental policy”. Also draws attention to the question of the purpose of state environmental policy. In the Russian Federation today there are several political and legal documents, defining its strategic goal. Thus the objectives according to their contents vary. The author proposes to develop a single strategic objective, which is characterized by universality from the point of view of solving the complex challenges facing the government in the framework of its environmental policy. As such, it is proposed the preservation and restoration of the favourable status of the environment.

Keywords: state environmental policy, environmental policy, favourable environment.