

**УСТЬЯНЦЕВА Ольга Владимировна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

12.00.02 – Конституционное право;

муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата

юридических наук

Диссертация выполнена в ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Поволжском институте управления им. П.А.Столыпина

<b>Научный руководитель</b>	доктор юридических наук, доцент <b><i>ВЕЛИЕВА Джамила Сейфаддин кызы</i></b>
<b>Официальные оппоненты:</b>	доктор юридических наук, профессор <b><i>ЗАМЕТИНА Тамара Владимировна</i></b> кандидат юридических наук, доцент <b><i>ДОЛЖИКОВ Алексей Вячеславович</i></b>
<b>Ведущая организация</b>	ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет» (кафедра государственного и административного права)

Защита состоится «17» февраля 2012 года в 14.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по адресу:

410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки имени В.А. Артисевич Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского.

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2012 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В современных условиях глобализирующегося мира на конституционном пространстве России обеспечение экологической безопасности является одной из фундаментальных проблем. Обострение экологической напряженности в российском обществе требует повышенного внимания к проблеме обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства на основе приоритета экологизации общественного развития в системе конституционных ценностей.

В широком понимании указанный приоритет, учитывающий взаимосвязь и взаимодополняемость конституционных форм экологической деятельности – охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, представляет собой экологически ориентированную организацию правовой, политической, экономической, социальной, научной, культурной и иных важнейших общественных сфер, нацеленную на безопасное и устойчивое развитие личности, общества и государства.

На фоне сохранения традиционных и возникновения новых угроз личности, обществу и государству реализация конституционных начал экологической безопасности приобретает значение основного условия государственного развития и относится к числу приоритетных направлений экологической функции Российского государства. Обладая обширной внутренней структурой, государство координирует жизнь общества, гарантирует основные ценностные конституционные ориентиры – посредством совершенствования правовой базы, проведения системной государственной экологической политики, согласованного функционирования специальных организационно-правовых формирований в области обеспечения экологической безопасности, для реализации своих властных полномочий, поддержки институтов гражданского общества. Такой

комплексный подход позволит достичь поставленных целей в решении экологических проблем.

Конституция Российской Федерации закрепляет правовые средства, обеспечивающие реальную защиту населения от экологических угроз и потерь. Составляя предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, обеспечение экологической безопасности развивается через совокупность определенных институтов, в основу деятельности которых заложены конституционно-правовые приоритеты обеспечения национальной безопасности.

Действенным способом обеспечения экологической безопасности выступают конституционные экологические права личности, требующие создания условий для их эффективной реализации, а также формирования механизма их защиты. Конституционная обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина в экологической сфере выполняет роль важного связующего звена в данном процессе и призвана содействовать реализации интересов индивида. Вместе с тем обострение экологической ситуации в российском обществе, сопровождающееся ослаблением смысла конституционно-правовой категории «достойная жизнь и развитие человека» в условиях соответствующей проработки социально-экологических стандартов жизни, приводит к пересмотру стратегических приоритетов в экологической политике государства и в законодательной деятельности.

Проблема обеспечения экологической безопасности не раз поднималась в выступлениях Президента Российской Федерации. На заседании Президиума Государственного Совета по вопросам экологической безопасности в 2011 году Д.А. Медведев подчеркнул необходимость отказа «от прежней философии отношения к экологическим проблемам»<sup>1</sup>. В

---

<sup>1</sup> Заседание Президиума Госсовета по вопросам экологической безопасности 9 июня 2011 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://xn--80aebe3cdmfdkg.xn--d1abbgf6aiiy.xn--p1ai81> (дата обращения: 28.09.2011).

частности, глава государства отметил особую роль участия региональных властей в поддержании должного уровня экологической безопасности, а также указал на необходимость гармонизации национального и международного законодательства в целях обеспечения экологической безопасности.

В связи с этим дальнейшая разработка конституционных основ и институциональных факторов обеспечения экологической безопасности относится к актуальным проблемам конституционного права.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Исследуемая тема имеет комплексный характер, ее различные аспекты легли в основу научных изысканий специалистов многих наук: юриспруденции, экологии, социологии, экономики.

Общетеоретической базой исследования послужили научные работы отечественных специалистов в области конституционного права, таких, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, В.В. Борисова, Л.Н. Буркова, Н.В. Бутусова, Д.С. Велиева, Н.В. Витрук, М.В. Глинич-Золотарева, С.А. Глотов, А.В. Должиков, Т.В. Заметина, Г.Н. Комкова, И.Н. Маланыч, М.В. Пресняков, Ж.И. Овсепян, О.Г. Румянцев, Н.М. Чепурнова и другие.

Важную значимость для разработки темы диссертационного исследования имел анализ научных трудов российских правоведов: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.И. Леушина, А.Б. Лисюткина, Л.В. Ращупкиной, В.А. Сапуна, О.И. Цыбулевской.

Широко представлены проблемы, связанные с обеспечением экологической безопасности, в работах С.Л. Байдакова, В.И. Данилова-Данильяна, М.А. Лапиной, В.Н. Лопатина, Г.П. Серова.

Обращался автор диссертационного исследования и к научным трудам представителей экологического, земельного, природоресурсного права: И.Л. Абалкиной, А.Л. Бажайкина, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Н. Веденина, Н.Д. Вершило, А.К. Голиченкова, Н.А. Духно, Н.Г. Жаворонковой, Н.В. Кичигина, О.С. Колбасова,

В.И. Лисина, Г.А. Мисник, Г.А. Моткина, Г.В. Чубукова и других представителей указанных отраслевых направлений.

Существенный вклад в разработку различных аспектов исследуемой проблемы внесли специалисты в области экологии, экономики, социологии, такие, как С.В. Ермасов, А.В. Рачипа, М.В. Калининкова, А.В. Михайленко, К.У. Мязитов, Н.Ф. Реймерс, А.В. Яблоков.

Необходимо отметить проведенные конституционно-правовые диссертационные исследования, затрагивающие те или иные аспекты проблем обеспечения экологической безопасности. В кандидатской диссертации М.В. Майдановой «Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации» (Москва, 2002) представлен правовой анализ конституционной охраны экологических прав граждан как одного из направлений, способствующих обеспечению экологической безопасности. В докторской диссертации Н.А. Чертовой «Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации: на опыте северных регионов» (Москва, 2007) рассматриваются вопросы обеспечения экологической безопасности конкретных субъектов Российской Федерации. Докторская диссертация Д.С. Велиевой «Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации» (Саратов, 2011) раскрывает сущность, значимость и содержание экологической безопасности.

Вместе с тем в современной юридической литературе комплексное исследование конституционно-правовых вопросов обеспечения экологической безопасности не проводилось. За рамками проведенных исследований остались аспекты, настоятельно требующие обобщающего освещения: определение сущности и значения обеспечения экологической безопасности; анализ конституционно-правовых принципов и приоритетов обеспечения экологической безопасности; выделение конституционно-правовых способов обеспечения экологической безопасности. Анализ разработанных подходов к обсуждаемой проблеме подтверждает

актуальность и востребованность представленной темы. Указанные обстоятельства определяют формулирование цели и задачи диссертационного исследования.

В диссертационной работе решена **научная задача**: разработка теоретических положений и выработка рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в области обеспечения экологической безопасности.

**Цель диссертационного исследования** состоит в комплексном анализе понятия, сущности и содержания обеспечения экологической безопасности; формулировании теоретических положений и практических предложений, способствующих конституционно-правовому обеспечению экологической безопасности в современной России.

Достижение данной цели обусловило постановку и решение следующих **задач** диссертационного исследования:

- исследовать теоретико-правовые основы обеспечения экологической безопасности;
- проанализировать конституционно-правовые принципы обеспечения экологической безопасности;
- определить особенности институционализации экологической безопасности в структуре конституционного правопорядка России;
- представить систему стратегических приоритетов конституционно-правового регулирования Российской Федерации в области обеспечения экологической безопасности;
- выделить конституционные и отраслевые способы обеспечения экологической безопасности;
- исследовать проблемы формирования национальной политики в сфере обеспечения экологической безопасности;
- проанализировать участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в деятельности по обеспечению экологической безопасности;

– рассмотреть сущность и содержание экологического страхования в системе конституционно-правовых средств обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, вовлеченных в конституционно-правовое пространство обеспечения экологической безопасности в современной России.

**Предметом исследования** выступает нормативное закрепление обеспечения экологической безопасности в российском законодательстве.

**Нормативную основу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации.

**Эмпирической основой исследования** послужили материалы судебной и правоприменительной практики, статистические данные, информация о деятельности органов публичной власти, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет, по теме диссертации.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды ученых по вопросам конституционного, экологического и природоресурсного права, работы экологов, рискологов, социологов и других специалистов, связанные с исследованием экологических проблем национальной безопасности.

**Методологическая основа исследования.** Обеспечение экологической безопасности является сложным и неоднородным институтом в методологическом аспекте. В связи с этим в диссертационном исследовании использован комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания.

Диалектический метод позволил рассмотреть категориальный ряд конституционно-правового института обеспечения экологической безопасности, сопутствующие ему правовые категории общественной и правовой жизни в их взаимосвязи.



Логический метод дал возможность выделить нормативный аспект регулирования обеспечения экологической безопасности и придать формальную определенность ее институциональным средствам.

Применение историко-правового метода познания способствовало изучению эволюции теоретических и практических аспектов конституционно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности, а также оценке перспектив развития.

Системно-структурный метод познания помог исследованию тенденций, возникающих при взаимодействии современного российского общества с окружающей средой, позволил обосновать приоритеты обеспечения экологической безопасности.

Институциональный метод лег в основу изучения деятельности институтов, участвующих в обеспечении экологической безопасности.

Применение перечисленных методов содействовало комплексному и конкретному рассмотрению объекта диссертационного исследования, анализу теоретического, практического и нормативного материала, а также дало возможность сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию конституционно-правовых основ обеспечения экологической безопасности.

**Научная новизна** диссертации определяется тем, что это первое комплексное исследование конституционных основ обеспечения экологической безопасности в современной России. На основе анализа российского законодательства, правоприменительной практики рассматриваются сущность, содержательные характеристики обеспечения экологической безопасности, включая институциональный и функциональный аспекты, исходя из чего формулируются предложения по решению конкретных проблем и совершенствованию законодательства в данной сфере.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Российское государство является основным гарантом обеспечения экологической безопасности, поскольку конституционно-правовое регулирование экологических отношений определяет стратегические приоритеты охраны жизненно важных интересов личности, общества и государства. Обеспечение экологической безопасности осуществляется в рамках правовых институтов, составляющих основу конституционно-правового обеспечения национальной безопасности. При этом основной стратегической целью государства в сфере обеспечения экологической безопасности является жизнь и здоровье граждан как конституционно-значимой ценности.

2. Конституционные принципы экологической безопасности представляют собой закрепленные в Основном законе нормативно-руководящие идеи, выражающие основные направления обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства в экологической сфере. Они закрепляют политику государства в данной сфере и выполняют регулятивную функцию.

В работе сформулировано авторское определение конституционного принципа экологической справедливости, под которым понимается нормативно-ценностный регулятив, обеспечивающий баланс конституционных экологических прав и обязанностей в интересах настоящего и будущих поколений.

3. Экологическая безопасность как состояние защищенности может рассматриваться в качестве определенного конституционного правопорядка. Экологический правопорядок охватывает сферу взаимодействия общества и природы, основывается на правовых нормах, обеспечивающих экологическую безопасность граждан. В свою очередь, экологическая безопасность распространяется на структурные уровни экологического правопорядка, выраженные в конституционных предписаниях, и является организационным, правовым и информационным ядром экологического правопорядка. Автор выделяет основные особенности конституционной

институционализации экологической безопасности в структуре экологического правопорядка, ее структурные уровни, элементы.

4. Аргументируется, что конституционные ценности, и прежде всего, жизнь и здоровье человека, оказывают воздействие на формирование стратегических приоритетов экологической безопасности. В работе предложено определение понятия «стратегические приоритеты экологической безопасности», которое трактуется как доминантные позиции, образующие особую область сосредоточения системы обеспечения национальной безопасности (силы и средства), направленные на преодоление кризисных тенденций (угроз и рисков), препятствующих реализации национальных интересов в сфере экологической безопасности. Автор выдвигает модель нового стратегического приоритета экологической безопасности, нацеленную на ликвидацию негативных экологических последствий хозяйственной деятельности на основе государственной стратегии по реабилитации зон экологического неблагополучия.

5. Обеспечение экологической безопасности подразумевает формирование и последовательную системную реализацию национальной политики в рассматриваемой сфере. Предложено определение национальной политики в сфере обеспечения экологической безопасности как составной части национальной политики государства, официально признанной системы взглядов (экономических, социальных, экологических, политических, идеологических), направленной на развитие стратегий по охране окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, соблюдение интересов настоящего и будущих поколений и устойчивое развитие общества и государства.

6. В целях эффективной реализации конституционных полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения экологической безопасности, автором предлагается система организационно-правовых мер, включающая в себя:

восстановление в структуре Правительства Российской Федерации Департамента по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;

выделение структурного органа по охране окружающей среды, осуществляющего экологический надзор и контроль за всеми компонентами природной среды;

восстановление муниципального экологического контроля, с утверждением перечня объектов, подлежащих муниципальному экологическому контролю, и закреплением возможности обладания имуществом, необходимым для реализации данной цели.

7. В работе аргументируется необходимость развития института экологического страхования с целью обеспечения экологической безопасности, направленного на защиту имущественных и индивидуальных интересов граждан при наступлении экологически неблагоприятных ситуаций и экологических рисков. По мнению автора, экологическое страхование может стать эффективным способом обеспечения конституционного права на возмещение экологического вреда.

8. В целях совершенствования конституционно-правового обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации автор считает необходимым разработку и принятия:

- Экологической доктрины, определяющую цели, направления, задачи и принципы проведения в РФ единой государственной экологической политики на долгосрочный период, утвержденную указом Президента РФ. Данный документ должен содержать основные направления деятельности органов публичной власти и общественных институтов по охране окружающей природной среды, обеспечению рационального использования природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека, общества и государства;

- федерального закона «Об экологической безопасности», направленного на достижение благоприятного состояния окружающей среды

с целью обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства в условиях возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий;

- государственной стратегии реабилитации зон экологического неблагополучия Российской Федерации на долгосрочную перспективу в целях восстановления благоприятного состояния окружающей среды, обеспечения экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны здоровья граждан.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в проведении автором комплексного исследования конституционно-правовых основ обеспечения экологической безопасности в современной России, которое может способствовать осуществлению последующих исследований в рассматриваемой сфере.

**Практическая значимость исследования** заключается в предложенных автором конкретных мерах по развитию и совершенствованию конституционно-правового законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности. Диссертантом обоснована необходимость конституционно-правовой реформы в сфере организации деятельности органов, обеспечивающих экологическую безопасность. Изложенные в исследовании рекомендации и предложения могут быть полезными в правоприменительной и правотворческой деятельности органов государственной власти, а также служить ориентиром в деятельности по обеспечению экологической безопасности природопользователями, общественными организациями и гражданами.

Практический интерес диссертационного исследования состоит также в возможности применения его результатов в процессе преподавания курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Экологическое право», «Правовые основы природопользования», спецкурса «Конституционные основы экологической безопасности», а также в процессе экологизации

учебных дисциплин различных специальностей. Результаты диссертационного исследования могут оказать положительное влияние на формирование современного понимания конституционных основ обеспечения экологической безопасности.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Полученные выводы исследования используются автором в процессе преподавания учебных дисциплин «Экологическое право», «Правовые основы природопользования» в Саратовском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского, а также в учебном курсе «Обеспечение экологической безопасности при работах в области обращения с опасными отходами» в НОУДПО «Приволжский центр повышения квалификации и профессиональной аттестации в строительстве и ЖКХ».

Результаты диссертационного исследования были представлены в сообщениях и докладах на Всероссийской научно-практической конференции «Национальная безопасность России» (Саратов, 2003); региональной научно-практической конференции – школе молодых ученых «Актуальные проблемы социального и производственного менеджмента» (Саратов, 2003); Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы национальной безопасности России» (Саратов, 2004); межвузовской научно-практической конференции «Трансформационное общество: проблемы, их решения и перспективы развития» (Саратов, 2005); научно-практической конференции «Социально-правовые гарантии прав и законных интересов граждан в Российской Федерации» (Оренбург, 2006); межвузовской научной конференции «Региональная власть: политико-правовые аспекты реализации и осуществления» (Ростов н/Д, 2007); Всероссийской научно-практической конференции, посвященной стабильности и эффективности Конституции (Саратов, 2008); международном конституционном форуме, посвященном 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, «Конституционный принцип

справедливости: проблемы реализации» (Саратов, 2009); международной научно-практической конференции «Современное социально-экономическое развитие: проблемы и перспективы» (Волгоград, 2010); международном конституционном форуме «Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России» (Саратов, 2010); Всероссийской научно-практической заочной конференции «Современные проблемы экологического права и природоохранного законодательства: вопросы теории и практики» (Чебоксары, 2010); межрегиональной научно-методической конференции «Инновации в науке и образовании» (Волгоград, 2010); II международной научно-практической заочной конференции «Экологическая безопасность и устойчивое развитие территорий» (Чебоксары, 2011), международном конституционном форуме «Конституционная юстиция в политической и правовой системах России», посвященному 20-летию Конституционного Суда РФ (Саратов, 2011).

**Структура диссертационного исследования** определяется сформулированной целью и поставленными задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения и библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта степень ее научной разработанности, определены научная задача, предмет и объект диссертации, цель и задачи работы, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту.

**Первая глава диссертационного исследования «Теоретико-методологические основы исследования обеспечения экологической безопасности: конституционный аспект»** состоит из четырех параграфов и

содержит анализ понятия «обеспечение экологической безопасности», его конституционно-правовых принципов, места в структуре конституционно-правового порядка и системе стратегических приоритетов конституционно-правового регулирования.

В параграфе 1.1 *«Обеспечение экологической безопасности: понятие, сущность и содержание»* рассматриваются понятия «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности», определяется их место и роль в конституционном пространстве России. Оказываясь на пересечении областей конституционного, гражданского, административного, экологического и ряда других отраслей права, экологическая безопасность становится специфическим предметом правового регулирования и обретает разные отраслевые определения. Обеспечение экологической безопасности, по мнению автора, это деятельность, осуществляемая в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, предусматривающая комплекс мероприятий в целях достижения устойчиво-неуязвимого состояния окружающей среды и жизненно важных интересов личности, общества и государства в условиях возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Автор отмечает, что до настоящего времени ученые не пришли к единому мнению относительно механизма обеспечения экологической безопасности, что отчасти связано с отождествлением понятий «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности». В результате проведенного анализа российского законодательства диссертант приходит к выводу о том, что институциональный уровень охраны окружающей среды, обращенной на обеспечение экологической безопасности, разворачивается по различным направлениям и в разных объемах, комбинируя ресурсы экологической безопасности.

Система обеспечения экологической безопасности, объединяя правовые, организационные, экономические, политические мероприятия,



реализуемые государством, актуализирует усиление идеологического направления, в частности совершенствование основ экологической культуры, развитие экологического образования. По мнению автора, экологическое образование выступает одним из средств идеологических мероприятий в системе обеспечения экологической безопасности, оно опирается на политику государства по формированию и совершенствованию ценностных конституционно-правовых ориентиров в области гармонизации взаимоотношений человека с окружающей средой.

В параграфе 1.2 *«Конституционно-правовые принципы обеспечения экологической безопасности»* анализируются базовые принципы обеспечения экологической безопасности. Автором предложена регламентация конституционно-правовых принципов обеспечения экологической безопасности, исходя из анализа текста Основного закона: принцип защищенности жизненно важных интересов личности; принцип учета стандартов экологической безопасности; принцип социальной поддержки личности в экологически неблагоприятных условиях; принцип охраны природных объектов и ресурсов; принцип равной защиты форм собственности на природные объекты и ресурсы; принцип взаимодействия субъектов обеспечения экологической безопасности. Указанные принципы должны быть конкретизированы в отраслевом законодательстве.

Обеспечение экологической безопасности является гарантией реализации экологических прав личности, устойчивого развития общества и государства. Поскольку в современных условиях цивилизационного развития техногенная сфера выступает источником приблизительно прогнозируемой опасности, можно с уверенностью утверждать, что экологическая безопасность приобретает значение уникальной мировой ценности. Исходя из этого, автор анализирует конституционный принцип справедливости применительно к обеспечению экологической безопасности в структуре экологического правопорядка правового пространства России. Категория «справедливость» выражает одну из центральных духовно-нравственных

проблем современности, которая в различные исторические периоды трансформируется и обретает новый содержательный смысл в правовой жизни современного общества.

В параграфе 1.3 *«Экологическая безопасность в структуре конституционно-правового порядка России»* раскрываются понятия «порядок», «конституционный порядок» и «экологический порядок». В юридической литературе конституционные основания экологического порядка преимущественно исследуются юристами-экологами и практически отсутствуют фундаментальные исследования такого плана в работах по конституционному праву. Положения Основного Закона государства признают и гарантируют важнейшие политические, экономические, социальные институты российского общества, наполняют правовую форму соответствующих общественных отношений. Устанавливая исходные основания законности на базе конституционных норм, конституционный порядок распространяется на экологические отношения, обеспечивает в структуре экологического правопорядка достижение экологической безопасности. Переход от конституционно-нормативных требований осуществления экологической безопасности к институциональному регулированию правовых механизмов обеспечения этого вида безопасности раскрывается в структуре экологического правопорядка.

Рассматривая институциональный подход к экологической безопасности, автор приходит к выводу о том, что институционализация безопасности – это движение от конституционных требований к исполнителям этих требований в лице органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. Конституционно-правовое обоснование безопасности становится одним из источников устойчивого функционирования экологического правопорядка, который охватывает сферу взаимодействия общества и природы, регулирует общественные отношения по охране окружающей среды, природопользованию, основывается на правовых нормах, обеспечивающих

экологическую безопасность личности, общества и государства. Автор выделяет структурные уровни правопорядка, связанные с обеспечением экологической безопасности, находящиеся под воздействием порядка конституционного:

- общезначимые конституционные нормы и предписания, образующие конституционный порядок (ст. 2, ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 7, 11, 12, ч. 1 ст. 15, ст. 71, 72);

- природоохранные и природоресурсные конституционные нормы, выражающие экологическое содержание порядка (ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58);

- нормы, регламентирующие конституционные экологические права граждан и общественных формирований (ст. 24, ч. 4 ст. 29, 30, 31, 33, ч. 3 ст. 37, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 45, 46, 53);

- конституционные нормы, объединяющие экологическую культуру и экологическое образование (ст. ч. 1 ст. 7, 43).

В параграфе 1.4 *«Приоритеты конституционно-правового регулирования, направленные на обеспечение экологической безопасности»* обоснован авторский подход к пониманию стратегических приоритетов в рассматриваемой сфере. Базовые конституционные ценности, заложенные в систему конституционно-правового регулирования, выражают важнейшие интересы страны и призваны обеспечивать безопасное развитие российской государственности. С учетом национальных интересов в сфере обеспечения экологической безопасности выстраивается система стратегических приоритетов экологической безопасности, выраженных в государственно-правовой стратегии. Их формирование происходит по направлениям, обладающим крупной общественной значимостью и требующим первостепенного урегулирования, в целях достижения состояния защищенности окружающей среды и природопользования, устойчивого развития личности, общества и государства. При этом стратегические приоритеты не обладают свойством постоянности, в том смысле что они

могут и должны меняться по мере решения выдвинутых стратегических задач. Этим обеспечивается стабильность национальных интересов в экологической сфере.

В современной системе стратегических приоритетов обеспечения национальных интересов в сфере экологической безопасности ведущими являются следующие: совершенствование институциональной структуры, усиливающей роль гражданского общества; развитие технического и ресурсного потенциалов, что не в полной мере согласуется с политикой демократического правового государства, направленной на соблюдение конституционных экологических прав личности. За рамками стратегических обозначений остались направления по ликвидации опасных экологических последствий хозяйственной деятельности и правовому обоснованию территорий экологического неблагополучия. Состояние нормативно-правового регулирования этого вопроса не соответствует существующей потребности в нем. С точки зрения автора, необходимы оперативная разработка и реализация государственной стратегии реабилитации зон экологического неблагополучия Российской Федерации на долгосрочную перспективу, определяющей следующие направления стратегических приоритетов в сфере экологической безопасности:

- законодательное закрепление правового статуса зон экологического неблагополучия, механизма образования, правового режима, социальных гарантий населения, проживающего на таких территориях;

- ликвидация экологического (ретроспективного) вреда, предусматривающая разработку соответствующей документации: методик выявления экологического ущерба (уровни и масштабы загрязнений), порядка оценки экологического ущерба, механизмов финансирования мероприятий по ликвидации экологического ущерба и реабилитации загрязненных территорий;

- совершенствование институциональных средств ликвидации экологического ущерба;

- формирование перечня нарушенных территорий, создание реестра экологически неблагополучных территорий, развитие системы мониторинга;
- активное взаимодействие государства с институтами гражданского общества и формирование информационного поля;
- укрепление частно-государственного партнерства, коррекция экологической ментальности бизнес-элит, усиливающая осознание социальной ответственности перед личностью, обществом и государством в сфере экологической безопасности.

Названные направления, выступая отраслевыми институтами, преследуют конституционно значимые цели: обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие, охрану здоровья граждан, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности (ст. 41, 42, п. «е» ст. 71, п. «д» ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

**Вторая глава «Конституционные основы обеспечения экологической безопасности в деятельности органов публичной власти»** состоит из четырех параграфов и сосредоточена на исследовании конституционно-правовых способов обеспечения экологической безопасности; определении основных направлений национальной политики, деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере; характеристике актуальных направлений совершенствования конституционно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности.

В параграфе 2.1 *«Конституционно-правовые способы обеспечения экологической безопасности»* анализируются нормы действующего законодательства, закрепляющие конституционные и отраслевые способы обеспечения экологической безопасности. Конституционные (основные) способы обеспечения экологической безопасности установлены непосредственно в Основном Законе государства и получают воплощение в

коллективной деятельности (ст. 30); индивидуальной (ст. 42, 58), деятельности Президента РФ (ч. 2, 3 ст. 80); органов законодательной власти (ст. 94); Уполномоченного по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103); органов исполнительной власти (ст. 110, п. «в» ч. 1 ст. 114); органов судебной власти (ст. 118, ст. 129); органов местного самоуправления (ст. 130). Перечисленные способы детализируются в законодательстве. Отраслевые способы, основанные на конституционных началах, выражаются в конкретных мероприятиях обеспечения различных направлений экологической безопасности.

В отечественном законодательстве только начинается концептуализация конкретных направлений обеспечения экологической безопасности. Комплексный анализ нормативных актов по экологической безопасности позволяет, на взгляд автора, обосновать правовое регулирование данных направлений и важнейшие составные элементы конкретных форм экологической безопасности. В содержательном плане понятие «направления обеспечения экологической безопасности» включает: природные, природно-антропогенные объекты, энергетические ресурсы, природные комплексы, объединенные общим понятием «объекты охраны (безопасности) природной среды»; виды экологической деятельности (техногенной, рекреационной, промышленной, организационной), направленные на предотвращение или снижение экологической опасности, угрожающей жизни и здоровью граждан; субъектов, взаимодействующих с природными и промышленными объектами и обеспечивающих экологическую безопасность (государство, местные органы власти, общественные объединения, граждане); институциональные средства экологической безопасности, выражающие интересы государства, юридических лиц и регулируемые соответствующими правовыми нормами; обоснование комплекса факторов финансово-экономического, технологического и социального характера, определяющих механизмы правового регулирования конкретной формы экологической безопасности.

Для осуществления правовой стратегии экологической безопасности, по нашему мнению, эффективны следующие меры: нормативно-правовое закрепление каждого направления обеспечения экологической безопасности; кодификация экологического законодательства на федеральном и региональном уровне; повышение экологической культуры граждан; активное участие общества в сфере обеспечения экологической безопасности в масштабе Российской Федерации и на территории субъектов РФ. Предложенная концепция правового обеспечения направлений экологической безопасности может быть эффективной при сравнительном анализе общих правовых вопросов состояния безопасности и защиты окружающей среды с конкретными формами экологической безопасности. В связи с этим представляется обоснованным анализ соотношения теоретической модели экологической безопасности с проблемами обеспечения безопасности в иных сферах, включая атомную энергетику, рассматриваемую в последнее время под углом зрения национальной безопасности. Конкретное содержание направления экологической безопасности рассмотрено на примере отраслевого законодательства по использованию атомной энергии и радиационной безопасности населения. Правовое решение проблемы защиты населения от радиационного излучения предполагает комплексный подход, в котором нормы отраслевого права дополняются привлечением норм конституционного права.

В параграфе 2.2 *«Определение и реализация основных направлений национальной политики в сфере обеспечения экологической безопасности»* выделены такие направления как 1) восстановление, сохранение и защита окружающей среды; 2) охрана здоровья населения; 3) рациональное использование природных ресурсов; 4) участие в решении проблем охраны окружающей среды на международном уровне.

Показана роль Президента Российской Федерации в формировании национальной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. Президент Российской Федерации, являясь гарантом Конституции, прав и

свобод человека и гражданина, занимает центральное место в системе конституционно-правового обеспечения экологической безопасности, укрепляет ее основы посредством принятия правовых актов, подписания федеральных законов, взаимодействия с парламентом России, организации согласованного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также формирования основ экологической политики.

Основанием конституционно-правового поля национальной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является наличие органов, содействующих Президенту РФ в осуществлении его конституционных полномочий по обеспечению экологической безопасности как важнейшей составляющей национальной безопасности, среди которых ведущее место принадлежит Совету Безопасности Российской Федерации. Указанный орган напрямую участвует в разработке и реализации стратегий экологической безопасности. Другим не менее значимым органом, содействующим Президенту России в определении направлений политики в сфере обеспечения экологической безопасности, является Государственный Совет Российской Федерации как совещательный орган, участвующий в обсуждении вопросов государственного значения, в том числе о формировании экологической политики государства.

Политический курс государства включает выработку и реализацию единой политики в сфере обеспечения экологической безопасности, которая, по мнению автора, являясь составной частью национальной политики государства, официально признанной системой взглядов (на основе учета взаимодополняемости экономического, социального, экологического, политического факторов), определяет стратегии по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, а также гарантирует обеспечение интересов настоящего и будущих поколений людей и устойчивое развитие общества и государства.



В параграфе 2.3 «Обеспечение экологической безопасности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» рассматриваются общие конституционные механизмы деятельности государства по осуществлению экологической безопасности, которые реализуются в действиях федеральных министерств, других органов исполнительной власти и воплощаются в правовых инициативах по защите окружающей среды со стороны органов публичной власти.

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Опираясь на нормативные акты, автор проводит анализ структурных подразделений Аппарата Правительства Российской Федерации и приходит к выводу о том, что административный потенциал концентрируется на «эффективном использовании природных ресурсов», тогда как реализация таких приоритетных позиций, как «обеспечение экологической безопасности», «охрана окружающей среды», «рациональное использование природных ресурсов», осталась за рамками законодательства. Это не в полной мере отражает конституционные полномочия Правительства Российской Федерации, и прежде всего по обеспечению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Отсутствие координационного органа, действующего на постоянной основе, такого, как Комиссия Правительства Российской Федерации по обеспечению экологической безопасности и охраны окружающей среды, значительно затрудняет безопасное устойчивое развитие личности, общества и государства.

Совет Федерации и Государственная Дума как субъекты права законодательной инициативы занимают ведущее положение в обеспечении экологической безопасности Российской Федерации и реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Учитывая несовершенство экологического законодательства, игнорирование его норм отдельными субъектами хозяйственной и иной деятельности, а

также высокий ресурсный потенциал промышленного сектора России, необходимо разработать концепцию развития законодательства в области обеспечения экологической безопасности и принять закон «Об экологической безопасности» на федеральном уровне.

Органы местного самоуправления являются наиболее приближенным уровнем публичной власти к населению и обладают возможностью оперативного регулирования экологической безопасности на конкретной территории субъекта Российской Федерации. Направлением совершенствования деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения экологической безопасности является проблема реформирования органов экологического управления. Автор считает необходимым использовать опыт прошлых лет в построении эффективной системы государственного экологического управления путем разделения полномочий по охране окружающей среды и управления хозяйственной деятельностью по использованию природных ресурсов.

Показателем эффективности работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, по мнению автора, может стать обеспечение экологического благополучия населения, в частности, по выполнению таких требований действующего законодательства, как качество питьевой воды, уровень озеленения территории, проблема утилизации бытовых отходов, качество атмосферного воздуха.

В параграфе 2.4 *«Актуальные направления совершенствования конституционно-правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности»* представлен авторский подход к этой проблеме.

По мнению диссертанта, конституционное закрепление права каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции), во взаимосвязи с правом на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их

должностных лиц (ст. 53 Конституции), требует определения механизма возмещения такого вреда.

Автор считает, что среди направлений в сфере обеспечения экологической безопасности наиболее перспективным является экологическое страхование, поскольку анализ национального и зарубежного законодательства позволяет сделать вывод о возможности реализации механизма возмещения вреда в системе экологического страхования, направленного на защиту имущественных и индивидуальных интересов граждан, при наступлении экологически неблагоприятных ситуаций и экологических рисков.

Экологический риск подразумевает не только вероятность наступления неблагоприятного события, но и действительную опасность его наступления под воздействием вполне реальных источников опасностей, идущих от природных и социальных объектов, от ошибок и просчетов в экологической политике. Институционализация экологических рисков реализуется в двух направлениях: через нормы права, обеспечивающие правовой режим безопасности, регламентируемый Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и отраслевыми нормативно-правовыми актами, и через институты (органы государственной власти, формальные и неформальные учреждения и организации), отличающиеся определенной иерархией и институциональными средствами, соответствующими международным экологическим нормам и требованиям национальной стратегии экологической безопасности.

Институциональная направленность экологических рисков зависит от экологических, социальных и правовых условий, создаваемых обществом и государством для экологической безопасности территорий и населения, включая распределение полномочий по экологическому надзору и контролю федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Исследованы методологические основы стратегии экологического страхования,

прослежена взаимосвязь экологической безопасности и экологического страхования в контексте правовых категорий «юридическая ответственность», «экологический риск», «экологическая опасность». Подчеркивая, что экологическое страхование представляет собой особый вид страхования, автор уделит внимание формам экологического страхования и субъектам страховых отношений. С его точки зрения, представляется целесообразным дальнейшее совершенствование системы прав и обязанностей юридических и физических лиц, участвующих в страховых отношениях, с использованием для этих целей институтов финансового контроля и надзора за страховой деятельностью.

В **заключении** представлены выводы, сформулированные на основе результатов диссертационного исследования, и предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства.

**Основные положения диссертации** изложены в публикациях автора:

### **Публикации, содержащие основные положения диссертационного исследования**

*Публикации в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:*

1. Устьянцева О.В. Экологическое страхование и безопасность: правовые аспекты / О.В. Устьянцева // Юрист-Правоведь. 2006. № 2. С. 94–100. (0,7 печ. л.).
2. Устьянцева О.В. Конституционно-правовые и институциональные основы экологической безопасности / О.В. Устьянцева // Юрист-Правоведь. 2011. № 5. С. 80-84. (0,3 печ. л.).

*Статьи в других изданиях:*

3. Устьянцева О.В. Экологический порядок: современные проблемы его институционализации / О.В. Устьянцева // Перспективы культурно-цивилизационной эволюции общества: межвуз. науч. сб. Саратов: Аквариус, 2003. С. 203–208. (0,3 печ. л.).
4. Устьянцева О.В. Приоритеты экологической безопасности: правовое обеспечение радиационной безопасности населения /

О.В. Устьянцева // Научные проблемы национальной безопасности России. Саратов: Юл, 2003. С. 175–178. (0,2 печ. л.).

5. *Устьянцева О.В.* Страхование в системе экологической безопасности: правовые вопросы экологического риска / О.В. Устьянцева // Проблемы национальной безопасности России: межвуз. науч. сб. Саратов: Научная книга, 2004. С. 169–173. (0,2 печ. л.).

6. *Устьянцева О.В.* Проблемы правового обеспечения экологического страхования объектов особо опасного техногенного риска (в целях ускоренной реабилитации населения и территорий от ЧС техногенного характера) / О.В. Устьянцева, Н.А. Каримова // Социально-правовые гарантии прав и законных интересов граждан в Российской Федерации. Оренбург: ИЦ ОГАУ, 2006. С. 433–441. (0,3 печ. л.).

7. *Устьянцева О.В.* Природоохранная деятельность по защите атмосферного воздуха / О.В. Устьянцева // Российское общество: цивилизационные горизонты трансформации: межвуз. сб. науч. трудов. Саратов: Научная книга, 2006. Вып. 3. С. 97–102. (0,3 печ. л.).

8. *Устьянцева О.В.* Становление системы экологического страхования в регионе / О.В. Устьянцева // Региональная власть: политико-правовые аспекты реализации и осуществления: межвуз. науч. сб. Ростов н/Д, 2007. Т. 2. С. 581–591. (0,5 печ. л.).

9. *Устьянцева О.В.* Экологический правопорядок и стратегии экологического страхования / О.В. Устьянцева // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2009. Вып. 10, ч. 1. С. 178–183. (0,4 печ. л.).

10. *Устьянцева О.В.* Конституционные основы справедливости в укреплении экологического правопорядка / О.В. Устьянцева // Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации: материалы междунар. конституционного форума, посвящ. 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: ИЦ «Наука», 2010. С. 241–246. (0,3 печ. л.).

11. *Устьянцева О.В.* К вопросу о роли экологических ресурсов в системе экологической безопасности: конституционный аспект / О.В. Устьянцева // Современное социально-экономическое развитие: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф., Волгоград, 7–8 мая 2010 г. / Академия труда и социальных отношений, Волгогр. фил. Волгоград: ООО «Принт», 2010. С. 417–422. (0,2 печ. л.).

12. *Устьянцева О.В.* Экологическое образование в системе экологического правопорядка / О.В. Устьянцева // Гражданин и право. 2010. № 8. С. 42–47. (0,4 печ. л.).

13. *Устьянцева О.В.* Конституционно-правовые основы страхования экологических рисков / О.В. Устьянцева // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: материалы междунар. конституционного

форума, Саратов, 10 декабря 2010 г.: сб. науч. статей. Саратов: Саратовский источник, 2010. Вып. 2. С. 279–281. (0,2 печ. л.).

14. *Устьянцева О.В.* Отражение государственной экологической политики в области обращения с отходами в регионе: правовой аспект / О.В. Устьянцева // Колбасовские чтения: Современные проблемы экологического права и природоохранного законодательства: сб. науч. статей II междунар. науч.-практ. конф. / под ред. А.В. Димитриева, Е.А. Синичкина. Чебоксары: Новое время, 2010. С. 124. (0,2 печ. л.).

15. *Устьянцева О.В.* Дополнительное профессиональное образование специалистов строительного комплекса в системе управления экологическими рисками / О.В. Устьянцева // Инновации в науке и образовании: материалы межрегион. науч.-метод. конф., Волгоград, 9 декабря 2010 г. / ВФАТиСО; редкол.: Р.В. Шкода [и др.]. Волгоград, 2011. С. 126–128. (0,1 печ. л.).

16. *Устьянцева О.В.* Конституционные полномочия Президента Российской Федерации по обеспечению экологической безопасности / О.В. Устьянцева // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 70–79. (0,8 печ. л.).

*Учебные пособия:*

17. *Устьянцева О.В.* Экологическое право России: учеб. пособие. / О.В. Устьянцева // М.: Альтаир, 2010. 192 с. (8,8 печ. л.).

18. *Устьянцева О.В.* Экологический менеджмент и аудит: правовой аспект / О.В. Устьянцева // Охрана окружающей среды и обращение с опасными отходами: курс лекций / Л.А. Акимова, И.Б. Бутковская, О.В. Устьянцева [и др.]; под ред. С.Л. Аборина, М.И. Персица. М.: Альтаир, 2010. С. 109–114. (0,4 печ. л.).