

Защита национальных экологических интересов России – основа эффективного государственного управления в экологической сфере



Л.В. Егорова

канд. полит. наук,
член-корр. РЭА,
МАНЭБ, РОС

Россия, как главная стабилизирующая сила в сфере охраны и восстановления окружающей природной среды на планете, занимает **особое место в глобальных экологических процессах**. По размерам национального природного капитала она среди ведущих государств в мире: каждый россиянин в 6 раз богаче американца, в 17 раз богаче европейца. Выгодное геополитическое положение России, ее мощный ресурсный потенциал, обширная территория являются предметом долгосрочных стратегических интересов экономически развитых государств. Россия, к сожалению, и сегодня позволяет высокоразвитым странам интенсивно и по демпинговым ценам «осваивать» свой экологический потенциал. При этом стабилизационный фонд России, размещаемый в иностранных банках, развивает чужую экономику и улучшает качество жизни, но не россиян.

Еще в начале перестройки (1985 г.) по пути либерализации экономики политики правого толка решительно требовали отделения политики от государственного управления и невмешательства государства в процесс регулирования общественных отношений. После распада СССР (1991 г.) в стране возобладали *либеральные настроения*, которые и были закреплены либеральной **Конституцией Российской Федерации (1993 г.)**. С тех пор в России реализуется либеральная концепция управления «**государство – ночной сторож**», где государство выполняет функцию охраны личности и частной собственности, а также *либеральный экономический курс*, когда государство от-

странено от экономики, которая в свою очередь автономна по отношению к этическим ценностям. Все это привело к ослаблению роли государства в современной России и **кризису государственного управления**, стагнации производства и лавинообразному ресурсно-сырьевому экспорту, небывалому расслоению общества – росту богатства богатых и резкому обнищанию масс.

Административно-правовое устройство континентальной Европы, куда можно отнести и Россию, опирается на романо-германское право, которое включает «*публичную администрацию*» на основе *доктрины юридического лица публичного права с опорой на самостоятельную административную юстицию* (административное судопроизводство с реальной процедурой административных судов). Однако **государственное управление** в России как совокупность государственных органов и управленческой деятельности является **вторичным по отношению к политической власти**. Административное право в Российской Федерации регулирует совокупность общественных отношений в сфере государственного управления, связанного с организацией и функционированием *только исполнительной власти*, которая обеспечивает исполнение законов, но отделена от самостоятельного нормотворчества, тем более от судопроизводства.

В соответствии с Гражданским кодексом государственные органы исполнительной власти в Российской Федерации регистрируются в качестве юридических лиц, а *взаимоотношения государственных органов исполнительной власти определяются нормами частного права*. Наделить государственными полномочиями, например, местные органы власти можно, а обратный ход законодательно не предусмотрен. Исполнительная власть в России не может напрямую воздействовать на объект управления, а только через судебную власть, хотя все три ветви власти (представительная/законодательная, исполнительная и судебная) по статье 10 Конституции Российской Федерации самостоятельны.

Производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной



власти и местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации осуществляются в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом в гражданском суде общей юрисдикции.

Такое **«огражданствление»** государственных органов **исполнительной власти** в России не позволяет им осуществлять прямое государственное влияние на объект управления. Публичное право, в связи с этим, отождествляется с частным правом. При этом регулирующая роль государственных органов исполнительной власти при отсутствии в их арсенале самостоятельного механизма санкций для обеспечения административной, дисциплинарной, уголовной ответственности ограничивается этическими нормами. **Без санкций право превращается в этику.**

Таким образом, государственные органы исполнительной власти в Российской Федерации не имеют легитимной возможности осуществлять в стране позитивное управление, то есть организацию целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления в целях изменения объекта управления. Такое нелегитимное государственное управление характеризуется как **негативное государственное управление.**

На фоне системного кризиса во всех сферах жизнедеятельности, вызванного распадом СССР, начиная с 90-х годов XX века, резко снизилась эффективность **государственной экологической политики в России**, что проявилось особенно явно в безудержной и безответственной эксплуатации и экспорте природно-ресурсного потенциала, углублении экологического кризиса в стране. При этом свертывание государственного управления в экологической сфере происходило системно.

В 1996 году президент РФ *понижил статус федерального природоохранного ведомства*: Минприроды России было преобразовано в Госкомэкологии России, а в 2000 году и вовсе упразднено с передачей его контрольных функций Министерству природных ресурсов. Одновременно были ликвидированы такие самостоятельные федеральные структуры как Госкомлес, Госсанэпиднадзор, Федеральный экологический фонд, Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Из Общероссийского классификатора видов экономической деятельности был изъят раздел «Деятельность по защите (охране) окружающей среды». На федеральном уровне была свернута система непрерывного экологического образования и просвещения, ликвидирована самостоятельная система государственной экологической экспертизы. Принятый в 1991 году базовый Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» был пересмотрен в сторону послабления экологических норм.

На рубеже XX–XXI веков в масштабах страны была *упразднена государственная система специально уполномоченных органов*, контролирующая проведение *экологической политики* в стране. На федеральном и на региональном уровне была *свернута самостоятельная система государственного контроля* состояния здоровья человека и окружающей среды, природопользования, а также прекращен сбор нормативных и сверхнормативных платежей за сбросы и выбросы в окружающую среду. Все это привело к безответственности в центре и на местах, к росту экологических правонарушений и небывалому росту экологической преступности. Экологическая неграмотность населения вкуче с экологической некомпетентностью лиц, принимающих ответственные решения, отсутствие экологических приоритетов в хозяйственной деятельности, незащищенность национальных экологических интересов России, реальная опасность утраты невозобновляемых ресурсов отечественной минерально-сырьевой базы, экспортно-сырьевая ориентация страны представляют и *поныне реальную угрозу национальной безопасности России*. При слабости собственной экологической политики территория России может стать полигоном для реализации таковой зарубежными странами.

Причина неостребованности института государственной экологической политики в России, несмотря на ухудшение экологической ситуации в стране, кроется в том, *что эта политика никогда не была увязана с национальными интересами страны, в частности, с национальными экологическими интересами*. Хотя уже с 1997 года в Концепции национальной безопасности Российской Федерации определены приоритетные сферы жизнедеятельности, в том числе экологическая сфера. Однако **национальные экологические интересы России никогда не выделялись в системе национальных интересов России**. Не определены они ни в Законе Российской Федерации «О безопасности» (1992) [1], ни в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О национальной безопасности» (1996) [2], ни в Концепции национальной безопасности Российской Федерации (2000) [3], ни в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (2002) [4], ни в Указе Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (№ 537 от 12 мая 2009 года). До настоящего времени национальные экологические интересы России официально не сформулированы, политически не ангажированы, потому и не являются объектом защиты от угроз, спектр которых также не определен. При неостребованности этих интересов не ставится и вопрос их защиты. Это подтверждает факт не-

востребованности в России концепции экологической безопасности, факт отклонения Президентом Российской Федерации в 1995 году Федерального закона «Об экологической безопасности» и снятия его Государственной Думой с дальнейшего рассмотрения.

К настоящему времени в сознании ученых и представителей общественных экологических объединений, в сознании значительной части населения России растет понимание необходимости отстаивания национальных, в том числе экологических, интересов, обеспечения национальной, включая экологическую, безопасности.

Экологическое образование и просвещение, как национальная программа развития экологической культуры, невозможно без обеспечения экологической безопасности, в основе которой – защита национальных экологических интересов.

Национальные интересы в целом связаны с сохранением и развитием национальных ценностей (духовных и материальных) и являются основной движущей силой развития общества, реальным побудителем социальной активности человека, фактором всех преобразований в обществе, государстве. *Национальные ценности* удовлетворяют потребности нации в целостности, безопасности и развитии, являются матрицей для целенаправленного формирования национальных интересов во всех сферах жизнедеятельности. Они представляют собой совокупность природных и социальных ценностей личности, общества и государства, утрата которых ведет к исчезновению нации как самостоятельного субъекта международных отношений [5].

Природные (экологические) ценности являются первоосновой существования, а также условием удовлетворения потребностей человека в самом насущном: воде, воздухе, пище, одежде, жилище, продолжении рода. Они – исток восприятия красоты и гармонии жизни, а также побудитель к творческой деятельности. Природные (экологические) ценности, сущность природы, ее богатств и биоразнообразия являются основным источником жизнедеятельности и самого существования нации, формируют национальное самосознание и самобытность народа. Как продукт исторического развития общественного сознания они являются важнейшим источником мотивации поступков и действий, как отдельной личности, так и нации в целом.

Жизненно важные интересы в экологической сфере, условием формирования которых являются природные (экологические) ценности, изначально определяют уклад жизни и традиции, фиксируют в сознании людей воспоминания детства, образ

«малой» Родины и Отечества в целом, воспитывают чувство патриотизма, формируют мировоззрение. Они отражаются и бережно сохраняются в творчестве народов (народный эпос, обряды, фольклор, культура), доходят до современников в лучших образцах архитектуры, литературы, поэзии, музыки и служат источником вдохновения, нравственности и духовности народа.

Национальные экологические интересы России как жизненно важные интересы личности, общества, государства в экологической сфере означают потребность нации в безопасной среде проживания, защищенности природных ресурсов от угроз и сохранении природных (экологических) ценностей нации, уникального природного ландшафта в целях обеспечения здоровья и полноценной жизнедеятельности ныне живущего и будущих поколений [6]. Они являются государствообразующим фактором, определяют могущество и жизнеспособность нации, являются стержнем и первоосновой развития личности и всех сфер человеческой деятельности, формируют отличительные черты, образ жизни нации, ее особенности. Национальные экологические интересы, в основе которых – *природные (экологические) ценности*, понятны каждому, ориентированы на развитие нации в настоящем и будущем. Это неотъемлемый признак жизнеспособности нации, высокого уровня ее культуры.

Насущная потребность каждого человека в питьевой воде, чистом воздухе, продуктах питания, жилище, духовно-эстетической силе природы как основе национальных традиций, духовности и нравственности определяют *роль и место национальных экологических интересов в системе национальных интересов*.

Российское законодательство содержит достаточно оснований для разработки и принятия в соответствии с **Конституцией Российской Федерации федерального конституционного закона [7] «О национальной безопасности»** (ст.71-м, 108), а также федерального закона Российской Федерации **«Об экологической безопасности»** (ст.72-д) в целях защиты национальных экологических интересов как жизненно важных интересов личности, общества и государства в экологической сфере.

В структуре федерального закона «Об экологической безопасности» должны быть предусмотрены *полномочия*, включая права, обязанности и ответственность, а также *компетенция* государственных органов власти, негосударственных и общественных объединений, физических и юридических лиц в области обеспечения экологической безопасности по следующим блокам.



Понятийный аппарат, включая национальные экологические интересы как жизненно важные интересы личности, общества и государства в экологической сфере, угрозы экологической безопасности природного и техногенного характера, принципы, приоритеты, систему обеспечения экологической безопасности.

Разделы: требования к обеспечению экологической безопасности по виду природных и техногенных угроз, направления обеспечения экологической безопасности.

Механизм действия, включая:

- 1) систему управления в экологической сфере;
- 2) организационную основу обеспечения экологической безопасности (федеральная целевая программа, строка в федеральном бюджете);
- 3) реализацию стратегии принятия решений на основе анализа экологического риска, исходя из соблюдения баланса затрат, выгод и рисков (ничтожного, приемлемого и неприемлемого);
- 4) экономические рычаги (бюджетные и внебюджетные, в том числе обязательное экологическое страхование с учетом экологического аудита);
- 5) экологическое образование и просвещение;
- 6) информационное обеспечение.

Экологический контроль, экологический надзор, обеспечение экологического правопорядка (экологическая полиция).

Защита национальных экологических интересов России (основы развития нации) будет способствовать укреплению суверенитета, территориальной целостности страны, росту престижа России в мировой политике. Для активизации го-

сударственной экологической политики нужна политическая воля на легитимизацию национальных экологических интересов в системе права и создание при Президенте Российской Федерации **Национального агентства по экологической политике.**

Литература

1. Закон Российской Федерации от 05.03.1992. «О безопасности». // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – М., 1992, 3 15, ст. 669.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О национальной безопасности» 1996 года. – М., 1996.
3. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ № 24 от 10 января 2000 года). – М., 2000.
4. Федеральный закон от 10.01.2002. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
5. Возженников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. Издание второе, исправленное и дополненное.- М.: Изд-во ЭДАС ПАК, 2000, С. 68–69.
6. Егорова Л.В. Национальные экологические интересы. // Глобалистика: Энциклопедия. / Гл. ред. и сост. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. – М.: ЦНПП «Диалог» ОАО Изд-во «Радуга». 2003. – С. 677.
7. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 1993. – 64 с.

